

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА США: ГЕНЕЗИС, ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Роберт Тхлеугов*

Статья анализирует генезис банковской системы США, историю ее развития и формирование ее правовой основы.

Современная банковская система США сформировалась в 1980 году под воздействием Закона о Федеральной резервной системе и принятого Закона о дерегулировании депозитных учреждений и монетарном контроле. До этого момента Соединенные Штаты оставались единственной среди экономически развитых держав страной, где централизованной организации не существовало¹.

На характер становления американской банковской системы наложили отпечаток огромная территория без внутренних экономических барьеров, отсутствие влияния феодализма, господство протестантской этики и другие отличия «американского пути». Весь период существования кредитно-денежных учреждений в США - это, в сущности, история борьбы анархического начала с попытками упорядочить и обезопасить кредитное дело, свести к минимуму риски сторон.

В научной литературе и в России², и в США³ существует немало исследований, посвященных деятельности банковской системы, ее истории, правовому регулированию. Все это является хорошей основой для обобщения тенденций развития банковской системы, извлечение уроков из правового регулирования банковской системы США.

Как известно, американский доллар как национальная денежная единица был введен конгрессом в 1785 г. После войны за независимость (1775-1783) конгресс США от лица Соединенных колоний (штатов) принял решение об образовании Первого банка Соединенных Штатов (The First Bank of United States) и санкционировал первый, теперь уже федеральный, выпуск национальных денег. Был создан

первый собственный монетный двор (в Филадельфии), который должен был чеканить серебряные доллары и медные центры по весу испанских серебряных монет. В 1792 г. в США была введена система биметаллизма: доллар мог параллельно чеканиться как из серебра, так и из золота⁴.

С этого момента и начинается история американской банковской системы. Ее история может быть условно разделена на отдельные периоды: колониальный период, во время которого финансовые институты и рынки были немногочисленны и выполняли элементарные функции; банковское дело до 1863 г., ранний период национального развития от Американской революции до Гражданской войны, когда были созданы многие из существующих в настоящее время финансовых институтов и стали развиваться финансовые рынки; банковское дело с 1863 по 1913 гг., когда произошло резкое увеличение активов и операций американских финансовых институтов и рынков; банковское дело с 1935 по 1945 гг., когда усилилось государственное регулирование; банковское дело после 1945 г., когда в полную меру развернулось государственное регулирование и дерегулирование, возникла интернационализация, умножилось количество финансовых продуктов и банковское дело стало более сложным и конкурентоспособным.

При основании Первого банка Соединенных Штатов в 1791 г. федеральное правительство подписало на значительную часть уставного капитала и пообещало в течение 20 лет не выдавать документ, совмещающий функции банковского устава и лицензии, никакому другому банку. Когда в 1811 г. встал

* Тхлеугов Роберт Хажмуридович, соискатель кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

вопрос о продлении чартера, это встретило мощное сопротивление оппозиции, требовавшей увеличения количества банков. Первый банк Соединенных Штатов был ликвидирован. Мгновенно число банков выросло до 88, а за три следующих года было выдано 120 новых чартеров⁵.

Серьезной проблемой функционирования банков в период с 1812 г. вплоть до создания Федеральной резервной системы в 1913 г. было отсутствие клиринга - взаимного погашения банкнот различных банков. До закрытия эту функцию частично выполнял Первый банк. Возникла необходимость его аналога, и в 1816г. министр финансов Джеймс Даллас предложил создать Второй банк США (The Second Bank of United States). Главным новшеством нового банка стало право учреждать свои отделения в штатах без согласования с их правительствами. Это вызвало волну политических негодований, усилившуюся после банковского кризиса 1819 г., вызванного выпуском огромного количества банкнот.

