

Ольга ВЕРЕМЕЕВА

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ УПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ФИНАНСОВЫМИ РИСКАМИ

Глобальные потрясения потребовали совершенствования мировой финансовой системы. Взаимодействие государств в сфере управления международными финансовыми рисками осуществляется в рамках универсальных институтов Бреттон-Вудской системы и специализированных учреждений в рамках G-20. Влияние выработанных международных подходов на развитие системы национального антикризисного управления, в т.ч. и в Российской Федерации, выразилось в создании Национального совета по обеспечению финансовой стабильности, а также во внедрении международных стандартов экономического регулирования, финансовой отчетности, стандартов достаточности и ликвидности капитала финансовых учреждений, регулировании деятельности национальных рейтинговых агентств и ряда других мер. Новый поворот в развитии системы управления финансовыми рисками обозначился в связи с введенными против нашей страны санкциями. Масштабная перестройка всей системы экономических отношений потребует выработки новых мер предупреждения глобальных финансовых потрясений.

Ключевые слова: антикризисная политика, валютно-финансовая стабильность, международные финансовые институты, финансовые риски, экономическое регулирование

Фундаментом стабильности государства служит устойчивый экономический рост, способный обеспечить защиту от внешних угроз и достойные, с точки зрения большинства граждан, условия жизни. Переживаемая стагнация является не только следствием изменившейся внешнеэкономической конъюнктуры, но и обусловлена целым рядом внутренних проблем: низкой диверсификацией производства, накопившимися структурными диспропорциями, нерациональным распределением существующих ресурсов, значительными различиями в уровне социально-экономического развития российских регионов и др. Разрыв по основным параметрам социально-экономического развития между субъектами Федерации значительно усложняет решение задач выхода из стагнации, развития социальной сферы, повышения уровня и качества жизни населения в регионах.

Поступательное развитие Российской Федерации и образующих ее субъектов во многом определяется стабильностью национальной финансовой системы. При этом в условиях глобализации национальные механизмы финансового регулирования, сколько бы важными они ни представлялись сами по себе, неизбежно испытывают на себе воздействие международных финансовых институтов.

На фоне глобализации мировой экономики со всей очевидностью обозначилась тенденция возрастания рисков попадания экономических и финансовых отношений и институтов в периоды высокой нестабильности. Неадекватное, несвоевременное экономическое регулирование и дисбалансы в финансовом секторе становятся основными причинами наступающих государства «цунами» экономических кризисов. Это относится и к причинам финансово-экономического кризиса 1997–1998 гг., и 2008–2009 гг. Эти же причины во многом способствовали развитию нынешнего кризиса. Наше время характеризуется широким развитием интеграционных связей национальных экономик, а также отношений между национальными финансовыми рынками в рамках мировой экономической системы и международных экономических и финансовых институтов. В то же время повышается значимость государства как политической организации общества в осуществлении самостоятельной финансово-экономической политики в соответствии с национальными приоритетами и задачами обеспечения национальных интересов, сбалансированностью его денежно-кредитной политики.

Названное противоречие привело к значительному повышению роли национальных финансовых институтов в регулировании системы экономических отношений, направленной на поддержание валютно-финансовой стабильности.

Взаимодействие международных и национальных институтов финансового регулирования

Развитию взаимодействия национальных институтов финансового регулирования способствовала экономическая нестабильность. Так, последствия финансового кризиса 1997–1998 гг. побудили ведущие индустриальные державы мира объединить усилия национальных финансовых институтов в целях поддержания финансовой устойчивости, недопущения срабатывания принципа «домино», когда нестабильность в одних странах влекла за собой аналогичные сбои в других.

Образованный в 1999 г. Форум финансовой стабильности — *Financial Stability Forum* (ФФС)¹ имел целью разработку новых подходов и форм укрепления сотрудничества между национальными и международными финансовыми и надзорными органами для своевременной оценки «узких мест» глобальной финансовой системы и обеспечения стабильно благоприятной международной финансовой среды.

