

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

О.А. Акопян

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ БАНКОВСКОЙ СФЕРЫ В США

Аннотация. Предметом исследования являются вопросы и тенденции государственного регулирования банковской сферы в США. Особое внимание уделяется новым законодательным изменениям банковского законодательства в США, созданию новых институтов в финансово-кредитной сфере, а также изменению подходов в регулировании финансовой сферы США в целом. Рассматриваются проблемы в регулировании процессов слияний и поглощений в банковской сфере. В статье описывается целый ряд новых программ, направленных на регулирование банковского сектора, разработанных совместно Федеральной резервной системой США и Министерством финансов США. Методологическую основу исследования составляет диалектический метод научного познания, а также общенаучные и специальные методы: системно-структурный, сравнительно-правовой, логический, наблюдение, описание, статистический. Также использованы метод документального анализа, метод абстрагирования и обобщения.

Основная тенденция в регулировании банковской сферы и всего финансового сектора США в целом знаменует собой переход от периода последовательной либерализации, основанной на теории саморегулирующихся рынков, способных придти в равновесное состояние и обеспечивать максимально эффективное распределение ресурсов при минимальном вмешательстве государства, к осознанию необходимости ограничения свободы рынка за счет расширения полномочий регулирующих органов.

Ключевые слова: банк, финансы, инвестиции, США, фрс, реформы, кризис, тенденции, институты, государственное регулирование.

Новые тенденции в регулировании банковской сферы в США

Современный финансовый рынок США представляет собой мощную отрасль экономики, которая успешно осуществляет мобилизацию различных временно свободных денежных ресурсов и обеспечивает их направление в инвестиции в соответствии с потребностями экономики. Развитие финансового рынка США определялось на протяжении большей части XX века, в особенности после кредитных и финансовых реформ 30-х годов, преимущественно под действием двух главных факторов: первый из них – это развитие кредитных и финансовых институтов и инструментов, отражающих особенности американской экономики, второй – развитие государственного финансово-правового регулирования, последовательно и четко регламентирующего порядок операций на денежном рынке и рынке капитала. Формирование и развитие единого финансового рынка США сопровождается сложными процессами в системе входящих в него институтов. С одной

стороны, идет их развитие и укрепление, которое заключается в росте объема и разнообразия операций, совершенствовании их технологий, концентрации и централизации капитала в этой сфере, а с другой стороны, продолжает развиваться и совершенствоваться государственное регулирование финансовой системы, направленное на укрепление ее надежности и эффективности действия.

В последние годы финансово-правовое регулирование банковской системы США претерпело существенные изменения, вызванные событиями на рынке ипотечных ценных бумаг в период 2008-2010 гг., в результате которых инвестиционные банки понесли значительные убытки, а некоторые и совсем прекратили свое существование (например, Lehman Brothers).

Данная ситуация сделала возможным пересмотр некоторых ключевых положений нормативно-правовых актов в банковской сфере, а в некоторых случаях и полной отмены соответствующих нормативных актов, которые широко применялись американскими банками в течении последнего десятилетия.

Сегодня в США в результате законодательных изменений, вызванных провалом знаменитого закона Додда-Франка (Dodd-Frank Act), фактически нивелировано различие между типами банков. Теперь основная доля американских банков зарегистрированы как банковские холдинговые компании. ФРС США стала главным регулятором всех крупных американских банков. В свою очередь Office of Thrift Supervision (Управление по надзору за сберегательными учреждениями – OTS) оказалось упразднено вовсе, а его полномочия переданы Office of the Comptroller of the Currency (ОСС) – подразделению Минфина США (U.S. Department of the Treasury).

В итоге архитектура банковской системы США значительно изменилась – инвестбанки исчезли как отдельный класс, практически единственным типом среди крупных банков стала банковская холдинговая компания, которая фактически в нынешнем виде является собой универсальный коммерческий банк, предоставляющий практически все виды финансовых услуг.

Роль крупных банков в финансовой системе в целом выросла еще больше, чем до кризиса, а следовательно возросла их системная значимость в экономике. В этой связи можно сделать вывод о том, что проблема «слишком велик, чтобы обанкротиться» для финансовых институтов никуда не исчезла, а, возможно, лишь обострилась¹.

В настоящее время в США запущен целый ряд новых программ, направленных на регулирование банковского сектора, разработанных совместно Федеральной резервной системой США и Министерством финансов США. Ниже можно привести некоторые из них.

