



***ДОКЛАД О ПРОГРЕССЕ В ОБЛАСТИ
ФИНАНСОВЫХ РЕФОРМ***

Сентябрь, 2013



Содержание

1. Исправление разломов, вызвавших кризис	4
2. Обеспечение бесперебойного функционирования финансовых рынков.....	9
3. Максимальное использование преимуществ открытой, единой и надежной мировой финансовой системы	10
4. Заключение. Навстречу финансовой системе, способствующей уверенному, устойчивому и сбалансированному экономическому росту	13

Доклад о прогрессе в области финансовых реформ

В 2008 году «Группа двадцати» приняла на себя обязательства по фундаментальному реформированию финансовой системы и исправлению ошибок, которые привели к мировому финансовому кризису, с целью восстановления финансовой системы как безопасного и более надежного источника финансирования реального сектора экономики. Для достижения этих целей «Группа Двадцати» поручила СФС координацию разработки прочного всеобъемлющего порядка международного регулирования и надзора для новой глобальной финансовой системы.

Необходимость фундаментальных реформ финансового регулирования была очевидна. Докризисный финансовый бум подпитывался избыточной и неуправляемой долговой нагрузкой. Капитал многих банков был крайне мал по сравнению с рисками, которые они на себя принимали. Органы регулирования и надзора не оценили в должной мере и не справились с рисками, накопившимися в финансовой системе. Сразу после начала кризиса многие рынки остановились, что привело к его быстрому распространению по миру.

Снижение доверия к финансовым рынкам и институтам приостановилось лишь, когда власти начали поддержку финансовой системы. Некоторые финансовые институты, которые были «слишком велики, чтобы обанкротиться», перенесли бремя своих потерь на налогоплательщиков, оставив после себя лишь ослабленную экономику. Несмотря на эти меры, кризис вызвал глобальную рецессию и беспрецедентные расходы для государственных бюджетов, экономик и граждан. Наследие кризиса по-прежнему создает угрозы финансовой стабильности и задерживает восстановление экономики.

На протяжении последних пяти лет члены СФС **согласовали и реализовали широкую программу стратегических реформ, направленных на исправление крупнейших разломов, вызвавших кризис.** Мы строим более устойчивые финансовые институты и рынки, используя заметно более строгие международные стандарты, разработанные для внедрения с учетом различной национальной специфики. Мы решаем проблему «слишком большой, чтобы обанкротиться». В то же время мы работаем над предотвращением регулятивного арбитража, в условиях которого усиление регулирования в одном сегменте рынка или географическом регионе подталкивает риски к миграции в другие области. Поэтому мы приняли на себя обязательства обеспечить должный уровень надзора и регулирования всех рынков, финансовых продуктов и участников. Мы создаем основы бесперебойного рыночного финансирования, которое способствует устойчивому функционированию рынков.

Эти реформы снижают вероятность будущих финансовых кризисов и последствий финансовой нестабильности для реального сектора экономики и

являются важнейшим вкладом в приоритетную работу «Группы Двадцати» по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного роста.

Наша работа существенно продвинулась, но пока не завершена. Для окончательного решения проблем, вызвавших кризис, крайне важным является сохранение курса на завершение реформ и их точную, последовательную и скоординированную реализацию. Добиться успеха можно лишь при условии, что реформы сопровождаются постоянной оценкой возможных уязвимостей наших финансовых систем и высокой степенью готовности к борьбе с вновь возникающими источниками угрозы. Мы должны продолжать строительство институтов и механизмов международного сотрудничества, которые позволят реализовать потенциал открытой объединенной глобальной финансовой системы, обеспечивающей уверенный, устойчивый и сбалансированный рост, в том числе за счет создания рабочих мест.

1. Исправление разломов, вызвавших кризис

Мы создаем более устойчивые финансовые институты

В 2010 году «Группа двадцати» утвердила Базель III – важнейшее обновление международных стандартов регулирования банков, обеспечивающее рост размера, качества и ликвидности их капитала. Практически все государства, входящие в «Группу Двадцати» и СФС, на сегодня утвердили правила, вводящие эти стандарты по графику, который позволяет избежать сбоев в экономике. Кроме того, государства строго следят за практической имплементацией стандартов другими сторонами.