Относительная стабильность в денежно-кредитной сфере сохранялась до 1836 г., когда закончился чартер Второго банка США. Это вновь привело к увеличению числа банков. Кроме того, как следствие чрезмерной доступности кредита усилилась спекуляция федеральными (государственными) землями. Кризис затянулся до 1840 г. и привел к необходимости каждому штату самостоятельно справляться с кредитными проблемами. Главной из них была задача противостоять избыточной эмиссии. Проблема усложнялась тем, что банк эмитировал банкноты с расчетом, что их не сразу и не все предъявят к погашению. Чтобы усложнить доставку банкнот для погашения эмитировавшему их банку, сознательно не вводился механизм сбора банкнот, а некоторые банки специально располагались в труднодоступных районах. Примером может служить Саффолкский банк Массачусетса (Suffolk Bank of Massachusetts). В результате в 1859 г. в обращении находилось 5400 видов банкнот.

Решением проблемы стало образование системы Саффолкских банков Бостона. Провинциальные банки должны были внести в Саффолкский банк постоянный депозит в размере 5 000 дол. плюс сумму, достаточную для погашения банкнот, попадавших в Бостон. Взамен Саффолкский банк обязался принимать банкноты банков системы по номиналу, в то время как банкноты не пожелавших присоединиться банков должны были доставляться для погашения непосредственно в банк-эмитент. Кроме того, Саффолкский банк отказывался принимать в свое клирин-

говое агентство банки, чья добросовестность вызывала хоть малейшие сомнения.

Радикальные изменения в системе денежно-кредитных отношений произошли во время Гражданской войны 1861- 1865 гг., когда банки Юга прервали контакты с северными банками. Соломон Чейз, секретарь казначейства, разработал и реализовал в 1864 г. общенациональный банковский закон, согласно которому разрешалось учреждение банков с количеством пайщиков не менее пяти и капиталом не менее 50 000 дол. Условием создания банков было обеспечение ими своих эмиссий через депонирование в казначействе зарегистрированных облигаций правительства США, причем депонируемая сумма не должна была превышать 90 % рыночной стоимости депонированных облигаций и 100 % их номинальной стоимости. Для всех банков эмиссионное право ограничивалось 300 млн дол⁶.

С 1873 г. США перешли к золотому монометаллизму, отменив чеканку серебра. Однако под нажимом владельцев серебряных рудников казначейство возобновило покупку серебра для монетарных нужд. Де-факто введение золотого доллара с содержанием 1,50463 г произошло с момента издания в 1900 г. акта о золотом стандарте.

Проблема координации и централизации регулирования денежно-кредитных отношений в США стала особенно актуальной после банковского кризиса и биржевой паники 1907 г. Этот кризис побил многие прежние рекорды и оставался самым острым до событий 1929-1933 гг. Провинциальные банки под натиском вкладчиков обратились в нью-йоркские крупные банки за изъятием депозитов, что привело к банкротству некоторых кредитных учреждений. Неэластичность денежно-кредитной системы и ее слабая реакция на запросы экономики делали необходимым реформирование и разработку закона о центральном банке США. США являются несомненным лидером мировой экономики, превосходя все другие страны в производственном и экономическом развитии. Это крупнейший в мире производитель промышленных товаров и услуг.

К моменту принятия закона о Федеральной резервной системе (ФРС) в 1913 г. в США функционировали 20 000 банков, из которых 7000 были эмиссионными национальными банками, а остальные действовали по законам своих штатов и не имели права на эмиссию банкнот. Вся территория США была разделена на 12 округов, в каждом из которых был учрежден федеральный резервный банк с капиталом не менее 4 млн дол⁷.

В 1913 принят Закон о ФРС (Federal Reserve Act), на основании которого была создана Федеральная резервная система (ФРС) в качестве центрального банка США.

В целом Закон 1913 г. знаменовал начало нового важного этапа и во всей американской экономике - создания системного механизма госрегулирования американской экономики. Совсем не случайно по времени этот закон совпал с введением регулярного подоходного налогообложения на федеральном уровне (1909 - 1913 гг.), которое заложило основу другой важнейшей формы экономического регулирования - бюджетно-налоговой.

