

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

МАРТ 2013

После кризиса 2008-2009 гг. стала очевидной необходимость кардинального реформирования глобальной системы финансового регулирования. Окончательное согласование реформ ведется на уровне «Группы 20», в то время как Совет по финансовой стабильности играет ключевую роль в непосредственной разработке рекомендаций и стандартов, а также осуществляет мониторинг их внедрения на национальном уровне.

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (БАНК РОССИИ)

Оглавление

Введение.....	2
Структура Совета по финансовой стабильности	3
Основные направления работы Совета по финансовой стабильности.....	5
<i>Сборник стандартов.....</i>	<i>5</i>
<i>Регулирование деятельности системно значимых финансовых институтов</i>	<i>6</i>
<i>Регулирование теневой банковской деятельности</i>	<i>10</i>
<i>Реформирование рынка внебиржевых деривативов</i>	<i>12</i>
<i>Снижение зависимости от оценок рейтинговых агентств.....</i>	<i>13</i>
<i>Создание Единого глобального кода для юридических лиц</i>	<i>14</i>
<i>Мониторинг реализации рекомендаций и внедрения стандартов</i>	<i>15</i>
<i>Тематические и страновые обзоры Совета по финансовой стабильности</i>	<i>16</i>
Деятельность Совета по финансовой стабильности в 2012 году	16
Участие Банка России в деятельности Совета по финансовой стабильности	19

Введение

В результате финансового кризиса 2008-2009 года стало очевидно, что риски финансовой системы в целом не могут быть устранены посредством совокупности традиционных мер макроэкономической политики и пруденциальных мер, направленных на отдельные финансовые институты. Реализация экстренных мер денежно-кредитной политики и существенные бюджетные расходы на спасение финансовой системы обусловили необходимость реформирования финансового регулирования посредством расширения регулятивного периметра, ужесточения регулирования и надзора, а также введения макропруденциальных мер. На национальном уровне страны стали модернизировать системы финансового надзора и регулирования.

В июне 2009 года для реализации реформ на международном уровне Форум финансовой стабильности (ФФС, Financial Stability Forum)¹, созданный в 1999 году по инициативе министров финансов и управляющих центральными банками стран «Группы 7», был преобразован в Совет по финансовой стабильности (СФС, Financial Stability Board) – неформальную площадку для общения национальных финансовых регуляторов и международных организаций в целях содействия укреплению финансовой стабильности. Одновременно было одобрено вступление новых участников, Россия стала полноправным членом Совета. Для участия в Пленарном заседании России было предоставлено три места (в настоящее время это Минфин России – заместитель Министра С.А. Сторчак, Банк России – Первый заместитель Председателя А.В. Улюкаев, ФСФР России – руководитель Д.В. Панкин).

В настоящее время в состав СФС входят страны-члены «Группы 20», а также международные организации (Банк международных расчетов (БМР), Европейский центральный банк (ЕЦБ), Еврокомиссия, Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк (ВБ)) и международные органы, устанавливающие стандарты (Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН), Комитет по глобальной финансовой системе (CGFS), Комитет по платежным и расчетным системам (CPSS), Международная ассоциация органов страхового надзора (IAIS), Совет по международным стандартам финансовой отчетности (IASB) и Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO)).

Представительство на Пленарном заседании осуществляется на уровне управляющего центральным банком или его первого заместителя, главы или первого заместителя основного надзорного/регулятивного органа и заместителя министра финансов. В Пленарных заседаниях участвуют также представители ведущих международных организаций.

¹Идея создания ФФС возникла в результате обсуждения доклада Президента Бундесбанка Ганса Титмайера о расширении международного сотрудничества и координации в области надзора за финансовыми рынками.

На саммите «Группы 20» в Каннах (Франция) 3-4 ноября 2011 года с участием Президента Российской Федерации Д.А. Медведева было одобрено укрепление институциональных основ СФС путем изменения Устава и преобразования СФС в юридическое лицо - ассоциацию по швейцарскому праву (с возможным последующим преобразованием в полноценную международную организацию с соответствующим иммунитетом и привилегиями). В рамках завершения институализации СФС на состоявшемся 28 января 2013 года Пленарном заседании были утверждены Статьи Ассоциации и процедурный порядок Совета. Члены СФС представили официальные письма, подтверждающие свое согласие на участие в Ассоциации. От **России** свое членство в СФС подтвердили Минфин России, Банк России и ФСФР.

Основные задачи СФС — совершенствование функционирования финансовых рынков, определение уязвимых мест финансовой системы, укрепление финансовой стабильности во всех регионах мира, уменьшение системного риска путем информационного обмена и международного сотрудничества между национальными и международными органами надзора, а также поддержка деятельности надзорных коллегий.

Структура Совета по финансовой стабильности

Органами СФС являются Пленарное заседание, Координационный комитет, профильные Постоянные комитеты (и их рабочие группы) и Секретариат СФС.

Председатель СФС назначается Пленарным заседанием на срок три года с возможностью однократного повторного назначения из числа его членов. Председатель созывает и возглавляет работу Пленарных заседаний и Координационного комитета, а также контролирует деятельность Секретариата. В настоящее время Председателем СФС является Марк Карни, Управляющий Банком Канады (с 1 июля 2013 года он станет Управляющим Банком Англии).