Capital Assistance Program (действие программы прекращено). Базовая программа по отношению ко всем прочим мерам финансовой поддержки. Ее реализация была связана с выпуском ценных бумаг (форма гарантии). Доходность по ним составляет 9%. Основной целью программы выступало восстановление доверия ко всей финансовой системе США за счет создания финансового резерва, который позволил бы обеспечить кредитование и в случае ухудшения экономической ситуации. Применение программы было направлено на поддержку крупнейших банков (19). Условием участия в программе является обращение ценных бумаг банка на национальной фондовой бирже.

Consumer and Business Lending Initiative. За счет комплексной программы потребительского и коммерческого кредитования предполагается расширить рынок вторичного кредитования в 2 раза до уровня 2006 – 2008 гг. (1,2 трлн. долл.) за счет выдачи кредитов на

образование, покупку автомобилей, организацию малого бизнеса и пр. Для гарантий по кредитам Казначейство использует как средства бюджета США (20 млрд. долл. США), так и часть резервов ФРС (200 млрд. долл. США).

Term Asset-Backed Securities Loan Facility. Программа предоставления гарантий для частичного погашения кредитов предполагает замещение заемных средств банков средствами бюджета и Федеральной резервной системы США.

Making Home Affordable Program. Программа кредитования покупки жилья предполагает снижение процентной ставки по кредитам на приобретение жилых помещений и домов, а также частичное замещение кредитов, полученных ранее, средствами бюджета США.

Public-Private Investment Program. Предусматривает создание инвестиционных фондов с государственным участием (базовый объем – от 500 млрд. до 1 трлн. долл. США).

Capital Purchase Program (CPP). Согласно этой программе Казначейством предоставляются средства финансовым учреждениям для покупки привилегированных акций на общую сумму в 250 млрд. долл. США на стандартный срок. Финансовые учреждения, участвующие в CPP, обязаны выплачивать Казначейству дивиденд в размере 5% на одну привилегированную акцию в течение первых пяти лет после инвестиций Казначейства и в размере 9% ежегодно после этого срока. Банки могут возместить Казначейству при условиях, установленных в соглашениях о покупке, и Казначейство же может продать эти акции, когда состояние рынка стабилизируется.

Asset Guarantee Program (Программа по обеспечению активов). Набор застрахованных активов определяется Федеральным казначейством США и его агентами по согласованию с финансовым учреждением, получающим гарантию. В соответствии с разделом 102 (a) Emergency Economic Stabilization Act of 2008 гарантируется обеспечение ценных бумаг, которые эмитированы до 14 марта 2008 г. Казначейство определяет преференциальность участников и распределение ресурсов в зависимости от конкретного случая.

Targeted Investment Program (Программа целевого инвестирования). Программа целевого инвестирования средств рассчитана на предоставление средств банку или же финансовому учреждению. При этом учитываются определенные условия, в частности:

- если ухудшение финансового положения может угрожать жизнеспособности кредиторов и контрагентов;
- снижается ликвидность активов;
- деятельность организации достаточно важна для национальной финансовой системы – например, если организация оказывает серьезное влияние на кредитные рынки или же платежную систему, состояние на фондовом или товарном рынке;

¹ Захаров П.В. Изменение архитектуры банковской отрасли США в результате кризиса 2008 – 2009 гг.// Вопросы экономики. 2014. №5. С. 86 – 87.

– возможность получения организацией средств самостоятельно или же за счет участия в иных программах предоставления средств.

В целом, давая оценку реформы системы управления банковской системы США, необходимо отметить расширение круга полномочий ФРС США, что проявляется, например, в том, что Совет директоров ФРС США может наделять специальными полномочиями по регулированию федеральный банк, входящий в ФРС США².

В настоящее время ФРС США продолжает развивать программу предоставления через аукционы чрезвычайных краткосрочных (24-дневных и 84-дневных) кредитов банкам, столкнувшимся с проблемой дефицита ликвидности.

Министерство финансов (U.S. Department of the Treasury) вернулось к идее выкупа плохих активов (Программа TARP). По данным ФРС, в начале 2011 года американские банки имели активов, требующих списания, на сумму 599 млрд., а по оценкам МВФ и «Голдман Сакс» – в размере около 1 трлн. долл. Надежда возлагается на то, что освобожденные от плохих активов финансовые институты начнут выдавать кредиты. В рамках плана по финансовой стабилизации предполагается создать совместно с частными инвесторами ряд инвестиционных фондов, которые должны консолидировать выкупленные у банков «токсичные» активы под гарантии Министерства финансов. Эти гарантии будут предоставлены, если получатели направят все полученные средства на кредитование населения и предприятий. Государство будет проводить свой аудит, не доверяя проверкам частных аудиторских фирм.