В результате кризиса капитал многих банков, в том числе глобально значимых, был серьезно истощен. Но сегодня многие банки уже соответствуют новым минимальным требованиям, заметно опережая срок их вступления в силу в 2019 году. Нехватка капитала крупнейших банков по сравнению с требованиями 2019 года уже сегодня составляет лишь половину из годовой прибыли. Там, где банки успешно наращивают капитал, кредитные ресурсы вновь становятся доступными, что способствует восстановлению экономики.

В этой области, однако, сохраняются серьезные вызовы. Наращивание капитала происходит неравномерно, и некоторым банкам по-прежнему требуется восстановление баланса. Кроме того, вызывает опасения анализ рискориентированных моделей, используемых банками для расчета достаточности капитала, который продемонстрировал серьезные различия в этих моделях. Эти различия не связаны с различной природой рисков, а скорее объясняются разностью регулятивных подходов и системам управления рисками банков. Это подчеркивает важность гармонизации подходов к взвешиванию риска среди банков и введения требований к коэффициенту левереджа, который должен быть дополнительным защитным

механизмом к рискориентированным требованиям. Решение этих проблем необходимо для восстановления доверия к финансовой устойчивости банков.

В ближайшее время (в начале 2014 года) будет завершена работа над последними элементами новой мировой системы требований к капиталу банков, в том числе над коэффициентом левериджа. В этой связи проводится стратегический анализ системы требований к капиталу на предмет простоты, чувствительности к рискам и сопоставимости в масштабах банковской системы.

Мы повышаем прозрачность

Для того чтобы участники рынков могли осуществлять самостоятельные оценки кредитоспособности и рисков, а регуляторы могли осуществлять надзор за участниками, требуется достаточно информации и эффективные процедуры. СФС осуществлял координацию ряда инициатив по повышению качества информации, доступной участникам рынков и регуляторам.

Некоторые из этих инициатив направлены на повышение качества раскрываемой информации об отдельных финансовых институтах, в том числе:

- совершенствование практик раскрытия банками информации инвесторам и контрагентам посредством рекомендаций, подготовленных Рабочей группой по расширенному раскрытию информации (Enhanced Disclosure Task Force), состоящей из объединенных СФС представителей частного сектора: банков, инвесторов и других участников;
- решение проблем, связанных с пробелами в информации, в том числе в информационном обмене между регуляторами о рисках и капитале глобальных системно значимых банков;
- совершенствование стандартов бухгалтерского учета и повышение международной совместимости бухгалтерской отчетности за счет поддержки разработки IASB и US FASB высококачественных гармонизированных стандартов.

Другие инициативы направлены на повышение качества доступной информации о финансовых рынках, в том числе:

- создается система глобального идентификатора юридических лиц для однозначного определения сторон в финансовых операциях;
- создается глобальная система мониторинга теневого банковского сектора;
- обеспечивается отчетность по всем сделкам на ранее слаборегулируемом рынке внебиржевых деривативов в торговые репозитории, а оборот инструментов этого рынка будет по возможности осуществляться на организованных платформах с соответствующим раскрытием информации;

- Меняются процессы формирования финансовых индикаторов, что не позволит в будущем повторяться нарушениям вроде злоупотреблений с LIBOR и другими бенчмарками.

Указанные выше инициативы позволят регуляторам и рынкам лучше оценивать риски не только отдельных компаний, но и всей финансовой системы в целом, что благоприятно скажется на стабильности самой системы. Но в этой области требуются и дальнейшие усилия. В частности, мы способствуем работе организаций, устанавливающих стандарты бухгалтерской отчетности, где продвижение по некоторым ключевым вопросам все еще находится под угрозой срыва.