Главным органом СФС является *Пленарное заседание*, которое собирается не менее двух раз в год. При необходимости дополнительно организуются телефонные конференции участников Пленарного заседания. Пленарное заседание принимает решения об изменении Устава и о членстве в СФС, утверждает программу работы СФС, доклады, принципы, стандарты, рекомендации и руководства, выработанные СФС. В течение года итоги работы всех комитетов и рабочих органов СФС выносятся на обсуждение в рамках Пленарных заседаний.

Для обеспечения стоящих перед СФС задач Пленарное заседание может учреждать Постоянные комитеты и рабочие группы и наделять их соответствующими полномочиями. В настоящее время на постоянной основе действуют пять комитетов (Координационный комитет - Steering Committee, SC; Постоянный комитет по оценке уязвимых мест в финансовой системе - Standing Committee on Assessment of Vulnerabilities, SCAV;

Постоянный комитет по соблюдению международных стандартов - Standing Committee on Standards Implementation, SCSI; Постоянный комитет по сотрудничеству в области регулирования и надзора - Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation, SRC; Постоянный комитет по бюджету и ресурсам - Standing Committee on Budget and Resources, SCBR), Аналитическая группа Постоянного комитета по оценке уязвимых мест в финансовой системе (Analytical Group on Vulnerabilities, AGV), 6 региональных консультативных групп (для стран Америки, Азии, СНГ, Европы, Ближнего Востока и Северной Африки, а также для Африки южнее Сахары) и ряд рабочих групп.

Координационный комитет осуществляет оперативное руководство исполнением указаний между Пленарными заседаниями и подготавливает проведение Пленарных заседаний.

В компетенцию *Постоянного комитета по оценке уязвимых мест в финансовой системе* входят выявление, оценка и мониторинг уязвимых мест финансовой системы и разработка рекомендаций по их устранению, а также участие в совместном с МВФ Механизме раннего предупреждения.

Мандатом *Постоянного комитета по соблюдению международных стандартов* предусмотрено проведение мониторинга внедрения рекомендаций, принятых членами «Группы 20» и СФС, осуществление тематических обзоров и стимулирование приверженности международным стандартам.

Постоянный комитет по сотрудничеству в области регулирования и надзора разрабатывает рекомендации по усилению регулирования и надзора в различных областях финансовой системы и меры, способствующие эффективной реализации этих рекомендаций.

Постоянный комитет по бюджету и ресурсам создан в 2012 году и будет представлять Пленарному заседанию оценку потребности Секретариата в ресурсах, рассматривать бюджет, оценивать и давать рекомендации Пленарному заседанию в отношении возможностей привлечения дополнительных ресурсов (в настоящее время деятельность Секретариата финансируется Банком международных расчетов).

Секретариат СФС находится в Банке международных расчетов (Базель, Швейцария), его возглавляет Генеральный секретарь (в настоящее время Свейн Андресен), который назначается Пленарным заседанием по предложению его Председателя.

Основные направления работы Совета по финансовой стабильности

В последние годы приоритетными направлениями работы СФС были следующие вопросы:

- регулирование деятельности системно значимых финансовых институтов (СЗФИ), в том числе совершенствование требований к капиталу и режимов урегулирования несостоятельности;
- регулирование теневой банковской деятельности;
- реформирование рынка внебиржевых деривативов;
- совершенствование практик материального стимулирования сотрудников финансовых институтов;
- снижение зависимости от оценок рейтинговых агентств;
- создание Единого глобального кода юридических лиц;
- мониторинг реализации рекомендаций и внедрения стандартов.

Сборник стандартов

Инициатива разработки Сборника стандартов (Compendium of Standards) была выдвинута в 1999 году Форумом финансовой стабильности. В Сборник включены принятые на международном уровне экономические и финансовые стандарты. На данный момент это более 150 документов, варьирующихся от широких принципов до детальных инструкций. Из них СФС особенно выделяет 12 ключевых стандартов. Эти 12 стандартов (сфер) определены в качестве наиболее приоритетных для реализации и являются признанным минимумом, которому должны соответствовать страны:

- *макроэкономическая политика и прозрачность данных*: 1) прозрачность денежно-кредитной и финансовой политики; 2) прозрачность бюджетно-налоговой политики; 3) распространение данных;
- *институциональная и рыночная инфраструктура*: 4) процедура банкротства; 5) корпоративное управление; 6) финансовая отчетность; 7) аудит; 8) платежи и расчеты; 9) целостность рынка;
- *финансовое регулирование и надзор*: 10) банковский надзор; 11) регулирование рынка ценных бумаг; 12) надзор за страховым рынком.

В данный момент Сборник стандартов (Compendium of Standards) подвергается пересмотру в целях совершенствования стандартов и удобства его использования. В дальнейшем Сборник стандартов будет обновляться на регулярной основе.

В марте 2010 года СФС запустил инициативу по сотрудничеству и обмену информацией. Цель - разработка и реализация мер, мотивирующих страны к соблюдению ключевых регулирующих стандартов в финансовом секторе. Механизм реализации инициативы состоит в осуществлении периодического мониторинга внедрения странами международных стандартов и основывается, в первую очередь, на результатах Программы оценки финансового сектора, проводимой МВФ и ВБ, и степени реализации рекомендаций по ее итогам.

Регулирование деятельности системно значимых финансовых институтов

В соответствии с определением совместного доклада международных организаций², системно значимые финансовые институты (СЗФИ) – это финансовые институты, характеризующиеся существенным объемом и сложностью операций, системной взаимосвязанностью, сложностью заменяемости. Ухудшение финансового положения или нарушение деятельности СЗФИ может нанести существенный ущерб финансовой системе и экономике.

