

Новые подходы к межгосударственному финансовому регулированию

Тезисы доклада к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 25 сентября 2013 г.

Осознание необходимости пересмотра действующей модели регулирования финансового сектора во многом было обусловлено глобальным финансовым кризисом 2008-2009 гг. Именно уроки и последствия этого кризиса определили основные направления финансовых реформ, одобренных на саммитах G-20 в 2009-2010 гг. Для обозначения тенденции к усилению государственного регулирования даже появился новый термин «ререгулирование» (reregulation) по аналогии с термином «дерегулирование» (deregulation).

Дальнейшее перерастание банковского кризиса в кризис суверенных долгов, прежде всего в странах Европейского союза, вялое экономическое развитие в большинстве постиндустриальных государств в 2010-2013 гг. внесли свои коррективы в процесс разработки и имплементации новых международных стандартов финансового регулирования.

Институты глобального регулирования

Один из главных уроков глобального финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. заключался в том, что в условиях глобальных финансовых рынков и роста взаимозависимости национальных экономик необходимо более тесное международное сотрудничество в сфере финансового регулирования, повышение эффективности международных финансовых организаций. Последние, и в частности МВФ, не только не смогли заранее предвидеть кризис и предложить превентивные решения, но и обеспечить требуемую координацию национальных мер с тем, чтобы избежать серии банковских коллапсов, потрясших мировую экономику в 2008-2009 гг.

Главным координатором реформирования международной финансовой системы стала Большая двадцатка (G-20), саммиты которой с 2008 г. стали проводиться на уровне глав государств. Новых международных финансовых организаций после кризиса создано не было, но были реформированы и укреплены действующие, приняты новые совместные программы. В результате сформировался комплексный механизм межгосударственного финансового регулирования, который включает: координацию стратегических решений, разработку и согласование стандартов и рекомендаций по основным направлениям, их ретрансляцию на национальный уровень, мониторинг

выполнения этих рекомендаций и принятие специальных мер (международных санкций) в случае явного отказа страны от международного сотрудничества.

Следует подчеркнуть, что хотя финансовый кризис 2008-2009 гг. особенно сильно затронул индустриальные страны, международные организации прилагают максимум усилий с тем, чтобы новые стандарты регулирования были приняты и большинством развивающихся стран.

Если представить механизм межгосударственного регулирования графически, то на вершине пирамиды – G-20, которая является центром согласования и принятия стратегических решений, и тесно связанный с ней и ей подотчетный Совет по финансовой стабильности (СФС). СФС был создан в 2009 году по инициативе G-20 на базе Форума по финансовой стабильности с расширением его функций и вменением в обязанность координировать реформы и разработать систему раннего предупреждения кризисных ситуаций совместно с МВФ. Согласно Уставу СФС призван решать две основные задачи: координировать на международном уровне деятельность национальных финансовых регуляторов и институтов международной стандартизации с тем, чтобы развивать и продвигать внедрение эффективной регулятивной и надзорной финансовой политики; стимулировать внедрение национальными финансовыми регуляторами принципов макроэкономического надзора и антициклического регулирования. Усилия СФС направлены также на обеспечение максимальной совместимости национальных регулятивных систем по финансовым рынкам.

Принятые на саммитах G-20 стратегические решения через СФС ретранслируются на следующий уровень - стандартоустанавливающих организаций или, как их еще называют, институтов международной стандартизации (SSB), представляющих регуляторов различных секторов финансовых систем и рынков. Это Базельский комитет по банковскому надзору (BCBS), Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO), Совет по международным стандартам финансовой отчетности (IASB), Международный комитет страховых надзорных органов (IAIS), Комитет по платежам и расчетным системам (CPSS) и др. Разработанные ими совместно с СФС рекомендации и аналитические доклады по отдельным направлениям реформы, а также оценки выполнения решений и результаты мониторингов финансовых систем становятся объектом обсуждения и согласования на очередных саммитах G-20.