Учредителями ФФС выступили центральные банки, министерства финансов и органы финансового надзора стран «Группы семи», а также известные международные финансовые организации (МВФ, МБРР, БМР и др.).

¹ URL: http://www.nisse.ru/business/internet/intemet_314.html.

В рамках ФФС было образовано несколько рабочих групп: по финансовым организациям с высоким уровнем леввериджа; по международным потокам капитала; по офшорным финансовым центрам; по анализу внедрения международных стандартов; по механизмам страхования вкладов. В этих группах активно обсуждались различные вопросы регулирования международной финансовой и экономической политики, формулировались соответствующие рекомендации.

На «площадке» форума был согласован ряд мер поддержания финансовой стабильности: 60 общих правил или стандартов, в т.ч. 12 неотложных. В состав неотложных, к примеру, вошли правила, предусматривающие необходимость релевантности публичных данных, транспарентность монетарной и фискальной политики, устойчивость функционирования рынков капитала и эмиссии ценных бумаг, достаточность мероприятий, препятствующих отмыванию денег. К неотложным правилам был отнесен также ряд конкретных установок, непосредственно связанных с предоставлением публичных отчетных данных, с бухгалтерской деятельностью (на основе стандартов МСФО), внедрением международных аудиторских стандартов (*IAASB*), принципов корпоративного управления ОЭСР, базовых принципов страховой деятельности (*IAIS*) и др.

Кроме того, усилиями представителей государств рабочими группами были подготовлены доклады, посвященные анализу ситуации в мировой экономике, выработке антикризисных мер противодействия угрозам финансовой стабильности отдельных государств и мировой экономике в целом. В частности, были разработаны предложения по реформированию системы институтов, обеспечивающих определенную управляемость мировым хозяйством, по ужесточению надзора за финансовыми организациями — кредиторами, хеджфондами и другими организациями с высоким уровнем леввериджа. Среди них особое место занимают меры по укреплению финансовой инфраструктуры и расширению финансового регулирования, по повышению эффективности деятельности рейтинговых агентств.

Заслуживает внимание тот факт, что в начале 2000-х гг. рекомендации ФФС ввиду жестких противоречий между странами за место и роль в международных финансовых центрах и недооценки рисков глобальных экономических потрясений были положены «под сукно». Тогда же до лучших времен были отложены предложения по классификации офшоров и регулированию их деятельности, по снижению волатильности международных потоков капитала и т.д. В итоге разрабатываемая система противодействия кризисным явлениям сама оказалась заложницей ситуации и стала стагнировать. Большинство инициатив ФФС не получило развития, и активность участников проекта, с одной стороны, и ожидания внешних партнеров к нему, с другой — стали сходиться на нет.

Беспомощность международных финансовых институтов стала еще больше проявлять себя в связи с приближением нового мирового кризиса. Стало очевидным, что в условиях ограниченных функциональных возможностей международных финансовых организаций (возникших в рамках Бреттон-Вудской системы и финансового кризиса 2007–2008 гг.)

*низкая эффективность международных финансовых регуляторов стала восприниматься как кризис институциональной инфраструктуры мировой финансовой системы*².

Новый шаг в создании механизмов предотвращения турбулентности мировой финансовой и экономической систем попытались сделать участники антикризисного саммита глав государств *G-20*, который прошел в Вашингтоне 14–15 ноября 2008 г. С самого начала участники саммита не испытывали особых надежд на выработку идей «нового Бреттон-Вудса» и исходили прежде всего из необходимости международного сотрудничества и *координации усилий по использованию существующих национальных инструментов противодействия кризису*. Все более явственным становилось понимание того, что одиночное плавание в бурных водах мировых финансовых потрясений довольно рискованное дело: если не утонешь сам, то тебе помогут другие. Главным итогом саммита можно считать сам факт его проведения в формате *G-20*, где был закреплён переход от «Большой восьмерки» к «Большой двадцатке», в которой страны БРИК и другие государства стали выступать наравне с развитыми экономиками Запада. Такой подход, несомненно, создал больше оснований считать легитимными вырабатываемые в рамках данного формата решения³.