Данная проблема стала особенно актуальной во время кризиса 2008-2009 гг., когда банкротство Lehman Brothers нарушило стабильность глобальной финансовой системы. Одной из причин стала недооценка регуляторами проблемы «слишком значимый финансовый институт, чтобы обанкротиться» («too big to fail») в период до финансового кризиса. Данная проблема обусловлена риском недобросовестного поведения системообразующих финансовых институтов (moral hazard risk), которые принимали необоснованно высокий уровень рисков, полагаясь на косвенную/прямую поддержку государства (что отразилось в итоге в пониженной стоимости их заимствований), не обладая при этом адекватной системой риск-менеджмента.

Исходя из международных подходов, системно значимыми могут быть признаны финансовые организации и инфраструктурные организации финансового рынка.

Обязательства, принятые странами «Группы 20»

В сентябре 2009 г. на саммите в г. Питтсбург (США) лидеры стран «Группы 20» приняли на себя обязательства по укреплению международной системы финансового регулирования, включая необходимость усиления надзора и регулирования в отношении всех финансовых институтов, банкротство которых может оказать негативное влияние на финансовую стабильность.

² СФС, БМР, МВФ. Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, Report to G20, сентябрь 2009 года.

В ноябре 2010 г. (в г. Сеул) лидеры стран «Группы 20» одобрили направления работы по снижению рисков недобросовестного поведения всех системно значимых финансовых институтов, включая банки, а также сроки реализации этой работы.

Принятые странами «Группы 20» обязательства нацелены на расширение возможностей национальных регуляторов по своевременному разрешению проблем СЗФИ и поддержанию непрерывности их деятельности без перекладывания бремени затрат по их спасению на налогоплательщиков.

Первоначально рассматривалось несколько способов снижения системной значимости финансовых институтов: повышение требований к капиталу и применение налогов на финансовые операции. Ряд стран на разных этапах высказывались за введение подобного вида налогов, однако впоследствии было решено использовать только повышенные требования к капиталу СЗФИ.

Предпринимаемые меры в отношении СЗФИ

Меры в отношении СЗФИ разрабатывались рядом организаций, в том числе Базельским комитетом по банковскому надзору, а затем обсуждались и одобрялись Советом по финансовой стабильности. Реализуемый в настоящее время на международном уровне проект по СЗФИ³ состоит из 4 основных направлений:

- 1) создание эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов, которые не требуют привлечения средств налогоплательщиков;
- 2) повышение требований к капиталу СЗФИ;
- 3) повышение интенсивности и эффективности надзора за СЗФИ;
- 4) обеспечение устойчивости объектов инфраструктуры финансового рынка.

Ключевые атрибуты эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов⁴ были разработаны Советом по финансовой стабильности в ноябре 2011 года. Задачей эффективного режима урегулирования несостоятельности является создание условий для урегулирования несостоятельности любого финансового института без серьезных последствий и риска потери средств налогоплательщиков. Такой режим должен предусматривать возможности, как для финансового оздоровления, так и для ликвидации финансовых институтов. Он должен обеспечивать непрерывность системно значимых функций, защиту вкладчиков и застрахованных лиц, быть быстро реализуемым, предусматривать механизмы сотрудничества с органами власти других стран, обеспечивать надлежащий выход с рынка нежизнеспособных финансовых институтов. Режим

³ FSB report on reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101111a.

⁴ Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, November 2011, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf.

урегулирования несостоятельности должен применяться к любым финансовым институтам, которые могут быть системно значимыми.

Ключевые атрибуты рекомендуют, чтобы уполномоченные органы имели широкий арсенал полномочий и инструментов, включая возможность отстранять топ-менеджмент финансового института, требовать возврат переменного вознаграждения, ущемлять отдельные права акционеров, передавать активы и обязательства в другую компанию, создавать специальный институт (bridge institution) для продолжения осуществления системно значимых функций, осуществлять списание задолженности перед рядом кредиторов (bail-in), вводить временный мораторий на право требования досрочного исполнения договорных обязательств (temporary stay).

Для определения перечня глобальных системно значимых банков (ГСЗБ) БКБН разработал скоринговый подход на основе оценки 5 показателей: (i) размер, (ii) взаимосвязанность, (iii) трансграничная деятельность, (iv) заменяемость, (v) комплексность (сложность) операций⁵. Обновляемый список ГСЗБ публикуется на ежегодной основе.

В результате применения методики и кластерного анализа БКБН были сформированы 5 групп ГСЗБ для установления значений показателя дополнительных требований к величине их капитала. Таким образом, поэтапное «наращивание» значения дополнительных требований к достаточности капитала начинается с 1% («нижняя» группа), 1,5% (вторая группа), 2,0% (третья группа), 2,5 (четвертая группа) до 3,5% («верхняя» группа, пустая). Дополнительные требования к капиталу могут быть выполнены только основным базовым капиталом (Core Tier 1, в который входят только обыкновенные акции и нераспределенная прибыль) и будут действовать как часть буфера консервации капитала (не будут суммированы с нормативом достаточности основного базового капитала, а будут определять ограничения по распределению банком чистой прибыли).