Особое место в системе регулирования занимает МВФ, который после азиатского финансового кризиса 1998 г. распространил сферу своей

ответственности и на функционирование мировых финансовых систем. В 1999 г. МВФ совместно с Мировым банком приняли программу оценки финансового сектора (FSAP), которая первоначально носила добровольный характер, причем предметом оценок FSAP были развивающиеся государства и офшорные зоны. Только с 2010 г. FSAP стала обязательной для стран-членов МВФ с системно значимыми финансовыми секторами (25 стран).

Таким образом, очевидно, что кризис 2008-2009 гг. активизировал деятельность международных финансовых структур, однако главная проблема по-прежнему заключается в том, что решения этих организаций, в т.ч. стандартоустанавливающих носят рекомендательный, а не обязательный характер для стран-участниц.

Базовые принципы и основные направления реформы

В центре новой модели финансового регулирования – выявление и устранение системных рисков, которые могут представлять угрозу для финансовой стабильности, так как именно недооценка данного фактора явилась одной из причин мирового кризиса. Это требует укрепления взаимосвязи макро- и микропруденциального регулирования и надзора, а также создания особого международного режима регулирования системнозначимых финансовых институтов.

Глобализация финансовой сферы обуславливает рост значимости международных стандартов финансового регулирования и надзора, в т.ч. для предотвращения регулятивного арбитража.

Принцип универсальности требует распространения этих стандартов не только на банки, но и на другие финансовые институты, а также на новые финансовые инструменты, находящиеся вне сферы контроля. Важнейший постулат реформы – большая прозрачность финансовых операций по всем видам финансовых сделок и институтов.

Наконец, в условиях падения доверия к финансовому сектору после кризиса, в качестве первоочередной задачи выдвигается защита интересов инвесторов и потребителей финансовых услуг, а также налогоплательщиков, которые были вынуждены финансировать спасение банков, осуществляемое за счет средств госбюджетов.

Базовые принципы реализуются в разработке и согласовании новых международных стандартов и рекомендаций по конкретным направлениям реформы финансового регулирования. По ряду из них уже можно говорить о

достижении определенного прогресса. Это, прежде всего, соглашение Базель-III, одобренное странами членами Базельского комитета в декабре 2010 г. Главная задача этого соглашения – обеспечить устойчивость банковской системы за счет увеличения собственного капитала банков, способного амортизировать убытки, а также изменения всей модели банковского риск-менеджмента с учетом уроков кризиса. Отличительные черты соглашения Базель III: увеличение размера коэффициента достаточности капитала при одновременном изменении как числителя (в расчет принимаются только наиболее устойчивые компоненты собственного капитала), так и знаменателя (расширение круга активов, оцениваемых по рискам, в том числе за счет включения забалансовых операций); введение дополнительных нормативов по уровню ликвидности и отношению заемного капитала к собственному, так называемому финансовому левереджу; больший учет макропруденциальных рисков и введение антициклического компонента в расчет капитала.

В рамках совершенствования корпоративного управления в банках в ответ на многочисленные упреки в отношении выплаты крупных бонусов высшим менеджерам СФС утвердил «Стандарты здоровой практики вознаграждения в финансовом секторе», которые были детализированы в перечне мероприятий, принятых в рамках BCBS, IOSCO, IASB.

Определены критерии идентификации и требования к регулированию глобальных и национальных системно значимых институтов (G-SIFI, D-SIFI), а также глобальных системно значимых страховых компаний (G-SIIs). Здесь также СФС работает совместно с соответствующими стандартоустанавливающими организациями. Приняты международные стандарты по упорядоченной ликвидации системно значимых финансовых институтов в случае банкротства. Системно значимым финансовым институтам рекомендовано иметь план восстановления (RecoveryPlan) и ликвидации (ResolutionPlan) на случай собственного банкротства с тем, чтобы не нарушать стабильности финансовой системы в целом.