В Вашингтонской декларации⁴ *G-20* были реанимированы разрабатываемые в рамках ФФС предложения и названы основные принципы реформирования мировых финансов:

- улучшение прозрачности и отчетности;
- создание надежных механизмов регулирования;
- продвижение идеи целостности финансовых рынков.

Саммит подтвердил *необходимость реформирования основных институтов Бреттон-Вудса*: Международного валютного фонда и Всемирного банка. Одновременно была признана необходимость повышения их роли в борьбе с кризисом. При этом предусматривалось увеличение представительства развивающихся стран в управлении МВФ и ВБ, а также упрощения процедур оказания помощи развивающимся экономикам.

На саммите было принято согласованное решение воздержаться на ближайший год от протекционизма и введения новых торгово-инвестиционных барьеров. Однако ввиду недостаточной институциональной базы и отсутствия закреплённых обязательств исполнения принимаемых решений регуляторами текущих финансовых процессов практически сразу после завершения саммита государства-участники поспешили самостоятельно, в режиме ручного управления, предпринять ряд протекционистских антикризисных мер. Анализ событий, происходивших в период активной фазы кризиса с июня 2008 по сентябрь 2009 г., показывает общую для всех стран тенденцию. Так, Китай за это время ввел

² См.: Шугуров М. В. Мировая финансовая система и перспективы глобального инновационно-технологического развития: международно-правовой аспект // Административное и муниципальное право. М.: Nota Bene, 2012, № 4 (52). С. 71–89.

³ «Большая двадцатка» в совокупности — это примерно 86% мирового ВВП, 80% мировой торговли и 66% населения планеты. Для сравнения страны «Семерки» производят 45% мирового ВВП, но в них проживает лишь 10% мирового населения // В преддверии Санкт-Петербургского саммита «Большой двадцатки» / URL: <http://globalinterests.org>.

⁴ См.: Декларация саммита «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике / URL: http://kremlin.ruref_notes/268.

девятнадцать протекционистских мер, Индия — четыре, Вьетнам, ЕС и Южная Корея — по две. Тогда же и российское правительство утвердило план борьбы с кризисом, основанный на заградительных мерах, повысив таможенные пошлины на несколько десятков товарных позиций, установив различные преференции и обеспечив финансовую поддержку поставщикам ряда российских товаров, сельхозпроизводителям и экспортерам.

Развитие системы международного финансового регулирования

Стремительное развитие и усложнение международных финансово-экономических операций, входящих как во внутреннюю компетенцию национального регулятора, так и выходящих за его пределы, привело к тому, что *регулирующее воздействие на мировую экономику постоянно запаздывало по сравнению с реальной потребностью*⁵.

Очередная попытка догнать и обуздать текущие события кризисной мировой экономики была предпринята на состоявшемся в апреле 2009 г. в г. Лондоне саммите G-20. Его участники приняли Декларацию об усилении финансовой системы (*Declaration on Strengthening the Financial System*), которая придала новый импульс работе, направленной на повышение эффективности международного финансового регулирования, на укрепление институтов мировой финансовой системы. На основании этой Декларации Форум финансовой стабильности был преобразован в Совет по финансовой стабильности (*Financial Stability Board*⁶).

Перед Советом финансовой стабильности (СФС) были поставлены амбициозные цели разработки эффективных механизмов международной финансовой системы и выявления потенциальных угроз глобальной финансовой стабильности. По замыслу создателей, Совет должен был решать задачи совершенствования функционирования финансовых рынков, определения уязвимых мест финансовой системы, укрепления ее стабильности, уменьшения системного риска путем информационного обмена и международного сотрудничества между национальными и международными органами надзора, а также поддержки деятельности надзорных структур.