Принятие Закона о Федеральной резервной системе помогло упорядочить процедуру денежной эмиссии, управление банковскими резервами, заложило основу для системы постоянного контроля и регулирования банковской деятельности. ФРС стали называть «банком банков» (или «банком банкиров») США. Часто ФРС называют «центральным банком» - что по меньшей мере неточно, поскольку в систему входят тысячи банковских учреждений. Еще одно важное отличие ФРС от центральных банков других развитых стран заключается в том, что эта организация, не являясь государственным учреждением в принятом у нас смысле этого слова, принадлежит к числу так называемых «независимых» агентств, представляющих собой чисто американское явление. В то же время нельзя не видеть, что, являясь «независимой», ФРС принадлежит к числу важнейших для функционирования государственной власти органов США.

В 1919 г. Закон Эджа (Edge Act) дополнил Закон о ФРС, разрешил коммерческим банкам открывать отделения за пределами их штата для осуществления международных банковских операций.

Когда в 1929 г. произошел крупный биржевой крах на Уолл-стрит, основной проблемой стала ликвидность банков.

В 1932 г. Закон финансовой корпорации по реконструкции (Reconstruction Finance Corporation Act) создал один из основных федеральных источников кредитования банков, испытывающих финансовые трудности.

6 марта 1933 г. на всей территории США была приостановлена банковская деятельность, и все штатные банки обязаны были подчиняться приказам Вашингтона. Изъятие средств с депозитов разрешалось только при чрезвычайных обстоятельствах и для плановых платежей. Это событие вошло в историю под названием «банковские каникулы» (Bank Holiday). Великая депрессия 1930 г. привела к банкротству 9000 банков. Чрезвычайный

банковский закон разрешил вновь открыть банки после «банковских каникул». Банковский закон 1933 г. - Закон Гласса-Стиглла - был направлен на обеспечение страхования депозитов; коммерческим банкам запрещено размещать выпуски ценных бумаг на рынке; национальным банкам также разрешено создавать отделения на территории штатов, где раньше была разрешена деятельность штатных банков⁸.

Закон о фондовых биржах 1934 г. определил правила всех операций с ценными бумагами и предоставил ФКСД и др. финансовым институтам полномочия регулирующих органов для надзора за операциями учреждений, находящихся в их юрисдикции

Банковский закон 1935 г. обеспечил постоянное страхование депозитов и расширил полномочия Совета управляющих ФРС над федеральными резервными банками. А Федеральный закон о страховании депозитов 1950 г. свел воедино и пересмотрел все разделы, касающиеся ФКСД, из предыдущих законодательных актов в единый закон. Он стал правовой основой для операций ФКСД.

Закон о банковской деятельности 1935 г., также принятый в порядке последовательной реализации идей «Нового курса» президента Ф. Рузвельта, вывел из состава руководства ФРС Федеральное резервное управление - орган, носивший отчетливый «административный» оттенок, Министра финансов и Контролера денежного обращения США. Это должно было усилить «свободу», «независимость» ее функционирования с вновь учрежденным Советом управляющих во главе. На деле, однако, вывод из-под прямого административного влияния только укрепил роль руководящих органов ФРС в американской экономике.

В годы «Нового курса» было положено начало роли ФРС как непререкаемого регулятора кредитно-денежного обращения в США, формирование которой завершилось уже после 2-й мировой войны. Важнейшим этапом стало принятие в 1946 г. Закона о занятости, которым была установлена ответственность государства за темпы экономического роста, уровень занятости и благосостояние населения. Эти цели стали обязательными и для руководства ФРС, входящего в структуру исполнительных органов федеральной власти.

В 1956 г. в США был принят Закон о банковской холдинговой компании для регулирования их экспансии и объема операций корпораций, владеющих двумя и более банками. «Поправка Дугласа» запрещает банковским холдинговым компаниям, имеющим головные конторы в одном штате, при-

обретать банки в др. штате. В 1968 г. Закон о защите банков (Bank Protection Act) позволил всем федеральным органам, регулирующим фин. учреждения, устанавливать правила, регулирующие минимальные меры безопасности в банках и сберегательных кассах. Закон о праве на жилье, входящий в Закон о гражданских правах, запрещал дискриминацию при выдаче ссуд на жилье по признаку расы, цвета кожи, религии, пола или национальности. Закон о защите потребительского кредита требовал от кредиторов указания стоимости кредита понятным для клиента языком, чтобы облегчить им сравнение условий. Этот закон был первым важным актом среди правовых документов, касающихся беспристрастного и равноправного кредитования.

