



Совсем скоро российскую финансовую систему ждут серьезные перемены. Их диктует не столько смена главы Центробанка, сколько изменение самого статуса ЦБ, его превращение в так называемый мегарегулятор финансового рынка. Какие проблемы и вызовы встанут перед новым руководителем этого суперведомства?

Во-первых, Центробанку придется заново осознать свое место в системе государственной власти. Правительство не только добровольно сложило свои полномочия в сфере надзора и выпуска подзаконных актов на финансовых рынках, но и, передав от органов исполнительной власти Центральному банку возможность самостоятельного внесения законопроектов в правительство и президенту (пока Центробанку вносить законопроекты напрямую в Думу не позволяет Конституция), фактически устранилось от выработки самостоятельной политики в области регулирования финансовых рынков. Неизбежный отток квалифицированных кадров из правительственных структур только усилит необходимость для ЦБ выстраивания новой системы взаимоотношений в рамках законотворческого многоугольника: ЦБ – правительство – администрация президента – Госдума – Совет Федерации. До сих пор Банк России в органах законодательной власти играл самостоятельную роль лишь при ежегодном рассмотрении Основных направлений денежно-кредитной политики и соответствующего отчета главы ЦБ. Теперь мегарегулятору предстоит самому представлять и отстаивать десятки законопроектов, регулирующих широчайшие области – от пенсионной реформы до гражданского законодательства. Среди прочего данное обстоятельство может привести руководство мегарегулятора к пониманию необходимости выделения отдельной функции в рамках ЦБ по аналогии с федеральными министерствами – статс-секретаря в ранге зампреда Центрального банка. Неизбежные трения и попытки «раздела поляны» между профильными министерствами (не забываем о таком могущественном регуляторе финансового рынка, как Роспотребнадзор) и ЦБ будет невозможно решить стандартным для межведомственных противоречий совещанием у (вице-) премьера.

Президентский Совет по развитию финансового рынка, созданный в 2008 г. указом президента Медведева, при президенте Путине не собирался ни разу. Видимо, актуальных тем для обсуждения нет, а правительство и администрация президента явно охладели к некогда популярному лозунгу «Построим в Москве международный финансовый центр!». Значит, деятельность совета (в его составе руководители не только финансово-экономических ведомств, но и силового блока), а также рабочей группы при нем (так называемой группы Волошина) как площадки для выработки общей позиции и консолидации интересов разных групп влияния следует переформатировать и отдать под эгиду ЦБ. Именно Центробанку придется взять на себя груз ответственности за строительство МФЦ, если этот вопрос вообще стоит в повестке дня.

Во-вторых, руководству ЦБ придется вплотную заняться тем, ради чего, если верить официальным объяснениям, создавался мегарегулятор, – унификацией регулирования различных сегментов финансового рынка. До сих пор оно строилось фрагментарно, потому что фрагментарно был институционализирован надзор: изначально пять разных ведомств регулировали банки, страховщиков, товарные биржи, участников рынка ценных бумаг и пенсионные фонды.

Правила игры на этих сегментах сегодня различаются практически во всем – допуск на рынок и процедура получения и отзыва лицензий, требования к руководителям и сотрудникам, процедуры проверок и санкций, требования к членству в СРО, пруденциальные нормативы и требования к отчетности, список разрешенных активов и контроль за исполнением правил и проч. Учитывая, что все эти виды бизнеса в конечном счете представляют собой финансовое посредничество, различия в регулировании зачастую продиктованы не отраслевой спецификой, а лишь разными представлениями о счастье у бывших руководителей надзорных органов. Системного отношения требуют и другие виды деятельности, по экономическому смыслу являющиеся частью финансового рынка, но формально не лицензируемые и пока не подпадающие под сферу ответственности Центробанка. Речь идет о ломбардах, лизинговых, факторинговых компаниях и др.

