

Евлахова Ю.С.,
к.э.н., доцент кафедры финансового
мониторинга и финансовых рынков
РГЭУ (РИНХ)
E-mail: evlahova@yandex.ru

СИСТЕМА МОНИТОРИНГА СОБЛЮДЕНИЯ СТРАНАМИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ СТАНДАРТОВ

Статья посвящена обзору международных финансовых стандартов и анализу системы мониторинга их имплементации странами.

Для проведения научного исследования системы мониторинга соблюдения странами международных финансовых стандартов использованы общенаучные методы анализа, сравнения и синтеза информации.

Раскрыты основные механизмы системы мониторинга соблюдения международных финансовых стандартов, определены этапы ее формирования, дана их характеристика.

Выявлено, что в посткризисный период фокус внимания переместился с адаптации международных финансовых стандартов на процессы мониторинга их соблюдения странами. Определены отличительные черты этапов формирования системы мониторинга соблюдения международных финансовых стандартов.

Ключевые слова: имплементация стандартов; органы, устанавливающие стандарты; регулирование финансового рынка; глобальное финансовое регулирование.

Evlakhova Yu.S.

THE SYSTEM OF INTERNATIONAL FINANCIAL STANDARDS MONITORING IMPLEMENTATION

Article is devoted to the review of the international financial standards and the analysis of system of monitoring of their

implementation by the countries. For carrying out a scientific research general scientific methods of the analysis, comparison and synthesis of information are used. Change in approaches of international financial institutions to monitoring of standards implementation is shown, basic elements of system of monitoring of the international financial standards implementation are opened.

Keywords: standards implementation, standard-setting bodies, financial market regulation, global financial regulation.

Регулирование национальных финансовых рынков находится под влиянием международных финансовых организаций. Прежде всего это вызвано тем, что национальные финансовые рынки взаимосвязаны и на международном уровне требуется формирование «единого игрового поля» для финансовых организаций разных стран в целях обеспечения глобальной финансовой стабильности. Кроме того, международные организации формируют стандарты деятельности финансовых институтов (финансовые стандарты), которые с течением времени приобрели обязательный характер для стран – членов международных организаций. Угроза санкций и одновременно стремление стран к повышению конкурентоспособности национальных финансовых рынков стали ключевыми причинами адаптации международных финансовых стандартов на национальных финансовых рынках.

В данной статье проведен обзор существующих международных финансовых стандартов, исследованы основные элементы и этапы формирования системы мониторинга соблюдения международных финансовых стандартов.

Одно из первых определений стандартов, представленное Джордан С. и Маждони Г., было сформулировано так: стандарты представляют собой добровольно принятые нормы и правила, ос-

новными механизмами принуждения к выполнению которых служат: общественное порицание, угроза потери репутации и так далее¹. Стандарты при этом не являются законодательными нормами, но действуют в дополнение к ним.

Это позволяет нам считать международные финансовые стандарты регулятивным институтом финансового рынка. Роль таких регулятивных институтов состоит в воздействии на ограниченную рациональность участников финансового рынка и их оппортунистическое поведение, а также на информационную асимметрию, присущую финансовым рынкам. Воздействие стандартов на эти явления финансового рынка приводит к снижению неопределенности взаимодействия, уменьшению риска взаимодействия, уменьшению транзакционных издержек и в целом повышению эффективности взаимодействия между участниками финансового рынка.

Международные стандарты деятельности финансовых организаций многочисленны. В 1999 году Форумом финансовой стабильности была начата работа по обобщению и систематизации международных финансовых стандартов, которая привела к формированию сборника стандартов (Compendium of Standards).

Среди международных финансовых стандартов Совет по финансовой стабильности (преобразованный Форум финансовой стабильности) подчеркивает особую значимость следующих ключевых стандартов², которые «определены в качестве наиболее приоритетных

для реализации и являются признанным минимумом, которому должны соответствовать страны»³ (табл. 1).

Эффективность функционирования международных финансовых стандартов зависит от успешности их адаптации на национальном финансовом рынке. Это утверждение, теоретически обоснованное разными способами в рамках новой институциональной теории⁴, обусловило активный научный поиск методологического обеспечения адаптации международных финансовых стандартов национальными финансовыми рынками.