Мы достигли значительного прогресса в отказе от модели «слишком большой, чтобы обанкротиться»

Вслед за крахом Lehman Brothers и последовавшим спасением многих крупных банков властями лидеры «Группы Двадцати» поручили СФС разработку мер, направленных на решение проблем, связанных с системно значимыми финансовыми институтами (СЗФИ).

Проблема «слишком большой, чтобы обанкротиться» возникает, когда под угрозой банкротства СЗФИ государственные органы вынуждены оказывать им финансовую помощь для предотвращения серьезной дестабилизации финансовой системы и долгосрочного урона экономике. Результаты могут быть разрушительными для системы государственных финансов: потери субъектов частного сектора принимаются на себя государством, что искажает мотивацию СЗФИ, провоцируя принятие ими чрезмерных рисков.

В разработке и имплементации мер, направленных на отказ от модели «слишком большой, чтобы обанкротиться», достигнут существенный прогресс, чему посвящен отдельный доклад к Санкт-Петербургскому саммиту. Мы определяем СЗФИ в разных секторах и применяем к ним три вида мер, резко снижающих угрозу, которую может представлять их банкротство для финансовой системы в целом:

- изменение правовых и операционных режимов для обеспечения безопасного урегулирования несостоятельности всех финансовых институтов, в том числе осуществляющих трансграничные операции, и исключение необходимости использования для этого средств налогоплательщиков;
- введение требований для СЗФИ о дополнительной устойчивости к потерям, что обеспечит большую защиту с учетом магнитуды влияния их банкротства на экономику по сравнению с институтами, менее крупными и ключевыми для финансовой системы;

- более интенсивный и эффективный надзор (в том числе обмен информацией о рисках), отражающий дополнительную сложность этих институтов и системные риски, связанные с их деятельностью.

Компании и рынки начинают адаптироваться в условиях решительности властей отказаться от модели «слишком большой, чтобы обанкротиться». Появляются признаки снижения ожиданий поддержки СЗФИ за счет средств налогоплательщиков в рейтингах, присваиваемых им кредитными рейтинговыми агентствами, а также в рыночной стоимости предоставляемых ими кредитов.

Вместе с тем во многих странах еще требуются законодательные реформы, направленные на имплементацию «Ключевых атрибутов эффективных режимов урегулирования несостоятельности», что позволит повысить доверие к системе мер по СЗФИ и приведет к изменениям в поведении компаний и рынков. В некоторых государствах реформы осуществлены, однако, требуются дополнительные шаги по предоставлению госорганам дополнительных полномочий и инструментария в области урегулирования несостоятельности. В этой связи мы призываем государства «Группы Двадцати» обеспечить до конца 2015 года изменения законодательства, предусмотренные «Ключевыми атрибутами».

Структура банков также должна позволять урегулирование несостоятельности в условиях кризиса. В этой связи мы просим вас утвердить дальнейшие меры для урегулирования несостоятельности институтов, осуществляющих операции в разных странах, представленные в отдельном докладе об отказе от модели «слишком большой, чтобы обанкротиться». В частности, требуется международная координация подхода к достаточной устойчивости к потерям в ходе урегулирования несостоятельности, в том числе к ее природе, размеру и расположению в рамках структуры финансовой группы. Решение этого вопроса повысит доверие к эффективности стратегий трансграничного урегулирования.

Структурные реформы на национальном уровне могут также способствовать решению проблемы «слишком большой, чтобы обанкротиться» за счет ограничения предельного размера риска и повышению эффективности урегулирования несостоятельности СЗФИ. В то же время остается риск того, что национальные структурные меры будут различны в разных государствах. Это затруднит международную интеграцию рынков. В этой связи члены СФС будут обсуждать и осуществлять мониторинг возможных негативных трансграничных последствий.

Усиление надзора за крупнейшими финансовыми институтами является ключевым элементом системы мер в отношении СЗФИ, однако реализуется с меньшей динамикой, чем остальные меры. Для повышения эффективности надзора власти должны обеспечивать адекватную ресурсную базу для уполномоченных органов (включая навыки и опыт). Этим органам нужно

предоставлять четкие полномочия, обеспечивать их независимость и ответственность, необходимые для качественного осуществления надзора.