В 1970 г. действие Закона о банковской холдинговой компании 1956 г. было распространено на холдинговую компанию с одним банком.

В 1971 г. Закон об объективной кредитной отчетности защитил потребителей от распространения неточной или устарелой информации и потребовал от ведомств, представляющих отчетность по кредиту, следовать объективным и беспристрастным стандартам для получения, сохранения и предоставления информации для клиентов⁹.

В 1978 г. Закон о международной банковской деятельности (International Banking Act) ввел регулирование федеральными органами операций иностранных банков в США. Он ввел обязательное страхование депозитов для отделений иностранных банков, занимающихся принятием депозитов от физических лиц в США. А Закон о контроле за процентными ставками регулируемых фин. институтов (Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act, FIRIRCA) учредил Федеральный совет по надзору за финансовыми учреждениями (Federal Financial Institutions Examination Council) и ввел ограничения на операции и отчетность банковских инсайдеров, а также ввел правовые положения, контролирующие электронную систему платежей.

Закон о создании электронной системы платежей, принятый в 1979 г., (Electronic Funds Transfer Act) обязал кредиторов и др. институты, участвующие в ней, соблюдать определенные условия, касающиеся платежей.

Закон о дерегулировании депозитных учреждений и денежно кредитном контроле (Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act) ввел единые резервные требования, страхование депозитов до 100000 дол., дерегулирование процентной ставки и счета НАУ.

В 1989 г. был принят Закон о реформе финансовых институтов, погашение и взыскание средств (Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act), по которому в США создавалась Трстовая компания по урегулированию (Resolution Trust Corporation). Закон ликвидировал FSLIC (Федеральную корпорацию страхования ссудосберегательных ассоциаций) и предоставил ФКСД полномочия по страхованию депозитов сберегательных институтов. Он также ликвидировал Совет федеральных банков жилищного кредита и вместо него учредил Федеральный совет жилищного кредитования (Federal Housing Finance Board), Управление по надзору за сберегательными учреждениями (the Office of Thrift Supervision) и Трстовую компанию по урегулированию (Resolution Trust Corporation)¹⁰.

А в 1991 г. Закон о совершенствовании деятельности ФКСД 1991 г. расширил полномочия Банковского страхового фонда (Bank Insurance Fund) и ФКСД (FDIC) на заимствование; ограничил использование брокерского страхования депозитов; расширил права банковского регулирования в отношении банков с небольшим капиталом; расширил полномочия ФРС над ин. банками; отменил защиту для незастрахованных вкладчиков, а также обязал ФКСД выполнять программы выплат премий по рисковым депозитам. Закон ужесточил существующие требования по капиталу и права по надзору¹¹.

В настоящее время ФРС превратилась в высокоцентрализованную систему, жестко контролирующую размеры эмиссии. Резервные банки сохранили формальную автономию в вопросе установления собственных учетных ставок, но их размер утверждается Советом управляющих ФРС. Кроме того, федеральные резервные банки фактически являются кредиторами последней инстанции для коммерческих банков. Помощь непосредственно со стороны ФРС оказывается лишь в исключительных случаях.

По принципам организации и управления ФРС значительно отличается от центральных банков экономически развитых стран. ФРС является рабочим органом Конгресса США, хотя Президент США и назначает членов Совета управляющих ФРС. Будучи представителем Конгресса Федеральная резервная система лишь ему и подотчетна. Конгресс США может распустить и ликвидировать ФРС. Чтобы не давать Конгрессу предлога для каких-либо обвинений, в ФРС доведена до совершенства бухгалтерская отчетность, контроль за расходами и урезаны до предела служебные льготы: дважды в год, в феврале и июле, ФРС обязана

представлять Конгрессу отчеты о проводимой денежно-кредитной политике.