Однако когда в фокусе внимания международных финансовых организаций оказались вопросы обеспечения глобальной финансовой стабильности (из-за разрушительных последствий глобального финансового кризиса 2007–2009 годов), это привело к сдвигам и в отношении международных финансовых стандартов. Центральным вопросом для исследователей и практиков стал поиск методологического базиса и методических инструментов оценки имплементации странами международных финансовых стандартов.

Имплементация является термином международно-правовой науки и означает «фактическое осуществление международных обязательств на внутригосударственном уровне путем трансформации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты»⁵.

¹ Jordan C., Majnoni G. Financial Regulatory Harmonization and the Globalization of Finance. Policy Research Working Paper 2919. The World Bank, 2002. URL: www-wds.worldbank.org/.../2002/11/22...multi0page.pdf.

² Перечень стандартов представлен по данным официального сайта Совета по финансовой стабильности Key Standards for Sound Financial Systems. URL: http://www.fsb.org/what-we-do/about-the-compendium-of-standards/key_standards/ (дата обращения 28.09.2016)

³ Обзор международной системы финансового регулирования. Март 2013. URL: http://www.cbr.ru/analytics/fin_stab/OMSFR_2013-03.pdf (дата обращения: 28.01.2016).

⁴ См., например: Заостровцев А. Современная австрийская школа об институтах, проблемах развития и роли экономистов // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 73-86; Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24-50.

⁵ <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/15005>

**Таблица 1 – Ключевые международные финансовые стандарты
и органы, их устанавливающие**

| № | Название международного стандарта | Орган, устанавливающий стандарт |
|---|---|---|
| <i>Стандарты в области макроэкономической политики и прозрачности данных:</i> | | |
| 1 | Enhanced General Data Dissemination System (e-GDDS) – Улучшенная общая система распространения данных | Международный валютный фонд |
| 2 | Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Кодекс лучших практик по прозрачности бюджетно-налоговой политики | Международный валютный фонд |
| 3 | Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies (MFP) – Кодекс лучших практик по прозрачности денежно-кредитной и финансовой политики | Международный валютный фонд |
| 4 | Special Data Dissemination Standard – специальный стандарт распространения данных | Международный валютный фонд |
| <i>Стандарты в области финансового регулирования и надзора</i> | | |
| 5 | Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology – Ключевые принципы, стандарты, руководства и методология оценки в области страхования | Международная ассоциация органов страхового надзора |
| 6 | Core Principles for Effective Banking Supervision – Ключевые принципы эффективного банковского надзора | Базельский комитет по банковскому надзору Банка международных расчетов |
| 7 | Objectives and Principles of Securities Regulation – Цели и принципы регулирования ценных бумаг | Международная организация комиссий по ценным бумагам |
| <i>Стандарты в области институциональной и рыночной инфраструктуры</i> | | |
| 8 | International Standards on Auditing – Международные стандарты аудита | Комитет по международным стандартам аудита и подтверждения достоверности информации |
| 9 | G20/OECD Principles of Corporate Governance – Принципы корпоративного управления Группы 20/ОЭСР | Организация экономического сотрудничества и развития |
| 10 | IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems – Ключевые принципы эффективных систем страхования депозитов | Базельский комитет по банковскому надзору Банка международных расчетов, Международная ассоциация страховщиков депозитов |
| 12 | Principles for Financial Market Infrastructures – Принципы для инфраструктуры финансового рынка | Международная организация комиссий по ценным бумагам |
| 13 | FATF Recommendations on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – Рекомендации ФАТФ по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, финансированию распространения оружия массового уничтожения | Рабочая группа финансовых мер борьбы с отмыванием денег |
| 14 | Insolvency and Creditor Rights Standard – Стандарт процедуры банкротства и защиты прав кредиторов | Всемирный банк |
| 15 | International Financial Reporting Standards (IFRS) – Международные стандарты финансовой отчетности | Совет по международным стандартам финансовой отчетности |

Источник: составлено автором по материалам сайта Совета по финансовой стабильности: Key Standards for Sound Financial Systems. URL: http://www.fsb.org/what-we-do/about-the-compendium-of-standards/key_standards/ (дата обращения: 28.09.2016)

Период имплементации международных стандартов начинается с их адаптации путем изменений в национальные законодательства и регулятивные практики и продолжается в соответствующей организации практики функционирования участников рынка и инфорсменты (принуждения к выполнению регулятивных норм и правил), осуществляемого национальными властями. Международный мониторинг этого процесса во всех своих фазах позволяет гарантировать полную и последовательную имплементацию международных финансовых стандартов во всех странах, эффективность функционирования международного финансового стандарта в достижении желаемого результата. Кроме того, международный мониторинг стандартов является транспарентным процессом, так как информация о прогрессе в имплементации странами стандартов является публичной и открытой.

