

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ БАНКА РОССИИ И СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ РЕЗЕРВНЫХ БАНКОВ США

© 2013 г. Михаил Сергеевич Бацура¹

Краткая аннотация: статья посвящена анализу специфических черт системы Федеральных резервных банков США. Исследуется возможность имплементации отдельных элементов системы Федеральных резервных банков США в банковскую систему России с целью совершенствования механизмов взаимодействия территориальных учреждений Банка России между собой, а также с иными органами и кредитными организациями.

Annotation: The article is concerned with the analyses of Federal Reserve Banks' specific features. The subject matter of the article is research of possibility to implement the components of Federal Reserve Banks' system into Russian banking system for the purpose of improving the mechanism of interaction between the Branches of the Bank of Russia and other bodies and credit institutions.

Ключевые слова: Банк России, территориальные учреждения Банка России, Федеральная резервная система США, Федеральные резервные банки США, Совет управляющих Федеральной резервной системой США.

Key words: Bank of Russia, Branches of the Bank of Russia, Federal Reserve System, Federal Reserve Banks, Board of Governors of the Federal Reserve System.

Территориальные учреждения Банка России (далее – территориальные учреждения) не являются новым институтом для банковской системы страны. Вопросы, связанные с правовым статусом, структурой и функционированием региональных (территориальных) подразделений государственного, а затем и центрального банка, являлись предметом дискуссии ученых-юристов задолго до начала проведения банковской реформы в постсоветской России.

В советский период Государственный банк СССР считался единым юридическим лицом, а его региональные учреждения не обладали собственной правосубъектностью. Господствующая точка зрения относительно статуса территориальных учреждений Государственного банка СССР наиболее ярко была выражена проф. С.Н. Братусем: «Юридическим лицом является не отдельная категория, отделение или агентство Государственного банка, а Государственный банк в целом, как таковой»².

С развитием науки банковского права в результате проведения реформ начала 90-х годов XX в. и в связи с возросшей ролью Центрального банка РФ в экономике страны проблемы правового статуса территориальных учреждений вновь приобрели актуальность.

В отличие от действующего Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³ от 10 июля 2002 г. (далее – Закон о Банке России), содержащего главу, посвященную территориальным учреждениям (гл. XIII «Принципы организации Банка России»), Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» лишь вскользь упоминал территориальные учреждения в ст. 9: «Банк России и его учреждения

освобождаются от уплаты всех видов государственных и местных налогов, сборов и государственной пошлины». Правовой статус и полномочия территориальных учреждений (территориальных Главных управлений Центрального банка РСФСР (Банка России)) устанавливались Типовым положением, утвержденным решением Совета директоров Центрального банка РСФСР (далее – Типовое положение 1991 г.).⁴ В соответствии со ст. 1 Типового положения 1991 г. под территориальным Главным управлением Центрального банка РСФСР (Банка России) понималось обособленное подразделение Центрального банка РСФСР, осуществлявшее часть его функций на определенной территории в соответствии с Типовым положением⁵. Как следует из заглавия ст. 1 Типового положения 1991 г., территориальное Главное управление Центрального банка РСФСР (Банка России) являлось его филиалом.

В настоящее время правовое положение и делегированные Центральным банком РФ полномочия установлены Законом о Банке России, который содержит общие нормы, касающиеся структуры и статуса территориальных учреждений, и конкретизируются в Положении Банка России «О территориальных учреждениях Банка России» от 29 июля 1998 г. (далее – Положение)⁶. Положение устанавливает правовой статус и компетенцию территориальных учреждений, формулирует их задачи и функции, права и обязанности в отношении принадлежащего им имущества, вопросы, связанные с руководством их деятельностью, отчетностью.

⁴ См.: Типовое положение о территориальном Главном управлении Центрального банка РСФСР (Банка России) (утв. Банком России 6 декабря 1991 г. № 33) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Ст. 1 Типового положения о территориальном Главном управлении Центрального банка РСФСР (Банка России). (Утв. Банком России 6 декабря 1991 г. № 33) // Там же.

⁶ См.: Положение о территориальных учреждениях Банка России от 29 июля 1998 г. № 46-П. (Утв. Советом директоров Банка России 10 апреля 1998 г., протокол № 15) // Там же.

¹ Аспирант кафедры финансового права Российской академии правосудия (E-mail: mikhaibatsura@gmail.com).

