

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРАВОВОГО СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕЗЕРВНОЙ СИСТЕМЫ (США) И ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2010 г. А.А. Коэн¹

В странах с функционирующими центральными банками структура их звеньев управления образует некоторую систему. По мнению Г.Г. Фетисова, О.И. Лаврушина, И.Д. Мамонова², «система организации центрального банка состоит из определенных блоков», таких как:

1. Фундаментальный блок, в который входят такие основополагающие понятия, как сущность, статус, задачи центрального банка, принципы организационного построения.

2. Организационный блок, объединяющий структуру органов управления, их полномочия, а также инфраструктуру центрального банка.

3. Регулирующий блок, включающий в себя законодательство и ведомственные нормативные акты.

По мнению ученых-экономистов, определяющим является фундаментальный блок, содержащий исходные представления общества о сущности, статусе, полномочиях и принципах построения звеньев управления центрального банка.

На наш взгляд, определяющим является симбиоз регулирующего и фундаментального блоков, так как сущность, статус, задачи, принципы построения любого центрального банка определяются соответствующими законодательными актами того или иного уровня, которыми могут быть и конституция государства, и законы, принятые парламентом, хартии, общественные соглашения. Представляется, что именно правовые нормы носят первичный характер. Итак, по нашему мнению, соответствующие блоки можно представить следующим образом:

1. Фундаментально-правовой блок, состоящий из нормативно-правового регулирования центрального банка, а также его сущности, правового статуса.

2. Организационный, включающий в себя структуру центрального банка, а также определяющий состав и полномочия ключевых органов.

3. Функциональный блок, рассматривающий такие вопросы, как задачи центрального банка, функции и полномочия.

Руководствуясь указанной классификацией, представляется полезным провести сравнительный анализ отдельных аспектов деятельности и правового статуса Федеральной резервной системы США и Банка России.

Прежде всего следует обратить внимание на различие процедуры образования этой основной банковской структуры в России и США. Если Федеральный резервный банк в США был образован на основании Закона о ФРС от 1913 г., то Банк России является «правопреемником» Государственного банка СССР и начинает свое существование с декаб-

ря 1990 г. согласно Законом «О Центральном банке РСФСР (Банке России)»³ и «О банках и банковской деятельности в РСФСР»⁴. Таким образом, Федеральная резервная система является «естественным историческим продуктом» развития банковского дела в США, в то время как Банк России, по мнению А.Г. Братко, «не вырос из естественным образом из банковской системы на основе ее рыночных механизмов, а был создан как бы механически»⁵.

Важнейшим вопросом является определение *правового статуса* Банка России и Федеральной резервной системы США.

Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г.⁶ указывает, что «статус, цели деятельности, функции и полномочия Центрального банка Российской Федерации (Банка России) определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами»⁷. Таким образом, источником правового регулирования организации и деятельности Центрального банка РФ (ЦБ РФ) является система законодательных актов, включающая в себя Конституцию РФ, имеющую высшую юридическую силу, прямое действие и применяемую на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не противоречащие Конституции РФ, подлежащие официальному опубликованию для всеобщего сведения; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, являющиеся составной частью ее правовой системы.

Центральный банк в любой стране регулируется правом в соответствии с теми потребностями, которые обусловлены экономикой и особенностями политического развития страны. Правовые системы бывают разных типов, однако, как

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1593.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

⁵ Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001. С. 95. В Соглашении по разделу активов и пассивов бывшего Госбанка СССР между центральными банками государств – участников Содружества Независимых Государств (Киев, 20 марта 1992 г.) сказано: «Государства – участники настоящего Соглашения согласились о нижеследующем:

Статья 1. Для раздела активов и пассивов бывшего Госбанка СССР (центральные (национальные) банки государств – участников Содружества Независимых Государств в месячный срок в соответствии с конституционными процедурами создают совместную Комиссию. Центральный банк России предоставляет указанной Комиссии для ознакомления и работы все необходимые материалы ликвидационной комиссии, включая консолидированный баланс Госбанка СССР по состоянию на 1 января 1992 года.

Статья 2. Созданная Комиссия в месячный срок разрабатывает механизм раздела активов и пассивов по состоянию на 1 января 1992 года и представляет его на рассмотрение глав государств».

⁶ Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁷ См.: ст. 1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

¹ Аспирант кафедры финансового права и бухгалтерского учета Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кулафина.

² См.: Фетисов Г.Г., Лаврушин О.И., Мамонов И.Д. Организация деятельности центрального банка. М., 2007. С. 106.