В настоящее время ФРС США будет осуществлять надзор за крупнейшими банками, банковскими группами финансовыми институтами с активами, превышающими 50 млрд.долл., а также анализировать «системные риски» и представлять отчеты о проведенной работе в Сенат каждые полгода³.

Следует сказать, что важнейшей составляющей той работы, которая проводится на государственном уровне в США по нивелированию последствий финансового кризиса и укреплению всей финансовой системы в целом является активизация процессов слияний и поглощений в банковской сфере, данный факт также можно отнести к тенденциям в рассматриваемой сфере, так как данные процессы займут еще значительное время.

Описываемые процессы требуют формирования новых подходов к управлению процедурами реоргани-

зации банковских институтов, изменения принципов государственного воздействия и надзора за банковской деятельностью, а также совершенствования законодательной основы для осуществления слияний и поглощений в данной сфере с учетом нового опыта.

Закон Додда-Франка (Dodd-Frank Act) 2010 года содержит в своей структуре важные положения, которые прямо касаются вопросов слияний и поглощений в банковской сфере.

Так, антимонопольная составляющая закона запрещает сделки M&A в случае, если депозитная база новой структуры будет превышать 10% совокупной депозитной базы банков США. Данный закон также запрещает санацию банков в США в привычном понимании: оказание финансовой помощи банку на грани банкротства, при сохранении его юридического статуса. Взамен привычного механизма санации, США перешли на механизм упорядоченной ликвидации: активы и обязательства нежизнеспособного банка передаются в другой банк и все клиентские операции продолжают выполняться, но уже под другим брендом. Предполагается, что клиенты банка не ощутят на себе последствий «ухода» их банка с рынка. Так, с начала 2013 года, по данным федеральной Корпорации по страхованию депозитов (FDIC), в США зафиксировано пять случаев банкротств банков и во всех пяти случаях был применен механизм упорядоченной ликвидации⁴.

Важно подчеркнуть, что FDIC в период системного кризиса в целом справилась со своей задачей по защите банковских вкладчиков и санации коммерческих банков. Однако можно выделить несколько важных проблем, решение которых носит стратегических характер:

- 1) Недостаток средств в страховом фонде (неспособность точно спрогнозировать необходимую величину страхового фонда);
- 2) Неравномерность распределения бремени по страхованию вкладов во времени.

Первая является настоящей научной проблемой в страховании вкладов, так как не существует метода, который позволял бы точно сформировать оптимальную величину страхового фонда для бездефицитного финансирования страховых возмещений.

Касательно второй проблемы, следует отметить, что в банковском секторе высокий уровень банкротств банков и существенное снижение рентабельности банковского бизнеса возникают одновременно, что с действием нормативного коэффициента величина страхового фонда обуславливает существенное бремя на банки, связанное с необходимостью уплаты ими по-

² Карташов А.В. Краткая характеристика мер финансовой поддержки банковской системы США // Банковское право. 2010. № 2. С. 28 – 29.

³ Давыдов А.Ю. Денежная политика администрации Обамы // США, Канада: экономика, политика, культура. 2014. №9. С.3-20.

⁴ Ивинская М.С. Сравнительный анализ правового регулирования процессов M&A в банковской сфере США, ЕС и РФ // Право и образование. 2013. №8. С.154-161.

вышенной страховой премии в период низких чистых доходов, а также банкротств банков⁵.

Следует сказать, что основная тенденция в регулировании банковской сферы и всего финансового сектора США в целом знаменует собой переход от периода последовательной либерализации, основанной на теории саморегулирующихся рынков, способных приходить в равновесное состояние и обеспечивать максимально эффективное распределение ресурсов при минимальном вмешательстве государства, к осознанию необходимости ограничения свободы рынка за счет расширения полномочий регулирующих органов. Такая смена доминирующей системы взглядов является естественным ответом на негативные последствия дефицита регулирования финансового сектора, которые проявились во время кризиса 2008-2010 гг.⁶.

Также особую значимость представляет мнение американского экономиста-неокейнсианца, Лауреата премии памяти А.Нобеля по экономике Дж. Стиглица, который считает, что при решении вопроса о необходимости государственного вмешательства следует помнить, что государство менее эффективно выполняет экономические функции, чем рынки. Без сомнения, саморегулирующаяся система быстрее реагирует на изменения в экономике, но при этом вряд ли следует согласиться с мнением о том, что чем меньше государства, тем лучше. Важно сосредоточить усилия государства на решении фундаментальных проблем: на выработке экономической политики; развитии образования и здравоохранения; строительстве дорог; принятии законов и поддержании порядка; защите окружающей среды. Государство призвано играть ак-