До июня 2013 года ГСЗБ, определенные в ноябре 2012 года⁶, должны выполнить требования в отношении планирования мер по урегулированию несостоятельности. Результаты их работы в этом направлении будут оцениваться в рамках Процесса оценки возможности урегулирования несостоятельности (Resolvability Assessment Process, RAP) в 2013 году. Дополнительные требования к капиталу ГСЗБ начнут применяться с 2014 года с поэтапным введением до 2019 года. ГСЗБ будут также обязаны соблюдать повышенные требования в отношении систем управления рисками, агрегирования данных и внутреннего контроля.

⁵ Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement, November 2011, <http://www.bis.org/publ/bcbs207.pdf>.

⁶ Update of group of G-SIBs, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121031ac.pdf.

Методика определения перечня ГСЗБ стала основой для рекомендаций в отношении выявления национальных системно значимых банков и проекта методики идентификации глобальных системно значимых страховых компаний.

Руководящие принципы механизма регулирования деятельности национальных системно значимых банков (НСЗБ) были разработаны БКБН в сентябре 2012 года, после чего доработаны СФС и одобрены «Группой 20». В соответствии с принципами национальные органы должны разработать методологию оценки системной значимости банков на национальном уровне, отражающую последствия их возможного банкротства и соответствующую особенностям национальной экономики.

Влияние банкротства НСЗБ на национальную экономику должно оцениваться (по аналогии с ГСЗБ), как минимум, с учетом следующих факторов: размер, взаимосвязанность, заменяемость, сложность (включая международную деятельность). Национальным органам следует публиковать информацию об основных положениях методологии оценки системной значимости банков.

В отношении НСЗБ предлагается применять повышенные требования к капиталу (не является обязательной мерой) и иные меры, которые национальные власти считают необходимыми для минимизации рисков, связанных с деятельностью НСЗБ. Размер дополнительных требований к капиталу должен определяться на основе количественной методологии и страновых факторов, а также с использованием надзорных суждений.

В ноябре 2010 года были опубликованы рекомендации СФС⁷ в области повышения интенсивности и эффективности надзора. Отмечалась необходимость точно сформулированных мандатов надзорных органов, достаточного количества и качества ресурсов, наличия всех необходимых инструментов для реализации задач, набора качественных стандартов для органов надзора и системы оценки. Ежегодно публикуется доклад о ходе реализации указанных рекомендаций.

Обеспечение устойчивости объектов инфраструктуры финансового рынка включает комплексные меры по совершенствованию стандартов для ключевых инфраструктур финансового рынка⁸ и реформированию рынков внебиржевых деривативов.

⁷ Intensity and effectiveness of SIFI supervision, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121031ab.pdf

⁸ См. например, Principles for financial market infrastructures, <http://www.bis.org/publ/cpss94.pdf>

Регулирование теневой банковской деятельности

Теневая банковская система (ТБС, также «параллельная» банковская система), по определению СФС, подразумевает осуществление кредитного посредничества за пределами регулируемой банковской системы. Более широко ТБС можно определить как осуществление любых банковских функций нерегулируемыми или слабо регулируемыми институтами.

Проблема определения и регулирования ТБС остро встала во время финансового кризиса 2008 года, который показал, что субъекты ТБС могут нести существенные риски, присущие банковскому сектору (финансирование долгосрочных активов за счет краткосрочных обязательств, высокий уровень леввереджа). Кроме этого, слабо регулируемые или нерегулируемые институты, выполняющие банковские функции, создавали возможность регулятивного арбитража.

Летом 2012 года СФС было проведено исследование масштабов и структуры ТБС, в котором приняли участие 24 юрисдикции СФС, Чили и Евросоюз. По результатам данного исследования были сделаны следующие выводы:

1. По приблизительным оценкам, активы участников ТБС по данным на 1 января 2012 года составляли около 25% активов финансовой системы 20 юрисдикций и еврозоны и около 50% активов банков, что составляло 113% ВВП.
2. Самые масштабные ТБС – в США (активы ТБС США по итогам 2011 года составили 35% совокупных активов ТБС юрисдикций, участвующих в проводимом исследовании), еврозоне (33%) и Великобритании (14%). Самые крупные ТБС по отношению к финансовой системе отдельной страны – в Голландии (45%)⁹, США, Гонконге (около 35%), Швейцарии, Сингапуре, Великобритании и Корее (около 25%). По отношению к ВВП самые крупные ТБС – в Гонконге (520%), Голландии (490%), Великобритании (370%), Сингапуре (260%) и Швейцарии (210%)¹⁰.
3. Агрегированные данные по 20 юрисдикциям и еврозоне показывают, что объем активов ТБС рос быстрыми темпами до кризиса 2008-2009 гг. (с 26,3 трлн. долл. в 2002 до 61,5 трлн. долл. в 2007). В 2008 году объем активов ТБС снизился до 58,9 трлн., но снова увеличился до 66,1 трлн. долл. к концу 2011 года.

⁹ ТБС Голландии примерно на две трети составляют активы специальных финансовых институтов (Special Financial Institutions, SFI), которые, как правило, являются «дочками» иностранных транснациональных компаний (ТНК). Причина, по которой ТНК предпочитают размещать свои SFI именно в Голландии, - благоприятный режим налогообложения (предусмотрен широкий спектр соглашений об избежании двойного налогообложения).

¹⁰ Концентрация ТБС в данных странах частично объясняется тем, что все они являются крупными финансовыми центрами, а также тем, что на их территории осуществляют деятельность многие зарубежные финансовые институты.

4. Инвестиционные фонды (за исключением фондов денежного рынка) составляют крупнейшую долю ТБС (34% в 2011 году). Второе место занимают брокеры-дилеры (14%).