² Братусь С.Н. Учебник советского гражданского права для юридических вузов. Т. 1. М., 1950. С. 176.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Под территориальным учреждением в соответствии со ст. 1 Положения понимается обособленное подразделение Центрального банка РФ, осуществляющее на территории субъекта РФ часть его функций в соответствии с Положением, другими нормативными актами Банка России и входящее в единую централизованную систему Банка России с вертикальной структурой управления. К территориальным учреждениям Банка России можно отнести Главные управления в краях, областях и автономных округах Российской Федерации, городах Москве и Санкт-Петербурге, Национальные банки республик в составе Российской Федерации.

Деятельность территориальных учреждений Банка России в соответствии с содержанием Положения состоит из выполнения ими функций, которые можно разделить на две большие группы⁷:

1. Связанные с полномочиями территориальных учреждений в области регулирования, надзора, контроля над деятельностью кредитных организаций в сфере денежно-кредитного регулирования и расчетов, обслуживанием счетов бюджетов и внебюджетных фондов и другими их основными функциями, для выполнения которых главные управления и Национальные банки были созданы.

2. Функции обеспечивающего характера, осуществление которых делает возможным качественное выполнение функций первой, основной группы. Они связаны с полномочиями территориальных учреждений в области осуществления учета и отчетности в своей деятельности, делопроизводства, хозяйственно-эксплуатационного обслуживания объектов, принадлежащих главным управлениям и национальным банкам, с организацией деятельности служащих территориальных учреждений.

Таким образом, территориальные учреждения Банка России являются его структурными подразделениями, действующими в субъектах Российской Федерации. Они участвуют в реализации Банком России на местах государственной политики в денежно-кредитной, валютной сферах, сфере банковской деятельности, выполняют основной объем функций Банка России, которые необходимо осуществлять на уровне субъектов Российской Федерации. Территориальные учреждения не являются юридическими лицами, входят в единую централизованную систему Банка России с вертикальной структурой управления и действуют на основании положения, утверждаемого Советом директоров Банка России⁸.

По объему, характеру предоставленных полномочий и структуре территориальные учреждения обладают общими чертами с Федеральными резервными банками (*Federal Reserve Banks*), входящими в состав банковской системы США.

Практическая значимость проведения сравнительного исследования указанных институтов обусловлена, во-первых, эффективностью и стабильностью системы Федеральных резервных банков, во-вторых, возможностью имплементации отдельных элементов системы Федеральных резервных банков в банковскую систему России с целью совершенствования механизмов взаимодействия территориальных учреждений между собой, а также с иными органами и кредитными организациями.

Федеральные резервные банки (далее – Резервные банки) являются составной частью федеральной резервной системы

США (*Federal Reserve System*) (далее – ФРС). В ФРС входят 12 резервных банков, каждый из которых имеет несколько филиалов (по состоянию на октябрь 2012 г. общее количество филиалов резервных банков составило 24)⁹.

Формальная структура ФРС была разработана составителями Закона о федеральной резервной системе 1913 г. (*Federal Reserve Act*) (далее – Закон о ФРС) в целях распределения полномочий между частным сектором и Правительством США, а также между банкирами, бизнесменами и обществом по региональному признаку¹⁰.

Резервные банки расположены в наиболее крупных городах США. Размер округов, подконтрольных каждому из резервных банков, имеет значительные отличия. Так, например, 2-й Федеральный резервный округ включает в свой состав исключительно штат Нью-Йорк, тогда как 12-й Федеральный резервный округ включает полностью или частично следующие штаты: Калифорнию, Орегон, Вашингтон, Айдахо, Неваду, Нью-Мексико, Аризону, Юту, Гавайи и Аляску.

Изначально создание системы Резервных банков планировалось в целях разграничения компетенции между различными банками – ни один из них не был наделен исключительными полномочиями на принятие решений. Тем не менее, Резервный банк Нью-Йорка обладал более широкими полномочиями по сравнению с другими банками, входящими в систему, поскольку был расположен в финансовом центре страны и постепенно сам становился международным финансовым центром¹¹.

Резервный банк Нью-Йорка занимает особое место в ФРС в силу следующих обстоятельств:

Во-первых, на территории округа, в котором расположен Резервный банк, находятся множество крупнейших коммерческих банков, безопасность и надежность которых имеют первостепенное значение для состояния финансовой системы США.

Во-вторых, активное участие на рынке ценных бумаг и рынке иностранной валюты.