справедливо заметил Л. Фридмэн, “Нельзя назвать ни одной пары полностью адекватных правовых систем. Но это не значит, что каждая правовая система не имеет ничего общего с какой-нибудь другой”⁸. Слова Фридмэна солидарны с идеей данного исследования, и, продолжая далее анализ, целесообразно перейти к рассмотрению правового статуса Федеральной резервной системы.

В юридической литературе уже достаточно давно ведется дискуссия о положении Банка России, исходя из нормативно закреплённого его весьма своеобразного статуса. Споры ведутся в основном по двум вопросам:

- а) является ли ЦБ РФ органом государственной власти;
- б) к какой организационно-правовой форме можно отнести ЦБ РФ как юридическое лицо.

Существует заслуживающее внимания мнение о том, что дискуссия по вопросу о двойственности правовой природы Банка России является следствием выражения двух точек зрения. Первая из них предполагает сохранение в России централизованной банковской системы, управляемой федеральными государственными органами, вторая – передачу части государственных полномочий некоммерческим объединениям кредитных организаций, т.е., по сути, речь идет о проблеме соотношения публичных и частноправовых начал в финансово-правовых отношениях⁹.

Следует обратить внимание, что Конституция РФ указывает только на то, что Центральный банк имеет исключительное право на осуществление денежной эмиссии в Российской Федерации. В ней также закрепляется основная функция Банка России – защита и обеспечение устойчивости рубля, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Данные функции и полномочия, по нашему мнению, может осуществлять только государственный орган. В то же время закон не вносит в достаточной степени определенности относительно статуса Банка России, указывая, что Банк России “является юридическим лицом”.

Так, председатель Ассоциации российских банков Г.А. Тосунян считает, что Банк России – орган государственной власти, самостоятельное звено единой системы государственной власти Российской Федерации, но вместе с тем он не относится к числу органов, осуществляющих государственную власть в общепринятом (классическом) смысле данного термина. Банк России, будучи органом государственной власти федерального уровня, тем не менее не относится к органам законодательной, исполнительной или судебной власти¹⁰.

Противоположную позицию занимает А.Г. Братко. Со ссылкой на ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, предусматривающую, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды, он приходит к выводу, что Банк России не относится к числу органов, осуществляющих государственную власть. Он не является органом государственной власти, его нельзя назвать органом исполнительной власти. Дополнительный аргумент в пользу этой точки

зрения – нераспространение на служащих Банка России статуса государственных служащих¹¹.

Интересно отметить существующие по данному вопросу акты Конституционного Суда РФ. Так, определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г.¹² разъясняет, что правовой статус Центрального банка установлен Конституцией РФ, а также Федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, ст. 75 “которой определены его исключительное право на осуществление денежной эмиссии ч. 1 и в качестве основной функции – защита и обеспечение устойчивости рубля ч. 2. Данные полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Регистрация, лицензирование кредитных организаций, а также отзыв у них лицензии на осуществление банковских операций, по существу, являются законодательной реализацией конституционной функции Банка России, который осуществляет банковское регулирование, надзор и контроль посредством принятия нормативно-правовых актов и индивидуально-правовых (ненормативных) актов на основе оперативной информации как о состоянии экономики в целом, так и в области денежно-кредитной политики”. По вопросу нормотворческой функции ЦБ РФ в определении четко сказано, что она “его исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования”.

В продолжение данного определения можно также упомянуть еще один документ – определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г.¹³, в котором также подтвержден государственный характер деятельности Банка России: “Конституция Российской Федерации устанавливает, что денежная эмиссия, относящаяся к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт “ж”), осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации, а защита и обеспечение устойчивости рубля как денежной единицы Российской Федерации являются основной функцией Центрального банка Российской Федерации (статья 75, части 1 и 2). В развитие названных конституционных положений Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” закрепляет, что Банк России монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение (пункт 2 статьи 4); эмиссия наличных денег (банкнот и монеты), организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Банком России (часть первая статьи 29)”.

Из данных положений можно сделать вывод о государственном статусе и государственно-властном характере полномочий Центрального банка России, что согласуется с вышеуказанной точкой зрения Г.А. Тосуняна.

Существует мнение, согласно которому Банк России предлагается рассматривать в качестве государственной корпорации. Как утверждают сторонники данной точки зрения (основу их мнения составляют положения ст. 7.1 Федерального закона “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г.¹⁴), государственной корпорацией признают создан-

⁸ Фридмэн Л. Введение в американское право. Пер. с англ. М., 1992.