По поручению «Группы 20» в 2011 году СФС начал изучать возможности по выявлению субъектов ТБС, усилению надзора и регулирования ТБС. Первоначальные рекомендации были опубликованы в октябре 2011 года в докладе «Теневая банковская система: усиление надзора и регулирования» и одобрены на саммите Группы двадцати в Каннах. В докладе был сформулирован двухступенчатый подход к регулированию ТБС:

1. В целях мониторинга на первом этапе необходимо провести исследование всех случаев кредитного посредничества за пределами регулируемой банковской системы.
2. Необходимо выявить такие институты, которым присущи риски трансформации сроков погашения активов и ликвидности, неполная передача рисков, высокий леввередж и регулятивный арбитраж, и разработать меры регулирования для них.

В 2012 году СФС совместно с БКБН и IOSCO учредили 5 рабочих групп по разным аспектам ТБС в соответствии с рекомендациями доклада 2011 года:

1. Взаимосвязь банков с субъектами ТБС. В рамках данного направления деятельности разрабатываются дополнительные рекомендации по порядку консолидации банков в целях управления рисками и составления отчетности, а также по регулированию рисков, связанных с крупными вложениями банков, и правила расчета риска вложений банков в капитал фондов.

2. Инвестиционные фонды денежного рынка (ИФДР). Рекомендации, разработанные IOSCO, касаются общих требований к управлению ИФДР, способам оценки активов, управлению ликвидностью, использованию модели с постоянной или переменной стоимостью активов, использованию кредитных рейтингов, раскрытию информации.

3. Другие субъекты ТБС, осуществляющие следующие функции:

- 1) управление денежными средствами клиентов, когда существует риск возникновения массового изъятия денежных средств;
- 2) предоставление кредитов за счет средств, привлеченных на короткий срок;
- 3) посредничество в осуществлении рыночных операций, зависящее от краткосрочного фондирования или фондирования под залог клиентских активов (брокерские услуги);
- 4) содействие кредитованию (выдача гарантий и поручительств);

5) секьюритизация и спонсирование финансовых компаний.

Для каждой из функций определен набор инструментов регулирования и четыре общих принципа:

- Регуляторы должны иметь возможность определить периметр регулирования (у регуляторов должны быть полномочия по регулированию соответствующих субъектов ТБС).
- Регуляторы должны собирать информацию, необходимую для оценки степени риска ТБС (информация о степени трансформации ликвидности и сроков погашения активов, а также об уровне леввереджа субъектов ТБС).
- Регулирующие органы должны соответствующим образом повышать стандарты раскрытия информации субъектами ТБС, чтобы участники рынка могли оценивать их риски.
- Регулирующие органы должны оценивать субъекты ТБС, исходя из их функций, и применять соответствующие инструменты регулирования.

4. Секьюритизация. В рамках данного направления работы разработаны рекомендации относительно требований по удержанию части кредитного риска оригинатором ценных бумаг, обеспеченных активами, а также мер по улучшению прозрачности и стандартизации продуктов секьюритизации.

5. Кредитование ценными бумагами и РЕПО. Рекомендации можно разделить на три группы: повышение прозрачности; регулирование обеспеченного финансирования; структурные аспекты рынков кредитования ценными бумагами и РЕПО.

В 2013 году планируется утвердить окончательные рекомендации указанных 5 рабочих групп.

Реформирование рынка внебиржевых деривативов

На саммите в Питтсбурге (США) в 2009 году страны «Группы 20» приняли на себя следующие обязательства:

- Клиринг всех стандартизованных внебиржевых деривативов должен осуществляться через центрального контрагента.
- Информация о сделках должна направляться в торговые репозитории.
- К сделкам с внебиржевыми деривативами, клиринг которых осуществляется не через центрального контрагента, должны применяться повышенные требования к капиталу и маржинальные требования, повышенные коэффициенты риска.

- Должен быть осуществлен перевод всех стандартизированных сделок с внебиржевыми деривативами на организованные торги и электронные торговые площадки.

В настоящее время отмечаются значительные успехи в следующих сферах:

- Разработаны международные принципы и стандарты, направленные на реализацию заявленных «двадцаткой» целей.
- Ведется работа по обеспечению глобальной системы централизованного клиринга, все страны заявили о своих подходах к централизованному клирингу.
- В ряде стран (в частности, с крупнейшими внебиржевыми рынками деривативов) в значительной степени подготовлено и вступило в силу необходимое законодательство.
- Инфраструктура финансовых рынков для централизованного клиринга и отчетности об операциях на развитых рынках создана для всех классов внебиржевых деривативов.

Снижение зависимости от оценок рейтинговых агентств

В октябре 2010 года СФС опубликовал *Принципы по снижению зависимости от рейтингов*¹¹, направленные на снижение механистической зависимости банков, институциональных инвесторов и других участников рынка от оценок рейтинговых агентств (Credit rating agencies, CRAs). Проблема чрезмерной зависимости от рейтингов связана с тем, что на них ссылаются регулирующие органы в своих требованиях, и частный сектор не заинтересован в проведении собственной оценки. В результате наблюдаются “пороговые эффекты” (cliff effects), когда во время бума участники рынка массово приобретают продукты с высоким рейтингом (в т.ч. новые структурированные), а потом в случае снижения рейтинга одновременно распродают их, вызывая резкий обвал цен, а центральные банки автоматически прекращают предоставление рефинансирования под залог этих активов. В связи с этим, цель инициативы СФС – найти альтернативные подходы к оценке кредитного риска в рамках требований к капиталу и других режимов регулирования, улучшить внутренние процессы оценки кредитного риска.