ФРС имеет многоярусную организационную структуру, которая включает: Совет управляющих ФРС, 12 федеральных резервных банков, Федеральный комитет по операциям на открытом рынке, Федеральный консультативный совет и около 6 тыс. банков — членов ФРС, балансы которых содержат почти 90 % всех активов коммерческих банков США.

Вся территория США разделена на 12 федеральных резервных округов, границы которых не совпадают с границами штатов. Каждый округ обслуживается своим федеральным резервным банком и его филиалами. В 12 федеральных резервных банках работает около 25 тысяч человек, из них около 4 тысяч человек в Федеральном резервном банке Нью-Йорка. Капитал федеральных резервных банков образуется из паевых взносов частных коммерческих банков, вступивших в члены ФРС. Тем самым обеспечивается государственно-частный принцип функционального построения ФРС.

Совет управляющих — высший административный орган ФРС, находится в Вашингтоне.

Основная функция Совета — формулирование денежно-кредитной политики и осуществление контроля за ее проведением. Кроме того, к его функциям относятся:

установление норм обязательных резервов, которые банки-члены должны держать на счетах в федеральных резервных банках в обеспечение депозитов;

рассмотрение и утверждение ставок учетного процента, устанавливаемых резервными банками;

выработка политики в отношении покупок и продаж государственных ценных бумаг;

определение размеров маржи по банковским ссудам под биржевые ценные бумаги;

определение максимальных ставок, которые могут уплачиваться банками-членами по срочным и сберегательным вкладам;

осуществление надзора за деятельностью федеральных резервных банков¹².

Совет управляющих обладает полномочиями на отстранение от должности любого сотрудника или директора федерального резервного банка, надзор за иностранными банками; выдача разрешений на банковские слияния; наблюдение за выпуском и изъятием из обращения банкнот и др.

Совет управляющих ФРС состоит из 7 членов, которые назначаются Президентом США и утверждаются Сенатом сроком на 14 лет. Раз в два года истекает срок полномочий одного из них. Таким образом, влияние Президента США на эти вопросы несколько ограничено,

т.к. Президент может назначить лишь двух новых членов Совета за свой четырехлетний срок. Президент США должен принимать во внимание необходимость надлежащего представительства в Совете финансовых, аграрных, промышленных и коммерческих кругов, а также географических районов страны. Президент назначает председателя и вице-председателя Совета на срок 4 года с возможностью повторного назначения.

Комитет по операциям на открытом рынке (ФОМС) является основным оперативным органом воздействия на конъюнктуру финансового рынка через кредит и рынок ценных бумаг. В состав Комитета входят 7 членов Совета управляющих ФРС, президент Нью-Йоркского федерального банка на постоянной основе и 4 президента других резервных банков на ротационной основе. Комитет по операциям на открытом рынке проводит заседания раз в три недели в штаб-квартире ФРС. На заседаниях вырабатываются решения по регулированию денежно-кредитной политики через операции на открытом рынке и координируется деятельность резервных банков. О каждом заседании публикуется общедоступный отчет, что свидетельствует об открытости ФРС.

Федеративный консультативный совет состоит из 12 членов, назначаемых федеральными резервными банками. Как правило, это наиболее крупные частные банкиры в округах. Члены Совета назначаются сроком на один год. Совет собирается не реже 4 раз в год в Вашингтоне, обладает лишь консультативными функциями: он представляет свои рекомендации по вопросам деятельности ФРС, особенно по вопросам кредитной политики, операциям с золотом, банкнотным эмиссиям и операциям с иностранными банками. Совет управляющих ФРС не обязан выполнять рекомендации этого органа, но благодаря авторитету его членов мнение Совета влияет на решения Совета управляющих ФРС.