В формировании системы мониторинга имплементации странами международных финансовых стандартов могут быть выделены два этапа. Во-первых, с 1999 года¹ по 2012 год существовали отдельные механизмы мониторинга имплементации международных финансовых стандартов, которые осуществлялись органами, устанавливающими стандарты (так называемые *standard-setting bodies*). Первыми среди таких механизмов возникли программы *Financial Sector Assessment Program (FSAP) and Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC) assessments*, осуществляемые совместно с Международным валютным фондом и Всемирным банком.

¹ В 1999 году Международный валютный фонд запустил программу *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*, ставшую пилотным проектом по оценке соблюдения странами стандартов международных организаций. См. подробнее: *Financial Sector Assessment Program (FSAP)* URL: <http://www.imf.org/external/NP/fsap/fssa.aspx> (дата обращения: 03.10.2016)

Также в этот период Базельским комитетом по банковскому надзору была запущена программа мониторинга имплементации странами Базеля 3 – *The Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP)*². RCAP включает два отдельных, но взаимосвязанных модуля, покрывающих (1) базельские стандарты капитала, стандарты ликвидности и левериджа; (2) требования к системно значимым банкам. Компонентами RCAP являются:

- 1) мониторинг имплементации базельских стандартов;
- 2) оценка последовательности и непротиворечивости их выполнения в страновом и тематическом разрезе.

Страновые оценки в рамках RCAP отражают степень, в которой национальное регулирование «выровнено» в соответствии с базельскими требованиями, и таким образом эти оценки способствуют выявлению «разрывов» в регулировании.

Тематические оценки в рамках RCAP проверяют имплементацию банками базельских требований. Их цель – выяснить, рассчитываются ли банками во всех странах пруденциальные нормы в соответствии с базельскими стандартами в целях улучшения сравнимости результатов их деятельности.

Международная организация комиссий по ценным бумагам (ИОСКО) в этот период запустила программу обзора применения ряда международных стандартов: 1) рекомендаций, связанных с секьюритизацией *Task Force on Unregulated Markets and Products*; 2) принципов для рейтинговых агентств *Principles for Credit Rating Agencies*; 3) принципов регулирования хедж-фондов *The IOSCO Principles for Hedge Fund Regulation*.

² Программа оценки соответствия регулирования. Перевод названия программы приведен в статье: Поздышев В.А. Банковское регулирование в 2015-2016 годах: основные изменения и перспективы // Деньги и кредит. 2015. № 12. С. 6.

Международная ассоциация органов страхового надзора сформировала Подкомитет соблюдения стандартов, который отвечает за организацию самооценок и взаимного анализа следования стран-членов соответствующим рекомендациям Совета по финансовой стабильности, касающимся интенсивности и эффективности надзора, и Insurance Core Principles.

Рабочая группа финансовых мер борьбы с отмытием денег разработала «Методологию оценки соответствия Рекомендациям ФАТФ» еще в 2004 году (пересмотрена в 2006 году)¹. Методология является ключевым инструментом помощи экспертам при подготовке подробных отчетов о взаимной оценке по ПОД/ФТ, так как способствует выявлению систем и механизмов, разработанных странами с различающимися правовыми, регулирующими и финансовыми структурами для реализации надежных систем ПОД/ФТ.

Совет по финансовой стабильности, хотя и не является органом, устанавливающим стандарты, но запустил собственную сеть мониторинга имплементации странами рекомендаций Группы 20 и Совета по финансовой стабильности, связанных с реформами финансового регулирования (Implementation Monitoring Network). Совет по финансовой стабильности использует два основных механизма мониторинга: отчеты о прогрессе и независимые экспертные оценки. Оба механизма взаимосвязаны и дополняют друг друга с точки зрения желаемого масштаба, временных ресурсов и интенсивности. Отчеты о прогрессе характеризуются меньшей глубиной исследования, но большей регулярностью и частотой, чем независимые экс-

пертные оценки. Данный механизм мониторинга позволяет оценивать и развитие глобальной политики, процессы имплементации на национальном уровне. Независимые экспертные оценки проводятся реже, но являются более сфокусированными и ресурсоемкими, в отличие от отчетов о прогрессе. В случае тематических экспертных оценок имеет место только оценка национальной имплементации рекомендаций Группы 20 и Совета по финансовой стабильности, связанных с реформами финансового регулирования.