Мы заполняем пробелы в регулировании

Госорганы должны эффективно управлять системным риском вне зависимости от того, где он возникает. Мы должны избегать появления пробелов в регулировании. Это может привести к тому, что повышение строгости правил для банков и других традиционных участников рынка создаст предпосылки для перемещения рискованных видов деятельности в нерегулируемые сегменты рынка.

Наша программа реформ нацелена на обеспечение всеобъемлющего регулирования и надзора за финансовой системой. Регулятивные меры должны соответствовать возникающим системным рискам вне зависимости от того, в каком типе финансовых институтов или на каком рынке этот риск реализуется. По этой причине система мер, направленных на решение проблемы «слишком большой, чтобы обанкротиться», применяется ко всем типам финансовых институтов, которые признаны системно значимыми.

Другим примером нашей работы по заполнению пробелов в регулировании является наша инициатива по усилению надзора и регулирования теневой банковской системы.

Мы занимаемся системными рисками в теневой банковской системе

Одной из причин кризиса был быстрый рост институтов и операций «теневого бэнкинга», которые выполняли функции, традиционно присущие банкам (например, получение или предоставление краткосрочных или долгосрочных займов, а также накрутка баланса для предоставления кредита). Быстрый рост и последовавший коллапс теневой банковской системы создали системные риски и увеличили амплитуду кризиса.

На Каннском саммите в 2011 году лидеры «Группы Двадцати» признали необходимость усиления регулирования и надзора за теневой банковской системой. Мы разработали единый набор мер против системных рисков, создаваемых теневым бэнкингом. Они направлены на превращение этого сектора в полноценный рыночный источник финансирования и диверсификацию источников для надежного финансирования наших экономик. Указанные меры относятся не только к тем видам теневой банковской деятельности, которые вызвали озабоченность во время кризиса, они также создают общую систему регулирования, которая позволит уполномоченным органам определять риски и управлять ими вне зависимости от того, в какой точке теневой банковской системы они формируются.

2. Обеспечение бесперебойного функционирования финансовых рынков

Повышение роли рынков как источников финансирования подчеркивает необходимость бесперебойного функционирования финансовых рынков. Кризис продемонстрировал, что взаимные связи между основными компаниями и основными рынками приводят к мгновенному распространению последствий рыночных сбоев или исчезновению ликвидности.

«Группа Двдцати» и СФС реализуют ряд инициатив, направленных на обеспечение бесперебойного функционирования рынков и снижение системных рисков, возникающих из-за взаимной зависимости крупнейших финансовых институтов. Целью этой работы является сохранение ликвидности рынков и защита всех участников рынка в случае банкротства одного из них. Иными словами, рынки должны являться источником роста, а не слабости, даже во время кризисов.

Мы делаем рынок деривативов более защищенным

Мировой финансовый кризис 2008 года обозначил системные недостатки и слабое регулирование внебиржевого рынка деривативов, а также выявил системные риски для всего рынка и экономики. Регуляторы не обладали достаточной информацией о позициях, открытых участниками этого рынка, и не могли оценить накопленные риски.

Внебиржевой рынок деривативов сейчас полностью реформируется. Мы повышаем прозрачность за счет требований об обороте инструментов на организованных торгах и отчетности о сделках в торговые репозитории. Мы также создаем условия для снижения и систематического контроля за рисками участников этого рынка по отношению друг к другу за счет помещения центрального контрагента между двумя сторонами по сделкам, по которым это возможно, а также за счет установления минимальных требований к капиталу и резервированию.

Поскольку это международный рынок, необходимо, чтобы регулирование носило недискриминационный характер для субъектов из разных стран. Мы направим отдельный доклад о договоренностях, достигнутых уполномоченными органами о регулировании трансграничных операций, в том числе о случаях, когда они будут полагаться на нормативные акты, действующие в других странах, если они позволяют добиться схожих результатов по сравнению с их собственными.