В-третьих, Резервный банк Нью-Йорка является единственным Резервным банком – членом Банка международных расчетов¹².

Наиболее крупными Резервными банками считаются банки Нью-Йорка, Сан-Франциско и Атланты – совместно они владеют более чем 50% активов ФРС (включая дисконтные займы, ценные бумаги и иные заимствования) (согласно статистическому релизу ФРС, по состоянию на 28 февраля 2013 г.)¹³.

Каждый Резервный банк является квазипубличным (частично – частным, частично – правительственным) институтом, которым владеют коммерческие банки округа, являющиеся членами ФРС. Приобретение коммерческим банком доли в резервном банке округа – обязательное требование для вступления в члены ФРС.

Коммерческие банки – члены ФРС избирают шесть директоров для каждого Резервного банка, еще три директора назначаются Советом управляющих ФРС (*Board of Governors of the Federal Reserve System*) (далее – Совет управляющих). Совместно эти девять директоров образуют Совет

⁷ См.: Бородин Н.М. Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 15.

⁸ См.: ст. 83–84 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁹ <http://www.federalreserve.gov/branches.htm>

¹⁰ См.: Mishkin F.S. The economics of money, banking, and financial markets. 7th ed. 2004. P. 336.

¹¹ См.: Hafer R.W. The Federal Reserve System: an encyclopedia. 2005. P. 91.

¹² См.: <http://www.newyorkfed.org/aboutthefed/fedpoint/fed22.html>

¹³ См.: <http://www.federalreserve.gov/releases/h41/Current/>

директоров Резервного банка (*Reserve Bank's board of directors*) и назначают президента Резервного банка, осуществляющего управленческие полномочия. Президент назначается на должность Советом директоров Резервного банка только после одобрения его кандидатуры Советом управляющих.

Всех директоров, входящих в Совет директоров Резервного банка, можно подразделить на три категории: "А", "В" и "С".

Три директора категории "А", избираемых членами коммерческих банков, являются профессиональными банкирами, три директора категории "В", также избираемых членами коммерческих банков, являются видными деятелями областей промышленности, труда, сельского хозяйства или потребительского сектора. Три директора категории "С", назначаемых Советом управляющих в целях представления общественных интересов, также назначаются из числа видных деятелей областей промышленности, труда, сельского хозяйства или потребительского сектора. Директора категорий "В" и "С" не могут быть банковскими служащими, сотрудниками либо акционерами коммерческих банков¹⁴.

Указанная процедура избрания директоров была разработана составителями Закона о ФРС в целях обеспечения гарантий защиты интересов всех групп населения.

Основными полномочиями, предоставленными Резервным банкам, являются: эмиссия денежных средств; изъятие денежных средств из оборота; управление и выдача дисконтных займов банкам в их округах; посредничество между ФРС и деловыми кругами; осуществление проверок банковских холдинговых компаний и уполномоченных банков-членов; исследование конъюнктуры рынка; использование услуг штата профессиональных экономистов для исследования вопросов, связанных с осуществлением денежно-кредитной политики¹⁵.

Резервные банки активно участвуют в осуществлении денежно-кредитной политики по нескольким направлениям:

1. Директора Резервных банков устанавливают дисконтную ставку (процентную ставку по кредитам, взимаемую ФРС при предоставлении кредита банку – члену этой системы), несмотря на то что дисконтная ставка в каждом округе пересматривается и определяется Советом управляющих¹⁶.
2. Они принимают решение о том, какие банки (являющиеся членами системы или не являющиеся) могут получить дисконтный заем от Резервного банка.
3. Директора Резервных банков выбирают одного банкира от каждого банковского округа для работы в Федеральном консультационном совете (*Federal Advisory Council*), который совещается с Советом управляющих и предоставляет информации для осуществления денежно-кредитной политики.
4. Пять из 12 президентов Резервных банков имеют право голоса в Комитете по операциям на открытом рынке ФРС США (*Federal Open Market Committee*), осуществляющем операции на открытом рынке (покупку и продажу государственных ценных бумаг, оказывающих воздействие как на размер процентных ставок, так и на величину резервов банковской системы)¹⁷.