В соответствии с Принципами и принятыми обязательствами в рамках «Группы 20», национальные органы власти и международные органы, устанавливающие стандарты должны проводить соответствующую работу по снижению зависимости от рейтингов путем внесения соответствующих изменений в стандарты, законодательные и регулирующие акты, а также стимулировать меры, направленные на повышение прозрачности и конкуренции на рынке кредитных рейтингов.

¹¹ FSB Report on Principles for Reducing Reliance on CRA Ratings, http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf

В ноябре 2012 года главы центральных банков и министры финансов «Группы 20» утвердили дорожную карту для национальных органов регулирования и надзора, а также международных организаций, устанавливающих стандарты, по снижению зависимости от оценок рейтинговых агентств. Согласно утвержденному плану, все страны – участницы обязались опубликовать свои планы по снижению зависимости от внешних рейтингов в финансовом надзоре, регулировании, методиках финансовых институтов и государственных органов к 1 июля 2013 года, к 1 июля 2014 года – опубликовать проекты изменений в регулировании, минимизирующих использование ссылок на оценки внешних рейтинговых агентств, а к концу 2015 года – обеспечить реализацию данных изменений участниками рынка.

Работа по снижению зависимости стран «Группы 20» от оценок рейтинговых агентств ведется по следующим основным направлениям:

1. Пруденциальное регулирование и надзор за банками.
2. Политика инвесторов и финансовых организаций в области использования внешних рейтингов (в инвестировании, в операциях с обеспечением и т.д.).
3. Операции центральных банков (рефинансирование кредитных организаций, управление золотовалютными резервами).

Создание Единого глобального кода для юридических лиц

Одной из важных инициатив, реализуемых СФС в рамках работы по реформированию рынков внебиржевых деривативов, является создание системы единого кода юридических лиц (Legal Entity Identifier, далее – ЕКЮЛ). Целью функционирования данной системы является присвоение уникального идентификационного номера каждому юридическому лицу-участнику финансовых операций. Такая система необходима для решения многих задач финансовой стабильности, включая улучшение практик управления рисками в компаниях, совершенствование оценки макро- и микропруденциальных рисков, обеспечение упорядоченной ликвидации, уменьшение объема махинаций и мошенничества на финансовых рынках и в целом повысила бы качество и точность финансовых данных.

Предполагается, что глобальная система ЕКЮЛ будет состоять из трех элементов: Комитет по регуляторному наблюдению (Regulatory Oversight Committee, ROC), Центральный операционный узел (Central Operating Unit, COU), локальные операционные узлы (Local Operating Units, LOU).

Первым необходимым шагом для начала работы глобальной системы ЕКЮЛ стало одобрение Устава Комитета по регуляторному наблюдению на встрече министров финансов и управляющих центральными банками «Группы 20» в ноябре 2012 года.

Комитет по регуляторному наблюдению является постоянным управляющим органом системы ЕКЮЛ. Членство открыто для представителей органов власти всех стран, подписавших Устав Комитета. На сегодняшний день постоянными членами Комитета по регуляторному наблюдению ЕКЮЛ являются около 50 представителей различных национальных регулирующих органов, а также международных организаций (от России членом Комитета является ФСФР России, наблюдателем – Банк России).

Мониторинг реализации рекомендаций и внедрения стандартов

СФС играет ключевую роль в мониторинге реализации своих рекомендаций и рекомендаций «Группы 20» в области реформирования финансового сектора. Совет на регулярной основе представляет соответствующие доклады министрам финансов, управляющим центральными банками и лидерам стран-членов «Группы 20».

В рамках СФС действует Сеть мониторинга реализации рекомендаций «Группы 20» и СФС (Implementation Monitoring Network, IMN), которая собирает, обобщает и анализирует информацию о реализации рекомендаций странами-членами Совета на основе заполненных странами вопросников.

Осенью 2011 года на Пленарном заседании СФС было одобрено предложение о Механизме координации мониторинга реализации рекомендаций (Coordination Framework for Implementation Monitoring, CFIM), определившее приоритеты мониторинга и уточнившее роль IMN.

Одним из направлений мониторинга является обзор достигнутых результатов в области реформирования рынка внебиржевых деривативов. С целью выполнения принятых в этой области обязательств, органами, устанавливающими стандарты (в частности IOSCO, CPSS), была проведена обширная работа по разработке международных стандартов, рекомендаций и принципов в различных областях реформы рынка внебиржевых деривативов. Национальными властями проводится работа по приведению законодательств в соответствие с международными рекомендациями.

Для целей мониторинга хода выполнения реформ рынка внебиржевых деривативов в странах «двадцатки» СФС создал Рабочую группу по внебиржевым деривативам. До начала 2013 года ей было подготовлено и опубликовано четыре доклада о ходе реализации реформ рынка внебиржевых деривативов. Весной 2013 года готовится к публикации пятый доклад.

Помимо подготовки пятого доклада об оценке степени выполнения странами-членами «Группы 20» своих обязательств в отношении реформирования рынка внебиржевых деривативов Рабочая группа по внебиржевым деривативам также подготовит анализ степени готовности участников рынка к изменениям в процессах торговли внебиржевыми деривативами. Данный доклад планируется опубликовать накануне саммита «Группы 20» в сентябре 2013 года.