Учитывая негативный опыт предыдущего периода развития институтов международного финансового регулирования, СФС были приданы все необходимые организационные и структурные атрибуты: разработан Устав Совета; образованы руководящие и рабочие органы — Пленарное заседание, Координационный комитет, профильные Постоянные комитеты (и их рабочие группы) и Секретариат СФС; определены полномочия Председателя Совета. Таким образом, *были обозначены признаки ФСФ как международной организации*, и с учетом такого статуса значительно расширены его координирующие и экспертные возможности.

За Советом был закреплен ряд новых значимых функций, в частности, осуществление мониторинга экономической ситуации в целом, в т.ч. и по-

⁵ См.: Зуев В.Н., Кучерявый П.В., Заварыкина К.О. Совет по финансовой стабильности — новый институт обеспечения глобальной финансовой стабильности 21 века // Вестник международных организаций. 2010. № 2 (28). С. 72–82.

⁶ См.: Итоговые документы Лондонской встречи в верхах / URL: <http://rfbs.rucontent/view/250/>.

ложения на финансовых рынках; координация усилий с действующими финансовыми институтами (МВФ, МБ и другими) в целях раннего выявления и предупреждения кризисных ситуаций; выработка рекомендаций государствам — участникам проекта по поддержанию устойчивой стабильности финансовой системы; формирование базы данных о предпринимаемых усилиях и распространение положительного опыта решения финансовых проблем; разработка сценариев кризисного управления.

Усилиями лидеров *G-20* на базе основных элементов Бреттон-Вудской системы (МВФ и Базельского комитета по банковскому надзору с использованием возможностей созданного Совета) формируется новая модель поддержания финансовой устойчивости и защиты от кризисных явлений. Разрабатываемые подходы и активное их продвижение в международную практику были подкреплены решениями Питтсбургского саммита 25 сентября 2009 г., который установил обязательность для стран-участниц придерживаться вырабатываемых под эгидой СФС международных финансовых стандартов (в т.ч. и 12 неотложных правил, разработанных в рамках ФФС). В этой конструкции СФС должен был играть роль прогнозно-аналитического интеллектуального центра по выработке предложений, обеспечивающих глобальную финансовую стабильность.

Названные решения заложили *основу формирования вертикально интегрированной международной структуры*, в рамках которой предполагается не только обсуждение проблем и условий возникновения кризисных явлений, но также выработка и принятие решений превентивного и антикризисного управления, подкрепленных обязательствами соблюдения согласованных подходов и реализации единых мер в сфере финансового надзора и регулирования. Упрочению международной финансовой системы способствовали также решения саммита *G-20*, прошедшего в Торонто в июне 2010 г. На нем СФС было поручено провести консультации по проблемам глобальной финансовой стабильности с нечленами Совета, для чего предполагалось создать региональные консультативные группы. На пленарном заседании Совета в апреле 2011 г. было одобрено создание таких групп в Америке, Азии, на постсоветском пространстве, в Европе, на Ближнем и Среднем Востоке, в Северной Африке и отдельно в Африке южнее Сахары. Российская Федерация выступила с инициативой создания Региональной консультативной группы на пространстве Содружества Независимых Государств (РКГ СНГ)⁷. Учредительное заседание такой группы прошло в Москве в Министерстве финансов Российской Федерации 30 января 2012 г.⁸.

⁷ См.: Решение глав Правительств СНГ о создании Региональной консультативной группы на пространстве СНГ в Совете финансовой стабильности от 28 сентября 2012 года / URL: <http://www.glavi-pravitelstv-sng...ryad...117281.htm>.

⁸ В заседании приняли участие представители министерств финансов и центральных (национальных) банков Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины.