тивную роль в регулировании экономических процессов, принятии мер по социальной защите населения. Следовательно, основной вопрос заключается не в масштабах государственного регулирования, а в направлениях и методах деятельности. В последние десятилетия стали складываться теоретические основы анализа роли государства: признание того, что рынки не всегда действуют эффективно, позволило выдвинуть концепцию «провалов рынка». Согласно данной концепции, отрасли и виды деятельности были разделены на две группы: относящиеся к прерогативам государства и сфере частного бизнеса. Большинство ученых стали признавать, что государство и частный сектор тесно взаимосвязаны. Государство должно выступать дополнением к рынку, делая то, что способствует улучшению их функционирования и исправлению рыночных «провалов». В ряде случаев государство должно действовать в роли эффективного катализатора для решения общезначимых проблем. После этого отойти в «тьень»⁷.

Несомненно, одним из базовых положений современной экономической теории является положение о том, что рынок совершенной конкуренции обеспечивает наиболее эффективное использование ресурсов. Но практика показала, что реально функционирующие рынки весьма далеки от идеальной модели рынка совершенной конкуренции, функционирование большинства из них для приближения к идеальной модели, сформулированной теоретиками, нуждается в корректирующем государственном регулировании – регулировании, основанном на соответствующих правовых решениях.

Библиографический список:

1. Захаров П.В. Изменение архитектуры банковской отрасли США в результате кризиса 2008 – 2009 гг. // Вопросы экономики. 2014. №5. С. 86 – 87.;
2. Карташов А.В. Краткая характеристика мер финансовой поддержки банковской системы США // Банковское право. 2010. № 2. С. 28-29.;
3. Давыдов А.Ю. Денежная политика администрации Обамы // США, Канада: экономика, политика, культура. 2014. №9. С.3-20.;
4. Ивинская М.С. Сравнительный анализ правового регулирования процессов M&A в банковской сфере США, ЕС и РФ // Право и образование. 2013. №8. С.154-161.;
5. Акрамов Т.Р. Современная система страхования депозитов США // Банковское право. 2014. №1. С.52-60.;
6. Евдокимова Т.В. Реформа финансового регулирования в США: работа над ошибками // США, Канада: экономика, политика, культура. 2012. № 9. С 55-70.;
7. Стиглиц Дж. Многообразные инструменты шире цели: движение к поствашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. 1998. № 8. С. 26-28
8. М. В. Михайлов Банковская система как специфический объект правового регулирования в условиях финансового кризиса // Право и политика. – 2012. – 4. – С. 717 – 725.

⁵ Акрамов Т.Р. Современная система страхования депозитов США // Банковское право. 2014. №1. С.52-60.

⁶ Евдокимова Т.В. Реформа финансового регулирования в США: работа над ошибками // США, Канада: экономика, политика, культура. 2012. № 9. С 55-70.

⁷ Стиглиц Дж. Многообразные инструменты шире цели: движение к поствашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. 1998. № 8. С. 26-28.

References (transliteration):

1. Zakharov P.V. Izmenenie arkhitektury bankovskoi otрасli SShA v rezul'tate krizisa 2008 – 2009 gg.// Voprosy ekonomiki. 2014. №5. S. 86 – 87.;
2. Kartashov A.V. Kratkaya kharakteristika mer finansovoi podderzhki bankovskoi sistemy SShA // Bankovskoe pravo. 2010. № 2. S. 28-29.;
3. Davydov A.Yu. Denezhnaya politika administratsii Obamy // SShA, Kanada: ekonomika, politika, kul'tura. 2014. №9. S.3-20.;
4. Ivinskaya M.S. Sravnitel'nyi analiz pravovogo regulirovaniya protsessov M&A v bankovskoi sfere SShA, ES i RF// Pravo i obrazovanie. 2013. №8. S.154-161.;
5. Akramov T.R. Sovremennaya sistema strakhovaniya depozitov SShA // Bankovskoe pravo. 2014. №1. S.52-60.;
6. Evdokimova T.V. Reforma finansovogo regulirovaniya v SShA: rabota nad oshibkami // SShA, Kanada: ekonomika, politika, kul'tura. 2012. № 9. S 55-70.;
7. Stiglits Dzh. Mnogooobraznye instrumenty shire tseli: dvizhenie k postvashingtonskomu konsensusu // Voprosy ekonomiki. 1998. № 8. S. 26-28
8. M. V. Mikhailov Bankovskaya sistema kak spetsificheskii ob'ekt pravovogo regulirovaniya v usloviyakh finansovogo krizisa // Pravo i politika. – 2012. – 4. – С. 717 – 725.