Тематические и страновые обзоры Совета по финансовой стабильности

На регулярной основе СФС публикует различные тематические и страновые обзоры. В частности, СФС было подготовлено 2 обзора практик материального стимулирования сотрудников финансовых институтов, обзор практики инициирования и андеррайтинга ипотечных кредитов, обзор раскрытия информации о рисках, обзор системы страхования депозитов, обзор практик управления рисками, а также страновые обзоры по Италии, Испании, Мексике, Австралии, Швейцарии, Канаде, ЮАР, Великобритании и США. По **России** такой обзор запланирован на первую половину 2014 года.

Целью первого обзора практик материального стимулирования сотрудников финансовых институтов было выявление несоответствий в этой области в различных юрисдикциях, а также разработка соответствующего списка рекомендаций. Во втором обзоре оценивались успехи национальных правительств и финансовых институтов в сфере внедрения Принципов СФС надлежащей практики вознаграждений и Стандартов их реализации. В обзоре системы страхования депозитов рассматривались системы страхования депозитов стран-членов и опыт эффективного проведения реформ в целях противодействия кризису. В обзоре о раскрытии информации о рисках ключевое внимание было уделено сделкам структурного финансирования (секьюритизации финансовых активов) и, соответственно, раскрытию всей информации о рисках, связанных с ними. Целью обзора практик управления рисками была оценка реализуемых национальными регуляторами и финансовыми институтами мер по повышению качества управления рисками и устранению выявленных во время финансового кризиса недостатков риск-менеджмента.

Деятельность Совета по финансовой стабильности в 2012 году

Основные итоги работы в 2012 году обсуждались на Пленарном заседании СФС 28 января 2013 года в г. Цюрих (Швейцария). В течение года рассматривались следующие вопросы:

- мониторинг и регулирование ТБС;
- регулирование деятельности системно значимых финансовых институтов (в том числе, ГСЗБ, НСЗБ, ГСЗСК);
- реализация реформ рынка внебиржевых деривативов;
- создание ЕКЮЛ;
- оценка реализации странами стандартов Базеля III.

На сегодняшний день завершен первичный мониторинг ТБС. В дальнейшем мониторинг будет проводиться на ежегодной основе. Продолжается разработка рекомендаций в отношении регулирования теневой банковской системы и методики определения небанковских системно значимых финансовых институтов.

В ноябре 2012 года СФС опубликовал второй список ГСЗФИ, в который вошли 28 банков, определенных в соответствии с методологией БКБН. В части выполнения требований в отношении планирования мер по урегулированию несостоятельности ГСЗБ срок продлен до июня 2013 года. Дополнительные требования к капиталу ГСЗБ начнут применяться с 2016 года для списка ГСЗБ-2014 с поэтапным введением до 2019 года.

Обсуждался проект¹² консультативного документа Международной ассоциации органов страхового надзора (IAIS), в котором были предложены меры по регулированию ГСЗСК. Данные меры были разработаны с учетом рекомендаций СФС и были разделены на три блока: усиление надзора за ГСЗСК; эффективные режимы урегулирования несостоятельности; дополнительные требования к капиталу.

Четвертый доклад о реформировании рынка внебиржевых деривативов (предыдущие доклады были опубликованы в апреле 2011, октябре 2011 и июне 2012) содержит, в основном, оценку готовности инфраструктур финансового рынка для предоставления централизованного клиринга, сбора и предоставления данных о торговых операциях, а также для предоставления организованных площадок для торговых операций. По итогам обсуждения члены СФС согласились с тем, что рыночная инфраструктура уже создана, а препятствия для продвижения реформ отсутствуют.

Оценка реализации Базеля III содержит информацию о ходе работы в области трёхуровневого мониторинга внедрения странами компонентов Базеля III (включая компоненты Базеля II и 2.5):

- Уровень 1: Обеспечение своевременного введения Базеля III (формализованная оценка сроков реализации странами Базеля III);
- Уровень 2: Обеспечение соответствия норм регулирования Базелю III (содержательная оценка соответствия национального регулирования подходам Базеля III);
- Уровень 3: Достижение ожидаемых результатов от введения новых правил (оценка соответствия активов, взвешенных по уровню риска - RWA).

В соответствии с результатами оценки первого уровня, представленными БКБН министрам финансов и управляющим центральными банками «Группы 20» в октябре 2012 года¹³, 8 из 27 стран-членов БКБН опубликовали финальные версии нормативных актов по внедрению Базеля III.

Методология второго этапа оценки включает следующие ключевые элементы:

- Полнота и согласованность национального регулирования с минимальными требованиями БКБН.

¹² Global systemically important insurers: proposed policy measures.
http://www.iaisweb.org/view/element_href.cfm?src=1/16647.pdf

¹³ <http://www.bis.org/publ/bcbs234.pdf>

- Если выявляется несоответствие или пробел в регулировании, оцениваются их существенность и возможные последствия ненадлежащего внедрения.
- В процессе исследования особое внимание уделяется оценке существенности всех выявленных различий в регулировании банков, занимающихся международной деятельностью. Оцениваются последствия таких различий в текущий момент и их потенциальный эффект в будущем.

Оценка 2 уровня (соответствие норм регулирования Базелю III) была проведена для ЕС, Сингапура, США и Японии. Отмечается, что в целом указанные страны соответствуют требованиям (в отношении ЕС окончательная оценка будет дана после принятия соответствующей Директивы).