В основе организации федеральных резервных банков лежит корпоративный признак. Их акционерами являются частные банки — члены ФРС, которые в отличие от акционеров других корпораций не имеют права собственности и иных привилегий, обычных для акционеров. Банки — члены ФРС обязаны подписываться на акции резервного банка своего округа в размере 6 % от величины собственного капитала. Однако фактически они оплачивают только половину от заявленной суммы. Оставшаяся часть остается в их распоряжении, но может быть затребована резервным банком в любой момент. На оплаченную

долю ежегодно начисляются дивиденды в размере 6 %. Весь остаток прибыли отчисляется в Казначейство и частично — в резервный фонд. Таким образом, основной целью деятельности федеральных резервных банков является не извлечение максимальной прибыли, а воплощение в жизнь определенной общей денежно-кредитной политики и руководство финансово-экономической деятельностью ФРС. Банки-члены в зависимости от роста собственных капиталов обязаны увеличивать свой акционерный пай в Федеральном резервном банке; в силу этого федеральный резервный банк непосредственно заинтересован в том, чтобы его банки-акционеры расширяли свои операции и наращивали капиталы.

Во главе каждого федерального резервного банка стоят девять директоров, подразделяемых на три класса — А, В, С. Директора классов А и В выбираются банками-членами; один директор каждого из двух классов выбирается мелкими банками, один — средними банками и один — крупными банками. Директора класса А — это представители банковских кругов, как правило, сами банкиры. Директора класса В — представители промышленного, торгового и вообще небанковского капитала данного округа. Директора класса С назначаются Советом управляющих ФРС: один — на пост председателя Совета директоров резервного банка, а другой — на пост его заместителя. Кандидатуры президента и первого вице-президента резервного банка, выдвинутые Советом Директоров, подлежат утверждению Советом управляющих ФРС. Они ведают вопросами текущей деятельности банка. Срок полномочий каждого из девяти директоров 3 года, причем ежегодно сменяется 1 из директоров в каждом классе. Кстати, после депрессии 1929-33гг. совет управляющих практикует назначение на посты директоров класса С представителей академических кругов¹³.

Все федеральные резервные банки равны между собой, но Нью-Йоркский банк выполняет роль второго центра системы наряду с вашингтонской штаб-квартирой. Один из руководителей этого банка управляет счетом ФРС, через который проводятся все операции на открытом рынке. Такая позиция Нью-Йоркского резервного банка объясняется тем, что он контролирует самую высокую в США концентрацию национальных и иностранных банков, выполняет функции агента Федерального казначейства по операциям с золотом и иностранной валютой. В нем помещают свои депозиты правительства и различные финансовые учреждения иностранных государств, международные валютно-финансовые орга-

низации, такие, как Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития. Федеральный резервный банк Нью-Йорка выполняет также функции представителя всех других резервных банков по международным валютным операциям. Это самый крупный и влиятельный Федеральный резервный банк. Решения, принимаемые в Вашингтоне, как правило, реализуются в Нью-Йорке.

Административная структура включает 8 направлений деятельности (объединений):

Объединение банковского надзора состоит из:

- департаментов финансовых ревизий,
- соблюдения законов,
- лицензирования,
- банковского анализа.

При всем значении ФРС надо иметь в виду, что в США более 15200 банков, из них только около 6000 входит в состав ФРС. 80 % банков-членов ФРС — банки штатов, а не федеральные. Для вступления в ФРС минимальный размер собственного капитала банка-претендента должен составлять не менее 50, 100 или 200 тыс. долларов США в зависимости от величины и экономической значимости района, обслуживаемого банком. Помимо комбанков в США функционирует еще около 25 тысяч других банковских учреждений¹⁴.

Общая структура банковской системы США помимо ФРС включает в себя следующие элементы:

- коммерческие банки;
- инвестиционные банки;
- сберегательные банки;
- ссудо-сберегательные ассоциации;
- почтовые сберегательные кассы;
- финансовые компании;
- кредитные кооперативы;
- страховые компании;
- пенсионные фонды;
- фонды социального страхования;
- общества взаимного кредита;
- институты страхования депозитов и пр.

Роль «рабочих лошадок» финансовой системы США играют около 13 800 ее коммерческих банков. Примерно 2/3 из них являются банками штатов, то есть частными банками, действующими в соответствии с чартером штата. Остальная треть получает чартеры от федерального правительства, то есть является национальными банками. До принятия DIDMCA это различие было важным, т.к. закон обязывал национальные банки входить в федеральную резервную систему, тогда как банки штатов сами решали присоединяться к ней или нет.