Деятельность Резервных банков имеет большое значение в сфере осуществления банковского надзора. Совместно с Советом управляющих они осуществляют надзор и регулирование отдельных финансовых институтов и деятельности, связанной с оказанием банковских услуг кредитным организациям и Правительству США, а также надзор в целях контроля обеспечения потребителей достоверной информацией. Совет управляющих и Резервные банки, по приблизительным подсчетам, совместно осуществляют надзор за деятельностью 900 банков штата и 5 тыс. банковских холдингов¹⁸. Резервные банки также проводят проверку деятельности банков, входящих в подведомственный им округ, а также контроль над реализацией банковских предписаний.

Все национальные банки (*national banks*) (коммерческие банки, которые регистрируются Контролером денежного обращения (*Comptroller of the Currency*)) в обязательном порядке становятся членами ФРС. Коммерческие банки, зарегистрированные штатом, могут не являться членами ФРС, но присоединиться добровольно. В настоящее время только около трети коммерческих банков США являются членами ФРС, тогда как в 1947 г. их количество достигло пика в 49%.

Резервные банки имеют доход преимущественно в виде процентов, полученных по государственным ценным бумагам, приобретенным в ходе осуществления монетарной политики. Другой источник дохода является производным от предоставления платных услуг депозитарным учреждениям в соответствии с Законом о дерегулировании депозитных учреждений и денежно-кредитном контроле (*Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980*). В то же время Резервные банки не ориентированы на получение прибыли для собственных нужд – каждый год средства, полученные сверх суммы, необходимой для функционирования ФРС, передаются в Казначейство США. Около 95% чистой прибыли Резервных банков были уплачены в Казначейство США с момента начала функционирования ФРС в 1914 г.¹⁹

Государство заинтересовано в функционировании Резервных банков как в не облагаемых налогом созданных государством институтах, чьи доходы принадлежат Правительству США.

Каждый Резервный банк обладает штатом сотрудников, осуществляющих анализ экономических данных, сбор статистических данных, касающихся хозяйственной и финансовой деятельности на локальном и окружном уровнях, а также консультирующих президента Резервного банка по операциям на открытом рынке.

Научно-исследовательские отделы, как правило, состоят из профессиональных экономистов и вспомогательного персонала, являющихся независимыми сотрудниками. Каждый Резервный банк ежемесячно и ежеквартально публикует статистические обзоры, а также отчеты об исследованиях, проведенных научными сотрудниками²⁰.

Сравнивая институты территориальных учреждений и Резервных банков США, следует отметить прежде всего структурное сходство двух систем. Данное обстоятельство обусловлено федеративной формой правления, существующей как в России, так и в США. Как уже было отмечено

¹⁴ См.: Federal Reserve Act (Section 4. Federal Reserve Banks) // <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section4.htm>

¹⁵ См.: *Mishkin F.S.* Op. cit. P. 339.

¹⁶ См.: <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/discountrate.htm>

¹⁷ См.: <http://www.federalreserve.gov/pubs/frseries/frseri3.htm>

¹⁸ См.: The Federal Reserve System. Purposes & Functions. A publication of the Board of Governors of the Federal Reserve System. Ninth Edition. 2005. P. 3–5.

¹⁹ См.: *ibid.* P. 11.

²⁰ См., например: <http://www.philadelphiafed.org/research-and-data/>; <http://research.stlouisfed.org/>; <http://www.frbsf.org/economics/>; <http://www.chicagofed.org/webpages/research/index.cfm>

выше, 12 Резервных банков действуют в 12 специально созданных округах, в России – 79²¹ территориальных учреждений осуществляют свои полномочия в субъектах Российской Федерации. Следует, однако, отметить, что объединение нескольких субъектов (штатов) Федерации в округа представляется более целесообразным с точки зрения осуществления контроля над низшими звеньями банковской системы.

Пожалуй, наиболее значимой чертой ФРС, отличающей ее от банковских систем иных развитых стран, является децентрализация управления²², которая обеспечивает возможность представления интересов каждого штата в составе определенного округа, а также способствует эффективному осуществлению денежно-кредитной политики государства, поскольку каждый Резервный банк как одновременно является частью национальной банковской системы, так и представляет интересы округа.

При рассмотрении вопроса о разграничении полномочий между Банком России и его территориальными учреждениями следует отметить, что, в отличие от Резервных банков, самостоятельность территориальных учреждений носит весьма ограниченный характер: большинство решений по вопросам, возникающим в процессе работы территориальных учреждений с кредитными организациями, принимается Банком России.