Механизмы финансового регулирования в посткризисный период

С выходом из финансового кризиса государства и международные финансовые институты получили передышку, которую постарались использовать для расширения предупредительных мер и развития системы антикризисного управления. Прежде всего, СФС были проанализированы факторы и условия прошедшего финансового кризиса и на их основе определены направления антикризисной политики:

- внедрение разработанных международных стандартов экономического регулирования, финансового надзора и финансовой отчетности;
- формирование и внедрение механизмов управления рисками, стандартов достаточности и ликвидности капитала финансовых учреждений;
- разработка и внедрение методик регулирования деятельности хедж-фондов, оценки связанных с ними операционных рисков и механизмов осуществления компенсационных выплат;
- развитие рынка производных финансовых инструментов (внедрение надежных способов секьюритизации)⁹ и осуществление контроля за деятельностью системообразующих финансовых институтов;
- совершенствование системы раннего предупреждения (макропруденциального надзора) для выявления проблем в банковских учреждениях и уязвимых местах финансовой системы в целом;
- комплексная оценка использования сложноструктурированных непрозрачных финансовых продуктов;
- регулирование деятельности национальных рейтинговых агентств и международная координация в этой сфере.

Учитывая, что глобальным вызовом устойчивости международной финансовой системы стала в последнее время угроза несанкционированного проникновения в информационные системы финансовых учреждений, повышается значение выбора операционных систем финансовых расчетов, а также защиты банковской, коммерческой тайны и информации ограниченного доступа. Это направление работы становится весьма актуальным.

В настоящее время мировая финансовая система во многом следует разработанным СФС подходам, благодаря которым национальным экономикам, в абсолютном большинстве, удается балансировать на грани скатывания в пучину финансовых потрясений, а некоторым даже находить в себе силы для роста. Каждый из прошедших саммитов *G-20* вносил свой вклад в укрепление устойчивости финансовых институтов и сбалансированности механизмов их взаимодействия. Так, одной из главных тем Сеульского саммита¹⁰, прошедшего в ноябре 2010 г., стала валютная политика, проводимая в США и Китае.

⁹ См.: Заварыкина К.О., Зуев В.Н., Кучерявый П.В. Совет по финансовой стабильности — новый международный институт внедрения «мягкого» регулирования в условиях «жесткого» кризиса // Вестник международных организаций. 2010. № 2 (28). С. 72–82.

¹⁰ См.: Документы саммита «Группы двадцати» в Сеуле 2010 год / URL: <http://www.kremlin.ru>.

На состоявшемся в ноябре 2011 г. саммите в Каннах (Франция) обсуждались проблемы банков, и было принято решение об ужесточении контроля за ними на фоне других мер по предотвращению мирового кризиса.

На саммите в июне 2012 г. в Лос-Кабосе (Мексика), проходившем в обстановке поднимающейся второй волны мирового экономического кризиса, особое внимание было уделено Европейскому долговому кризису. Президент России В.В. Путин, выступая на этом саммите, подчеркнул необходимость реформы управления МВФ и повышения в нем роли динамично развивающихся экономик. Назрел вопрос о пересмотре формы расчета голосов в МВФ, что могло бы значительно повысить легитимность фонда. На мексиканском саммите страны условились также принять новый устав совета финансовой стабильности, который бы наделял его статусными признаками международной организации, а также расширял его институциональные и экспертные возможности.

В Санкт-Петербурге на встрече лидеров G-20 в сентябре 2013 г. основное внимание было уделено вопросам обеспечения экономического роста и финансовой стабильности, создания рабочих мест и борьбы с безработицей, стимулирования инвестиций, укрепления многосторонней торговли и содействия международному развитию.

На саммите G-20 в ноябре 2014 г. в Брисбене (Австралия) страны одобрили план действий по борьбе с коррупцией на 2015–2016 гг., для чего обязались совместно повышать прозрачность государственного и частного секторов экономики. Лидеры G-20 подтвердили необходимость создания международного инфраструктурного центра и проведения реформы МВФ.

Как показывает формат встречи в Брисбене¹¹, на полях встреч руководителей стран «Большой двадцатки» обсуждаются не только экономические проблемы, но и политические, что существенно влияет на анализ и оценку экономических проблем, а также на выработку и принятие по ним согласованных решений. Более того, нередко это мешает формированию и развитию институциональных структур, призванных обеспечивать международную финансовую стабильность. В частности, об этом свидетельствует политика западных стран ограничить, а то и вовсе исключить Россию из механизма участия в G-8 и других международных форматов.