Сберегательные учреждения имеют самостоятельные и отдельные от Совета управляющих и федеральных резервных банков органы контроля. Но DIDMCA расширил кредитные полномочия сберегательных учреждений (в части выдачи ссуд предприятиям и потребителям) и поставил ссудосберегательные ассоциации под контроль резервной системы.

Сейчас на сберегательные учреждения распространяются резервные требования, благодаря чему они могут получать заем Федеральной резервной системы.

В целом следует отметить, что деятельность банковской сферы в США контролируется государственными органами «плотнее» любой другой области предпринимательства. Все сколько-нибудь значительные аспекты функционирования банковской системы регламентируются законами федерального уровня, штатов или подзаконными актами. Это, например, относится к порядку выдачи разрешений на право банковской деятельности или на ее расширение, к ограничению конкуренции за выгодные вклады и активы, к установлению, помимо норм обязательных резервов, требований к структуре и размерам банковского капитала.

Весьма многообразна система оперативного банковского регулирования и контроля в США. Ее построение соответствует четырем уровням, на которые делятся все американские банковские учреждения. Это, во-первых, национальные банки, обязательно являющиеся членами ФРС, лицензия им выдается Управлением контролера денежного обращения Министерства финансов. Второй уровень - банки штатов, входящие в ФРС. К третьему относятся банки штатов, не являющиеся членами ФРС (что не всегда выгодно), однако, как и банки первых двух категорий, страхующие вклады в ФКСД. Последняя категория - банки штатов, не входящие в ФРС, с депозитами, не застрахованными в ФКСД.

Все банки, входящие в ФРС, находятся под ее обязательным контролем. Деятельность национальных банков, кроме того, контролирует Управление контролера денежного обращения, а также ФКСД. Банки второго уровня контролируются органами банковского контроля при правительстве штатов (например, Отдел комиссара по банкам) и ФКСД. Третья категория подконтрольна только банковским органам правительства штата и ФКСД. Четвертый уровень, экономически не слишком представительный, контролируется только властями штатов.

Формы правительственного контроля многообразны: это выдача разрешений на

открытие банков и отделений, на слияния и поглощения, на ликвидацию банков; выпуск инструкций и иных документов; периодическая проверка деятельности подведомственных банков и принятие мер по исправлению недостатков и нарушений; консультирование руководства банков, обобщение отчетности и статистики¹⁵.

Из всех средств надзора и контроля самым важным и эффективным является ревизия, которую каждое из контролирующих ведомств проводит обычно дважды в год. Таким образом, каждый из крупных банков ревизуется по 4-6 раз ежегодно (включая 2 ревизии силами контрольно-ревизионной службы ФРС), по двум или трем независимым линиям. Каждая ревизия проводится по отдельности, несмотря на то что цели ревизий различных ведомств могут совпадать, как и их методы. Длительность ревизий - от нескольких дней до нескольких недель. Вся эта «многослойная» система банковского контроля начала складываться с 1863 г., значительно укрепилась после 1913 г. и ряда законов последующего периода.

Естественно, что множественность и дублирование, контрольных мероприятий, их частота вызывают нарекания. Неоднократно выдвигались и рассматривались на самом высоком уровне предложения по упрощению контрольно-ревизорской системы, включая создание единого контрольного органа для банков штатов с объединением контрольных функций ФРС и ФКСД. Однако эти предложения были в конце концов отвергнуты главным аргументом: несмотря на очевидные издержки, параллелизм и дублирование контроль резко усиливает гарантию надежности банков, что и остается решающим фактором.

ФРС оказывает воздействие на все банки и кредитные институты страны. Этому особенно способствовал Закон о монетарном контроле 1980 г., распространивший резервные требования ФРС на все депозитные учреждения. Вместе с тем расширяющееся влияние ФРС и «зарегулированность» банковской сферы были учтены законодательством в 1960 и 1982 гг., которое усилило конкурентные начала в деятельности кредитных институтов и расширило возможности привлечения средств - все это, однако, наряду с расширением сферы регулирующих полномочий ФРС¹⁶.