Так, в соответствии со ст. 16, 84, 85 Закона о Банке России от 10 июля 2002 г.²³ и п. 2 ст. 1 Положения о территориальных учреждениях²⁴ образование и ликвидация территориальных учреждений производятся на основании решения Совета директоров Центрального банка РФ, который также утверждает положения, регулирующие их деятельность, и предоставляет разрешения на выдачу территориальными учреждениями гарантии и поручительств, вексельных и других обязательств от имени Банка России.

Необходимо, однако, отметить, что территориальные учреждения в пределах предоставленных полномочий независимы в своей деятельности от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Элементы децентрализации ФРС проявляются также при определении круга полномочий Резервных банков. Так, круг их полномочий значительно шире, чем у территориальных учреждений. Например, в отличие от территориальных учреждений, которые не имеют права принимать нормативные акты, Резервные банки обладают правом издания подзаконных актов в обеспечение главных законодательных актов в области потребительского кредитования. Часть надзорных полномочий делегируется Резервным банкам Советом управляющих. Указанные обязанности включают проведение проверок в области деятельности кредитных организаций, банковских холдингов, иностранных банков, осуществляющих полномочия на территории страны.

Следующей отличительной чертой Резервных банков является непосредственное участие коммерческих банков в их деятельности. Однако они, обладая долей в Резервных банках и участвуя в осуществлении политики последних, вместе с тем являются объектами контроля со стороны Резервных банков.

В Российской Федерации отсутствует закрепление на законодательном уровне принципа обязательного представительства со стороны банков, а также общественности в руководстве территориальных учреждений.

Согласно проведенному анализу структуры и полномочий резервных банков следует отметить, что банковская система США обладает рядом положительных черт:

участие коммерческих банков в осуществлении Резервными банками монетарной политики обеспечивает возможность наиболее полного представления интересов общества, а также самих банков, что, безусловно, повышает эффективность взаимодействия между ФРС и подчиненными субъектами;

территориальный принцип разделения банковской системы на 12 округов позволяет осуществлять эффективный контроль и надзор за деятельностью как резервных, так и коммерческих банков;

расширенный круг полномочий Резервных банков позволяет повысить уровень продуктивности деятельности в округах, что способствует улучшению функционирования системы в целом.

Интересным с точки зрения сравнения деятельности территориальных учреждений и Резервных банков представляется пример системы, существовавшей в Федеративной Республике Германии до момента учреждения национального центрального банка страны – Немецкого федерального банка (*Deutsche Bundesbank*), который был учрежден в 1957 г., для того чтобы заменить существовавшую в Западной Германии двухуровневую банковскую систему центральных банков, частично базировавшуюся на модели ФРС США и разработанную для поддержания независимости центрального банка. В каждом субъекте Западной Германии (земле – *Länder*) центральные банки земель (*Central banks of the Länder*) действовали в качестве центральных банков так же, как и любой из 12 Резервных банков в США. Разница состояла лишь в том, что акционерами центральных банков земель являлись правительства земель, тогда как владельцами Резервных банков были и остаются коммерческие банки. В 1957 г. двухуровневая банковская система центральных банков была упразднена. Центральные банки земель стали главными управлениями Немецкого федерального банка²⁵.

Следовательно, ФРГ отказалась от идеи двухуровневой банковской системы центральных банков, однако, существующая централизованная банковская система ФРГ является не менее эффективной, нежели банковская система США.

Полагаем, что обозначенные выше положительные черты банковской системы США, будучи имплементированными в банковскую систему Российской Федерации, улучшат взаимодействие между территориальными учреждениями, Банком России и иными кредитными организациями, а также оптимизируют деятельность банковской системы Российской Федерации. Считаем необходимым отметить, что указанные изменения не должны затрагивать сформировавшегося за десятилетия общего централизованного устройства банковской системы России. В противном случае, полагаем, изменение сложившейся централизованной банковской системы способно привести к нарушению функционирования финансовой системы страны в целом.

²⁵ См.: *Apel E. Central banking systems compared: the ECB, the pre-euro Bundesbank, and the Federal Reserve System. 2003. P. 14.*

²¹ См.: <http://www.cbr.ru/today/?Prtd=BankTer>

²² В качестве примера центральных банков с централизованным управлением можно привести Банк Англии (*Bank of England*), Банк Франции (*Banque de France*), Банк Канады (*Bank of Canada*).

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

²⁴ См.: Положение о территориальных учреждениях Банка России от 29 июля 1998 г. (Утв. Советом директоров Банка России 10 апреля 1998 г., протокол № 15) // СПС «КонсультантПлюс».