Таким образом, страны – участницы международных финансовых структур находятся в постоянном поиске новых способов обеспечения финансовой стабильности, надежных механизмов управления международными финансовыми рисками.

Дальнейшие шаги на пути к устойчивому развитию

Наращивание санкционного давления со стороны США и ЕС на нашу страну и предпринимаемые в этой связи ответные меры на фоне последствий мирового экономического кризиса провоцирует сворачивание

¹¹ См.: G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit, 15–16 November 2014 / URL: http://www.g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf.

международных экономических связей с традиционными партнерами. В этих условиях большие надежды возлагаются в России на заявленную Правительством РФ политику импортозамещения в различных отраслях¹². При этом не исключается, а наоборот, предполагается поддержание и развитие связей с зарубежными партнерами. На встрече с участниками 10-го Бизнес-форума общероссийской общественной организации «Деловая Россия» Президент Российской Федерации заявил, что замещать все импортное отечественным — бессмысленно и глупо¹³. Эту же мысль В.В. Путин обозначил и на Петербургском экономическом форуме, определив суть программы импортозамещения не как способ закрыть свой рынок и отгородиться от мировой экономики, а как возможность для отечественных предпринимателей научиться производить качественную продукцию, востребованную не только в России, но и на мировых рынках¹⁴.

Именно в этом контексте идет активная работа и по выстраиванию новых международных экономических отношений и деловых связей. При этом основным сдерживающим фактором были и остаются вопросы управления финансовыми рисками. Сегодня нельзя обойтись без таких выработанных практикой направлений деятельности, как:

- совершенствование мировой финансовой системы как совокупности институтов международных валютно-финансовых отношений и распределение (перераспределение) их полномочий и ответственности в рамках этой системы;
- реформирование базовых институтов Бреттон-Вудской системы — Международного валютного фонда и Всемирного банка, в частности, изменение системы распределения квот и голосов в МВФ, его полномочий по наблюдению за мировой финансовой системой, а также установление реального равноправия государств — членов Фонда (следует лишить США права блокировать решения МВФ, а другим странам предоставить более широкие права пропорционально росту их финансового вклада);
- введение гибкой системы нормативов пруденциального регулирования и совершенствования механизмов кредитования, направленных на уменьшение мультипликации долгов;
- разработка рекомендаций по изменению парадигмы корпоративного управления, ориентированного на достижение максимальной прибыли в долгосрочном периоде, а не на поддержание спекулятивного дохода;

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2014 г. № 1388 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральному государственному автономному учреждению “Российский фонд технологического развития” в целях внедрения наилучших доступных технологий и импортозамещения в рамках подпрограммы “Обеспечение реализации государственной программы” государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”». Распоряжение Правительства РФ от 2 октября 2014 г. № 1948-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 годы».

¹³ См.: Выступление В.В. Путина на Бизнес-форуме общественной организации «Деловая Россия» 25 мая 2015 года / URL: <http://kremlin.ru>.

¹⁴ См.: Выступление В.В. Путина на заседании Петербургского международного экономического форума / URL: <http://kremlin.ru>.

- разработка международных стандартов (критериев) создания и регулирования деятельности рейтинговых агентств под контролем международных финансовых институтов;
- продвижение в практику национальных финансовых институтов международных финансовых стандартов путем внедрения комплексных информационных технологических систем, обеспечивающих переход на единые стандарты финансовой отчетности. Для России важно исполнение установленных требований и рекомендаций по сбору и своевременному предоставлению необходимой информации как внутри российской банковской системы, так и на международном уровне. Важно обеспечить надежную работу и защиту компьютерных банковских систем.

* * *

Снижение зависимости в сфере международных финансово-валютных отношений от финансовых рисков и достижение стабильности мировой финансовой системы может быть обеспечено расширением международного обмена товарами, работами, услугами и результатами интеллектуальной деятельности. Требуется расширение инвестиционной деятельности на основе норм и принципов международного права, содействие росту мировой экономики в целом, а также динамичному развитию ее высокотехнологичных и инновационных секторов как федерального, так и регионального значения.