Отличительными особенностями данного этапа развития системы мониторинга имплементации странами международных финансовых стандартов, по нашему мнению, являются:

- отсутствие координации между органами, устанавливающими стандарты, по вопросам мониторинга имплементации;

- невысокая степень принуждения к выполнению международных финансовых стандартов, поскольку адаптация странами международных финансовых стандартов зачастую рассматривалась только как мера по улучшению международного имиджа страны и, следовательно, носила добровольный характер.

Второй этап развития системы мониторинга имплементации странами международных финансовых стандартов начинается в 2012 году и длится по настоящее время.

В 2012 году Советом по финансовой стабильности была запущена Координационная структура мониторинга имплементации финансовых реформ, одобренных Группой 20 и Советом по финансовой стабильности². Ее задачей является координация различных меха-

¹ В 2013 году для проведения нового раунда взаимных оценок (по новой редакции Рекомендаций ФАТФ) была разработана новая Методология оценки технического соответствия Рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ.

² A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms. October 2011. URL: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111017.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

низмов мониторинга имплементации международных финансовых стандартов, эффективное использование процессов мониторинга, осуществляемых органами – разработчиками международных финансовых стандартов, в качестве составной части собственного мониторинга имплементации в целях снижения риска дублирования процессов, с одной стороны, и риска возникновения областей, не охваченных мониторингом, с другой стороны.

Таким образом, Координационная структура призвана гарантировать, что финансовые реформы, одобренные Группой 20 и Советом по финансовой стабильности, эффективно имплементированы на национальных финансовых рынках и влияют на глобальную финансовую стабильность таким образом, как это было запланировано при их формировании.

Учитывая полномочия и большое число стран-членов, Совет по финансовой стабильности имеет все возможности оценивать всеобщую согласованность соблюдения международных финансовых стандартов, а также предупреждать организации, устанавливающие стандарты, и страны о любых значительных препятствиях или неожиданных последствиях имплементации стандартов.

Координационная структура имеет три базовых элемента:

1) структура отчетности – описание структуры информационных потоков и условий руководства, включая распределение обязанностей по мониторингу между различными органами, в том числе органы, устанавливающие стандарты;

2) информационные требования – идентификация информации, которую необходимо собрать, проанализировать и распространить среди СФС и других сторон (включая Группу 20 и широкую общественность) для целей

мониторинга, включая результаты такого мониторинга;

3) описание актуальных процессов;

4) приоритетные зоны мониторинга имплементации международных финансовых стандартов:

– Базель 3 (Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring and Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems);

– Принципы и стандарты компенсационных практик;

– эффективные режимы урегулирования несостоятельности финансовых институтов¹;

– меры регулирования системно значимых финансовых институтов;

– меры регулирования рынков деривативов;

– снижение рисков теневой банковской деятельности.

Вместе с тем наряду с появлением координационных механизмов, превращающих процессы мониторинга имплементации международных финансовых стандартов в систему, элементы которой взаимосвязаны, в период с 2012 года произошло также расширение числа членов международных организаций – разработчиков стандартов. И хотя ведущей причиной было предоставление больших возможностей развивающимся странам для участия в международной финансовой политике, в результате этого для большего круга стран соблюдение международных финансовых стандартов стало носить обязательный характер. Например, до 2009 года членами Базельского комитета по банковскому надзору были 10 стран (так назы-

¹ Подробное исследование режима урегулирования несостоятельности финансовых институтов представлено в работе: Евлахова Ю.С. Тенденции регулирования глобальных системно значимых финансовых институтов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 35. С. 11-20.

ваемая Group-10, G-10)¹. Соответственно, Базель 1² и 2³ носили обязательный характер только для стран – членов Группы-10⁴.

В 2009 и 2014 годах произошло два раунда расширения числа членов Базельского комитета⁵. Это привело к тому, что Базель 3, опубликованный в 2010 году, стал обязательным международным финансовым стандартом уже для 27 стран-членов (включая Россию).

В итоге к настоящему времени мониторинг имплементации странами международных финансовых стандартов приобрел не только системный, но и практически глобальный характер. В свою очередь это ставит вопрос об определенной универсализации методологий оценки соответствия имплементации странами международных финансовых стандартов.