В январе 2013 года БКБН опубликовал первый доклад¹⁴ в рамках оценки 3 уровня, в котором приведен анализ различий в оценке рыночного риска и публикации информации о нем крупнейшими глобальными банками, а также влияние на размер активов, взвешенных по уровню риска.

В части стандартов бухгалтерского учета СФС рекомендовал Совету по международным стандартам финансовой отчетности и Совету по стандартам финансового учета США доработать свои стандарты с целью их большего сближения в части надлежащего покрытия ожидаемых потерь по ссудам, так как это является одним из важнейших элементов финансовой стабильности.

На Пленарном заседании в январе 2013 года особое внимание было уделено проблеме регулирования финансовых индексов. После публикации доклада Мартина Уитли о ЛИБОР правительство Великобритании выдвинуло предложения по внесению изменений в законодательство с целью реализации ряда рекомендаций доклада. Международная организация Комиссий по ценным бумагам также в январе 2013 года опубликовала Консультативный доклад по данному вопросу. Европейское агентство по ценным бумагам и рынкам (European Securities and Markets Authority, ESMA) и Европейский орган банковского надзора (European Banking Authority, EBA) подготовили и опубликовали консультативный документ о Принципах по регулированию процесса расчета индексов.

В 2012 году СФС были рассмотрены итоги проведения двух тематических обзоров: обзор практик управления рисками и обзор практик урегулирования несостоятельности финансовых институтов. По итогам опроса национальных органов и крупнейших финансовых институтов (36 банков и брокерско-дилерских компаний стран-членов СФС) были сформулированы рекомендации, направленные на развитие систем риск-менеджмента в системно значимых финансовых институтах.

¹⁴ <http://www.bis.org/publ/bcbs240.pdf>

Задачей тематического обзора режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов являлась оценка существующих режимов и запланированных реформ в странах-членах СФС на предмет их соответствия Ключевым атрибутам эффективных режимов урегулирования несостоятельности (FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes). По итогам исследования заполненных странами-членами СФС опросников были сформулированы основные выводы и рекомендации.

В рамках Инициативы по сотрудничеству и обмену информацией в ноябре 2012 года был опубликован список юрисдикций, которые были подвергнуты оценке. Оценка была проведена по 61 юрисдикции, которые были распределены по трем группам:

- Юрисдикции, демонстрирующие достаточно высокую степень соответствия стандартам. В эту группу попали 44 юрисдикции. Дополнительно в 2012 году в эту группу были перемещены Китай, Чехия и Саудовская Аравия.
- Юрисдикции, выполняющие рекомендации СФС, но еще не соответствующие в полной мере всем стандартам. В данную группу входит 15 юрисдикций (из членов СФС – Аргентина, Индия, Индонезия, Россия, Турция).
- Несотрудничающие юрисдикции. В данную группу входит Венесуэла.

Участие Банка России в деятельности Совета по финансовой стабильности

С 2009 года Банк России постоянно участвует в деятельности СФС. Первый заместитель Председателя Банка России А.В. Улюкаев является членом Пленарного заседания, Координационного комитета и Постоянного комитета по оценке уязвимых мест в финансовой системе. С 2012 года заместитель Председателя Банка России С.А. Швецов является членом Постоянного комитета по соблюдению международных стандартов.

На сайте Банка России размещены неофициальный перевод «Принципов СФС по организации надлежащих систем оплаты труда» и «Стандартов реализации Принципов» и информационно-аналитический документ о современных международных рекомендациях в области корпоративного управления и систем управления рисками. Помимо этого в соответствии с изменениями, внесенными в Указание Банка России от 30 апреля 2008 года N 2005-У «Об оценке экономического положения банков», при оценке банка в составе одного из показателей учитывается система материального стимулирования сотрудников.

В 2012 году Банк России участвовал в подготовке докладов СФС о нежелательных последствиях реформ финансового регулирования и масштабах теневой банковской системы, а также тематических обзоров практик управления рисками, режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов, использования оценок рейтинговых агентств. В соответствии с обязательствами членов СФС с Секретариатом Совета согласовано проведение оценки Российской Федерации в первой половине 2014

года на предмет выполнения рекомендаций по итогам совместной Программы МВФ-ВБ по оценке финансового сектора.

Секретариат СФС был проинформирован о подходах к реализации реформ рынка внебиржевых деривативов. В России созданы экономические стимулы для перевода сделок на централизованный клиринг. В частности инструкция Банка России «Об обязательных нормативах банков» (от 3 декабря 2012 года № 139-И), вступившая в силу с 1 января 2013 года, устанавливает пониженные коэффициенты риска по производным финансовым инструментам, одной стороной по сделкам с которыми является кредитная организация, осуществляющая функции центрального контрагента. Согласно новым требованиям, величина, подверженная риску, взвешивается на коэффициент 0,05. Также у ФСФР России есть право определять контракты, по которым обязателен централизованный клиринг.

В январе 2012 года в Секретариат СФС направлено письмо о планах по реализации Ключевых атрибутов эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов. В рамках выполнения рекомендаций СФС Банк России выпустил Письмо от 29.12.2012 № 193-Т «О методических рекомендациях по разработке кредитными организациями планов восстановления финансовой устойчивости». В 2013 году крупнейшим российским банкам рекомендовано подготовить и направить в Банк России планы самооздоровления.