Мы укрепляем инфраструктуру рынка

Госорганы требуют большего использования инфраструктуры рынка, в том числе центральных контрагентов. Это снизит взаимную зависимость между участниками, которая может привести к быстрому распространению кризисных явлений. Надежность инфраструктуры финансового рынка и снижение возможности возникновения в ней источников риска является важнейшим вкладом в финансовую стабильность.

Разработаны новые, более жесткие международные принципы надежности и устойчивости всех системно значимых инфраструктурных институтов, в том числе центральных контрагентов, платежных систем, центральных депозитариев ценных бумаг, расчетных систем и торговых репозитариев. Мы разработали методические рекомендации по применению «Ключевых атрибутов эффективных режимов урегулирования несостоятельности» к институтам инфраструктуры, а также осуществляем контроль за имплементацией указанных принципов на национальном уровне.

Мы реформируем кредитные рейтинговые агентства для снижения зависимости от них

Мы принимаем меры, чтобы снизить склонность рынков к формированию «пузырей» и их подверженность «эффекту толпы».

Развитию кризиса способствовали конфликты интересов в деятельности кредитных рейтинговых агентств и проблемы с присвоением рейтингов структурным продуктам. Однако сегодня агентства находятся под более интенсивным надзором и регулированием, в том числе раскрытия информации о внутренних процедурах. Тем не менее власти должны ускорить работу, направленную на снижение механистической зависимости участников рынка от внешних рейтингов. Такая зависимость провоцирует «эффект толпы» и обвалы рыночных цен при снижении рейтингов.

Компании должны принимать на себя ответственности за свои инвестиции, проводя собственный due diligence и оценки кредитоспособности. Государственные органы в большинстве стран «Группы Двадцати» добились пока небольшого прогресса в снижении зависимости от рейтингов во всех секторах финансового рынка, однако приняли на себя обязательства по подготовке планов ускоренных действий.

3. Максимальное использование преимуществ открытой, единой и надежной мировой финансовой системы

Повышение доверия к открытой мировой финансовой системе

Краткосрочная необходимость защиты национальной экономики и налогоплательщиков может иногда перевешивать вопрос долгосрочных преимуществ для глобальной финансовой системы. Глубина кризиса и

сопутствующие ему сдвиги в трансграничной деятельности лишь усиливают эту тенденцию. Фрагментация международной финансовой системы приводит к появлению барьеров на пути эффективного перемещения капитала и ликвидности в реальном секторе экономики, замедляя темпы роста. Следует снизить риск распространения эпидемий кризиса и предпосылки к протекционизму и огораживанию национальных финансовых систем. Реформы должны повышать доверие к устойчивости национальных и международной финансовых систем, перспективам экономического роста и не допускать регулятивного арбитража.

Кроме того, крайне важно и дальше демонстрировать нашу общую готовность к доведению реформ до конца. Для этого СФС осуществляет координацию регулярного анализа информации от госорганов о ходе реализации согласованных реформ. Результаты этого анализа также использованы в настоящем докладе.

Обеспечение своевременного и последовательного внедрения новых стандартов регулирования

Эффективность реформ можно оценить лишь в случае их полной и последовательной реализации. В этой связи СФС объединяет усилия с другими органами, устанавливающими стандарты. Вместе с ними Совет осуществляет тщательный мониторинг и оценку уровня и эффективности внедрения реформ в отдельных государствах и публикует результаты этой работы. Особое внимание уделяется мониторингу в шести ключевых отраслях: Базельские стандарты капитала и ликвидности, реформы рынка деривативов, практики назначения вознаграждений, регулятивные меры в отношении глобальных СЗФИ, правила урегулирования несостоятельности и теневая банковская система.

Мы также следим за влиянием реформ на реальный сектор экономики и способность финансовой системы выполнять роль источника долгосрочного финансирования инвестиций. Регуляторы готовы совершать необходимые действия при обнаружении нежелательных последствий реформ либо более эффективных методов достижения поставленных задач.