Разработаны международные стандарты и в сфере регулирования сделок с производными финансовыми инструментами (деривативами), операции с которыми во многом определили размах кризиса. В развитие решения Питтсбургского саммита G-20 2009 г. о разработке механизма регулирования и надзора за внебиржевыми деривативами, а также увеличения их прозрачности, СФС в 2010 г. подготовил рекомендации по выпуску стандартизированных финансовых инструментов и их обслуживанию. Все сделки с

внебиржевыми деривативами должны регистрироваться в торговых репозиториях. Торговля такими инструментами на биржах и электронных площадках должна подлежать обязательному клирингу через центральные контрагенты (CCP). IOSCO совместно с CPSS опубликовали Принципы функционирования инфраструктуры финансовых рынков, содержащие международные стандарты организации работы CCP.

По другим направлениям реформы работа идет более медленными темпами. Это, в частности, касается согласования международных правил регулирования теневой банковской системы, определения и разработки инструментов для уменьшения системного риска, причем как в рамках финансового надзора, так и банковского риск-менеджмента, сближения стандартов международной бухгалтерской отчетности.

В целом, можно сказать, что достигнуты определенные результаты на пути разработки международных стандартов финансового регулирования и надзора, хотя и здесь еще предстоит многое сделать, однако наибольшие трудности лежат в плоскости имплементации этих стандартов на уровне отдельных стран.

Имплементация на национальном и региональном (ЕС) уровнях

Существующий режим имплементации международных стандартов, принятых на добровольной основе, позволяет национальным финансовым регуляторам, придерживаясь общих принципов и рекомендаций вносить свои коррективы в их реализацию, исходя из экономической ситуации в стране и своих собственных задач. Так при внедрении соглашения Базель III США и страны Западной Европы, а также ряд других стран по разным причинам перенесли сроки его законодательного вступления в силу с 1 января 2013 г. на 1 января 2014 года. При этом отдельные страны предполагают изменить величину коэффициента достаточности капитала в сторону его повышения, несмотря на опасность регулятивного арбитража.

Европейский союз, принимая Директивы ЕС с целью транспонировать международные стандарты в национальные законодательства, одновременно стремится решить свою собственную задачу: обеспечить гармонизацию европейских законов в области финансового регулирования и надзора. Поэтому, например, Пакет CRD-IV/CRR-IV (Директива и Регламент о требованиях к достаточности капитала), будучи во многом зеркальным отражением положений Базеля III, имеет и некоторые отличия, в частности распространяется на все кредитные институты ЕС, а не только на международно ориентированные, как это

предусматривается Базельским соглашением. Свои «европейские» особенности имеют и Директивы ЕС, призванные обеспечить реализацию согласованных международных мер по усилению регулирования и прозрачности рынка деривативов – EMIR (EuropeanMarketInfrastructureRegulation) и MIFID (MarketsinFinancialInstrumentsDirective). Здесь, как и по ряду других вопросов, различаются позиции стран ЕС и США.

Все это свидетельствует о том, что, несмотря на объективную потребность в международных стандартах финансового регулирования национальные государства, и прежде всего крупнейшие из них, не готовы полностью отказаться от суверенитета в финансовой сфере. Это тормозит осуществление полномасштабной глобальной реформы финансового регулирования.

Некоторые итоги и перспективы

Реформа финансового регулирования нацелена на долгосрочную перспективу и пока далека от завершения. Поэтому сейчас оценить достижение главной продекларированной цели – укрепления стабильности финансового сектора для обеспечения устойчивого экономического роста, не представляется возможным. Имеющиеся же оценки последствий реализации соглашения Базель III для мировой экономики, которые делаются разными группами экспертов (одни представляют межгосударственные структуры, другие – частные финансовые институты), существенно различаются. При этом существует консенсус, что финансовый сектор стоит перед серьезными вызовами как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Анализ показывает, что межгосударственным финансовым структурам удалось достичь определенного прогресса в разработке международных стандартов финансового регулирования, согласования рекомендаций по отдельным направлениям реформы, и процесс технических консультаций, с большой вероятностью, будет продолжаться и дальше на разных платформах. При этом охват и глубина реформы, темпы ее реализации во многом будут определяться внешними для международных организаций факторами, в том числе силой влияния лоббистских структур финансового сектора, с одной стороны, и активностью общественных организаций потребителей финансовых услуг, различных НПО, с другой, но главное – развитием экономической и социально-политической ситуации в мире.