В 2007 г. американская банковская система впервые за последние годы столкнулась с серьезными проблемами, которые продолжались и в 2008 г. Так, в 2008 г. почти в 2 раза снизились доходы банков по сравнению с 2007 г. Ухудшилось качество активов, начавшийся спад на рынке ипотечного кредитования

заставил и банковских регуляторов, и сами банки пристальнее следить за уровнями своих рисков. Вновь стали разоряться банки. Причем если в 2007 г. произошло только три страховых случая - с мелкими банками, то за 11 месяцев 2008 г. их было уже 22, причем в числе разорившихся есть и крупные банки - IndyMac с активами, превышающими 32 млрд дол., и Franklin Bank с активами в 5,1 млрд дол. В октябре - ноябре 2008 г. FDIC выступила с рядом инициатив, направленных на повышение стабильности банковской системы США и повышение уровня защищенности граждан страны в условиях непрекращающегося финансового кризиса. В частности, объявлено о начале реализации программы по полному гарантированию FDIC остатков на беспроцентных транзакционных счетах в банках, вновь возникших долговых

обязательств банков, программы гарантирования ипотечных кредитов и системного смягчения условий ипотеки.

Корпорация стремится в полной мере действовать широкие полномочия, предоставленные ей законодательством для урегулирования несостоятельности отдельных банков, а также для принятия мер по преодолению системных банковских кризисов¹⁷.

Таким образом требовательность к надзорно-контрольным функциям в отношении кредитно-денежных учреждений США остается на чрезвычайно высоком уровне, и в этом одно из главных объяснений относительно высокого уровня стабильности и надежности американских банковских институтов и проводимых ими операций.

THE BANKING SYSTEM OF THE UNITED STATES: THE GENESIS, LEGAL BASIS AND DEVELOPMENT TRENDS

The paper analyzes the genesis of the banking system of the United States, the history of its development and the formation of its legal basis.

Robert Thleugov, Research Student, Department of Legal Support for Administrative Work, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

Банковская система, банковское дело, Федеральная резервная система, денежно-кредитная политика.

Keywords:

banking system, banking, Federal Reserve System, monetary-credit policy.

Литература:

- ¹ Банковская система США // <http://www.globfin.ru>.
- ² См.: Тосунян Г.А. Опыт построения и правового регулирования банковских систем: Россия, Германия, Франция, США. М., 1994; Жилина Е.А. Банкротство банков в США // ЭКО. 1999. № 12. С. 146-155; Наумчева О.А. Банковская стратегия и обслуживание населения в США // Деньги и кредит. 1992. № 2. С. 66-70; Опыт преодоления банковских кризисов в США // Деньги и кредит. 1999. № 10. С. 65-68. и др.
- ³ См.: Burns, Arthur F. The Ongoing Revolution in American Banking. American Enterprise Institute, 1988; Klebaner, Benjamin J. American Commercial Bankings. Boston, 1990; Donald R. Korobkin Rehabilitating Values: A Jurisprudence of Bankruptcy. 91 Colum. L. Rev. (1991).
- ⁴ См.: История зарождения денежно-кредитной системы США // <http://archives.maillist.ru>.
- ⁵ См.: Klebaner, Benjamin J. American Commercial Bankings. Boston, 1990. P. 70.
- ⁶ См.: История зарождения денежно-кредитной системы США // <http://archives.maillist.ru>.
- ⁷ Klebaner, Benjamin J. American Commercial Bankings. Boston, 1990. P. 85.
- ⁸ Ibid. P. 105-107/
- ⁹ См.: История зарождения денежно-кредитной системы США // <http://archives.maillist.ru/>
- ¹⁰ Там же/
- ¹¹ См.: Burns, Arthur F. The Ongoing Revolution in American Banking. American Enterprise Institute. 1988.
- ¹² См.: Федеральная резервная система США // <http://ns1.pravda.info>.
- ¹³ См: Там же.
- ¹⁴ Там же.
- ¹⁵ Там же.
- ¹⁶ Там же.
- ¹⁷ Система страхования банковских вкладов в США // <http://www.bankcreds.ru>.