Мы полагаемся на регулятивные системы друг друга, если они дают схожие результаты

Финансовые рынки и многие крупнейшие финансовые институты являются глобальными, однако несмотря на согласованность международных стандартов, финансовое регулирование, в конечном счете, является национальным либо региональным. Для предотвращения арбитража регулирование должно полностью распространяться на все финансовые рынки и институты, но вместе с тем не допускать конфликтов,

несоответствия и излишнего дублирования по сравнению с зарубежными регулятивными режимами. Это не означает необходимость идентичности нормативных актов в разных юрисдикциях, а скорее, предполагает, что в целом они позволяют достичь схожих результатов. Мы должны иметь возможность положиться на регулятивные системы друг друга и рассчитывать, что в разных странах действуют схожие правила.

Недавние плоды сотрудничества регуляторов в области внебиржевых деривативов могут проиллюстрировать необходимый подход. В июле 2013 года министры финансов и председатели центральных банков «Группы Двадцати» заявили, что юрисдикции и регуляторы должны иметь возможность на недискриминационной основе положиться друг на друга, когда это оправдывается качеством их регулирования и правоприменительного режима и позволяет достичь в основном идентичных результатов. Этот подход является крайне важным для обеспечения эффективного функционирования международных рынков капитала, а также для снижения регулятивных издержек участников рынка.

СФС использует принцип признания зарубежного регулирования и при разработке других реформ. Это позволяет юрисдикциям полагаться на зарубежные правила при условии, что они достигают схожих регулятивных результатов. Причем, при оценке действующего на национальном уровне регулирования следует в первую очередь оценивать результаты его применения.

Расширение сотрудничества и обмен информацией

Для осуществления полноценного надзора за трансграничными финансовыми институтами требуется сотрудничество финансовых властей.

Необходимо расширять деятельность коллегий, посредством которых осуществляется сотрудничество в области надзора, за счет обмена практическим опытом и усиления каналов, которые надзорные органы используют для обмена информацией.

Уполномоченные органы основных государств, где осуществляют операции глобальные СЗФИ, создали для них международные антикризисные группы для взаимодействия при предотвращении или ликвидации последствий кризиса в этих институтах. Мы должны способствовать взаимодействию в рамках этих групп. В начале 2014 года мы подготовим рекомендации по сотрудничеству и обмену информацией для национальных регуляторов, которые не входят в состав антикризисных групп, но в чьих странах глобальные СЗФИ также являются системно значимыми.

«Группа Двадцати» по-прежнему должна способствовать распространению международных стандартов эффективного сотрудничества и обмена информацией между регуляторами и органами финансового



надзора разных стран. Государства «Группа Двадцати» должны собственным примером демонстрировать несотрудничавшим юрисдикциям необходимость внедрения этих стандартов.

Продолжая сотрудничество

Механизмы, созданные в рамках «Группы Двадцати» и СФС, создают необходимые для глобальной финансовой системы условия для сотрудничества в области подготовки реформ, надзора и борьбы с кризисами. По поручению «Группы Двадцати» СФС укрепился в качестве отдельного юридического лица в начале 2013 года, которое, вместе с тем, размещается в Банке международных расчетов и им финансируется.

Мы поддерживаем контакты с более широкой аудиторией разными средствами, в том числе с помощью семинаров с участием представителей различных организаций, публичных обсуждений стратегических предложений, а также через региональные консультативные группы, которые позволяют дополнительно привлекать к дискуссии 70 стран.

4. Заключение. Навстречу финансовой системе, способствующей уверенному, устойчивому и сбалансированному экономическому росту

От поддержки «Группой Двадцати» завершения работы над пакетом международных реформ и их полной, своевременной и последовательной реализации зависит не только построение более надежных национальных финансовых систем, но и создание более эффективной и открытой глобальной системы, основанной на уверенности в выполнении странами взятых на себя обязательств.

Результатом станет построение устойчивой глобальной финансовой системы, отвечающей задачам, которые ставит перед ней мировая экономика, даже когда цикличность развития последней неизбежно приводит к экономическим потрясениям. Такая финансовая система способствует цели «Группы Двадцати» по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного роста и создания рабочих мест.

1.