В-третьих, серьезную проблему составляет запутанный узел из конфликтов интересов. Центробанк соединяет в одном лице почти никому не подконтрольного регулятора финансового рынка, устанавливающего правила игры, надзирателя за выполнением этих правил, крупнейшего игрока на этом рынке, крупнейшего инсайдера и крупнейшего собственника (имея в виду группу Московской биржи, включая Центральный депозитарий, а также Сбербанк и проч.). Предыдущее руководство Банка России, на мой взгляд, не уделяло должного внимания управлению конфликтами интересов. Теперь мегарегулятору, среди прочего отвечающему и за инвестиционный климат, предстоит показывать пример уважительного отношения к миноритариям,

благопристойного рыночного поведения и лучшей практики корпоративного управления. Отмечу, за всю историю ММВБ ни один ее руководитель не покинул свой пост с публичным, внятным и правдоподобным объяснением причин отставки со стороны основного собственника. Теперь же придется объяснять и гораздо менее существенные события.

Связанный с предыдущим тезис – необходимость распространения общих правил жизни госчиновников и госведомств на Центробанк, его сотрудников и дочерние компании. Нет никаких логичных оснований выводить мегарегулятор, отвечающий за фундаментальные проблемы, в том числе касающиеся каждого гражданина России, из-под общей объявленной тенденции повышения прозрачности государственных институтов. Это касается и всех ограничений, связанных с госслужбой, и антикоррупционных мероприятий, включая раскрытие информации о доходах и расходах, и процедур совершения госзакупок, и проведения оценки регулирующего воздействия всех нормативных актов, и формирования общественных советов, и участия чиновников в управлении госкомпаниями, и многое другое. До сих пор сотрудники ЦБ возглавляют наблюдательные советы и Сбербанка, и Московской биржи, утверждая, что соответствующие решения президента РФ на них не распространяются. Формально – да, но мы говорим в данном случае о духе правовой нормы.

Принципы управления государственной собственностью, в том числе программа приватизации, дивидендная политика, требования к корпоративным процедурам, должны быть едины как для компаний, собственником которых выступает Росимущество, так и для компаний, находящихся в сфере влияния ЦБ, потому что в обоих случаях речь идет о собственности Российской Федерации. Интерес общества к вопросам эффективности управления собственностью Центрального банка должен быть не ниже, чем, например, к аналогичным вопросам в отношении имущества РАН или, скажем, Минобороны.

В-четвертых, чрезвычайно важный и совершенно новый аспект жизни реорганизованного Центробанка – существование в окружении профессиональных саморегулируемых организаций (СРО). До последнего времени у ЦБ не было никакого опыта взаимодействия со СРО, объединяющими участников рынка. Более того, руководители ЦБ последних лет ставили под сомнение саму необходимость существования таковых и довольствовались взаимодействием с лоббистскими банковскими и отраслевыми ассоциациями. Последние являются более или менее успешными просителями в отличие от классических СРО, выступающих создателями и творцами правил с возможностью контроля за их выполнением. Таковые СРО созданы в обязательных видах страхования (впрочем, СРО они там не называются), в менее явном виде – среди профучастников рынка ценных бумаг и в сфере микрофинансирования.

Пока же соответствующий законопроект, подготовленный Центробанком, отводит СРО лишь роль отдельного департамента ЦБ.

И наконец, новому руководству ЦБ придется решать и конфликт интересов разных ветвей надзора внутри самого мегарегулятора. Например, между объективными требованиями прогресса в развитии безналичного денежного обращения и не менее объективными потребностями в сохранении наличного оборота. Или между развитием банковского рынка и поддержкой сектора микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов, который некоторые сотрудники ЦБ называют не иначе как «параллельным, теневым банковским сегментом». Или между регулированием классических брокеров, действующих на рынке ценных бумаг, и брокеров рынка форекс, отношения которых между собой нельзя назвать безоблачными. Примеры можно множить.

Логика жизни должна привести к выделению в структуре ЦБ трех крупных блоков: блока макроэкономического регулирования и денежно-кредитной политики, блока регулирования платежных систем и наличного денежного обращения, блока регулирования частных финансовых рынков. Сохранение равновеликих позиций «главного по банкам» и «главного по небанкам» приведет лишь к постоянному внутреннему напряжению внутри руководства мегарегулятора. И тут главное – не ошибиться в выборе «главного по всем». А то нас ждет очередная реформа финансового регулирования, уже четвертая с начала века.

Источник: [Ведомости](#), № 130, 23.07.13

Автор: Алексей Саватюгин, экс-замминистра финансов РФ