Подводя итог, отметим ключевые результаты исследования.

Во-первых, международные финансовые стандарты, впервые появившиеся в конце 1980-х годов, продолжают активно развиваться, все более укореняясь в своей роли регулятивных институтов не только на международном,

но и на национальных финансовых рынках.

Во-вторых, в период до глобального финансового кризиса значительной научной проблемой была адаптация международных финансовых стандартов национальными финансовыми рынками. В посткризисный период фокус внимания переместился на процессы мониторинга соблюдения странами международных финансовых стандартов. Это свидетельствует как об определенных успехах адаптации стандартов, так и о переходе к глобальному финансовому регулированию, для которого важен принцип «мы настолько сильны, насколько сильно наше самое слабое звено»⁶.

И наконец, к настоящему времени сформирована и действует глобальная система мониторинга имплементации странами международных финансовых стандартов, что позволяет определить необходимость универсализации методологий оценки соответствия имплементации странами международных финансовых стандартов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Jordan C., Majnoni G. Financial Regulatory Harmonization and the Globalization of Finance. Policy Research Working Paper 2919. The World Bank, 2002. – Режим доступа: www-wds.worldbank.org/...2002/11/22...multi0page.pdf.

2. Key Standards for Sound Financial Systems. – Режим доступа: http://www.fsb.org/what-we-do/about-the-compendium-of-standards/key_standards/ (дата обращения: 28.09.2016).

3. Обзор международной системы финансового регулирования. Март 2013. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru/analytics/>

¹ G-10 включает Бельгию, Канаду, Францию, Германию, Италию, Японию, Люксембург, Нидерланды, Испанию, Швецию, Швейцарию, Великобританию и США.

² International convergence of capital measurement and capital standards) Basel Capital Accord. URL: www.bis.org

³ «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: Уточненные рамочные подходы» / Перевод с официального сайта Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/today/ms/bn/basel.pdf> (дата обращения 28.09.2016).

⁴ Несмотря на то что Базель 1и 2 фактически стали применяться для всех банков (независимо от того, носила их деятельность международный характер или нет), механизмы принуждения к выполнению данных стандартов распространялись только на страны Группы 10.

⁵ По данным History of the Basel Committee. Updated 1 October 2015. URL: <http://www.bis.org/bcbs/history.htm> (дата обращения 28.09.2016).

⁶ Из речи Представителя ФАТФ Т. Гудрика на мероприятиях по случаю 10-летия Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма // Информационный бюллетень ЕАГ. 2015. № 23.

fin_stab/OMSFR_2013-03.pdf (дата обращения: 28.01.2016).

4. Заостровцев А. Современная австрийская школа об институтах, проблемах развития и роли экономистов // Вопросы экономики. – 2015. – № 7. – С. 73-86.

5. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24-50.

6. Financial Sector Assessment Program (FSAP). – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/NP/fsap/fssa.aspx> (дата обращения: 3.10.2016).

7. Поздышев В.А. Банковское регулирование в 2015-2016 годах: основные изменения и перспективы // Деньги и кредит. – 2015. – № 12. – С. 3-8.

8. A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms. October 2011. – Режим доступа: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111017.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

9. Евлахова Ю.С. Тенденции регулирования глобальных системно значимых финансовых институтов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – № 35. – С. 11-20.

10. International convergence of capital measurement and capital standards) Basel Capital Accord. – Режим доступа: www.bis.org

11. Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: Уточненные рамочные подходы / Перевод с официального сайта Банка России. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru/today/ms/bn/basel.pdf> (дата обращения: 28.09.2016).

12. History of the Basel Committee. Updated 1. October 2015. – Режим доступа: <http://www.bis.org/bcbs/history.htm> (дата обращения: 28.09.2016).

13. Джагитян Э. Совет по финансовой стабильности: на пути к институционализации? // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. № 11. – С. 78-90.

14. Юшкова С.Д. Имплементация Базельских соглашений в стандарты качества банковских процессов // Аудит и финансовый анализ. – 2013. № 3. – С. 412-420.

15. Мамрова И.Ю., Кошар С. Финансовое регулирование «Группы 20»: от межгосударственной координации к наднациональной // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2014. – Т. 9. – № 1. – С. 71-87.

16. Евлахова Ю.С. Институциональные механизмы глобальной координации регулирования финансовых рынков в посткризисных условиях // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 10. – С. 34-38.