⁹ См.: Толоконников Д. Двойственность юридической природы Центрального банка РФ // Обозреватель. 2008. № 6. С. 47.

¹⁰ См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”. Учебно-практическое пособие. М., 2003. С. 12–13.

¹¹ См.: Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001. С. 96.

¹² См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

¹³ Документ опубликован не был // www.consultant.ru

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

ную на основе федерального закона, не имеющую членства некоммерческую организацию, учрежденную Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданную для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций¹⁵.

Недостаточно определенный статус Банка России предопределил противоречивое положение его нормативных правовых актов в правовой системе Российской Федерации, их не всегда корректное соотношение с федеральным законом, нормативным указом Президента РФ и другими нормативными правовыми актами.

В то же время возникает противоречивая ситуация, когда, с одной стороны, Правительство РФ обязано обеспечить проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, но, с другой, — формально исходя из смысла действующего банковского законодательства, оно не имеет для этого реальных законодательных полномочий. Подобные коллизии только усложняют функционирование системы расчетов в РФ и всей банковской системы в целом. Поэтому необходимо правовыми и организационными мерами обеспечить четкое разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и Банка России при реализации возложенных на них функций в сфере финансов и кредитно-денежной политики. Это особенно важно для того, чтобы исключить возможность правового регулирования либо вмешательства в функционирование банковской системы со стороны федеральных и иных министерств, ведомств и служб. При необходимости принятия Правительством РФ каких-либо решений по правовому регулированию кредитной или денежной политики они могли бы быть приняты совместно Правительством РФ и Банком России или, по их представлению, — Президентом РФ¹⁶.

В целом особенности правового статуса ЦБ РФ заключаются в следующем:

во-первых, Банку России поручено решение ряда вопросов, отнесенных к исключительной компетенции РФ;

во-вторых, в рамках названной компетенции он выполняет возложенные на него функции и реализует предоставленные ему полномочия совместно с органами государственной власти, но независимо от них;

в-третьих, полномочия Банка России имеют ярко выраженный государственно-властный характер. При этом ни один нормативный правовой акт не дает ответа на вопрос о месте Банка России в отечественной системе органов государственной власти и управления (либо относительно нее).

Учитывая изложенное, представляется, что Банк России, имея двойственную правовую природу, является одновременно органом государственного управления специальной компетенции и юридическим лицом, которое осуществляет банковские операции и получает прибыль. Осуществляя функцию банковского управления, Банк России использует административно-правовые и финансово-экономические методы регулирования. При этом следует подчеркнуть, что в силу природы регулируемых отношений в основе обоих методов лежит финансово-экономический подход.

Данную точку зрения разделяет М.В. Баглай, характеризующий Банк России как “федеральный орган государствен-

ной власти с особым статусом”¹⁷. Д. Толоконников подчеркивает, что “формально Банк России не является органом государственной власти, однако реализует отдельные функции государства и при этом опирается на силу государственного принуждения”¹⁸.

Особенность правового статуса Федеральной резервной системы заключается в том, что она (аналогично Банку России) имеет двойственную правовую природу. Так, ФРС является одновременно и органом государственного управления специальной компетенции, и юридическим лицом, осуществляющим хозяйственную деятельность. Главной же особенностью правового положения Федеральной резервной системы в настоящее время является то, что осуществление административных прав и хозяйственной деятельности подчинено решению одной и той же задачи — управлению кредитно-денежной системой США¹⁹.

Федеральная резервная система является независимым центральным банком. В связи с этим ее решения не нуждаются в ратификации президентом или каким-либо иным органом исполнительной власти. Контроль за деятельностью системы осуществляет Конгресс США. Федеральная резервная система должна осуществлять свою деятельность в рамках общих задач экономической и финансовой политики, установленных правительством. Таким образом, описание ее в качестве независимого органа в рамках правительства, по мнению А. Маслова, было бы наиболее точным²⁰.

Однако существует мнение, что независимость ФРС “от большой политики весьма условна”. По словам С. Демур, “если ФРС не действует в угоду интересам правящей в данный момент партии и ее спонсорам, то управляющий просто меняется. Назначения председателей Совета управляющих ФРС являются политизированными, чувствительными к существующей политической ситуации, настроениям электората и подверженными лоббированию финансовых и промышленных групп”²¹.

В целом можно сделать вывод, что характер работы как ФРС США, так и ЦБ РФ схож в вопросах взаимодействия с федеральными государственными органами, что проявляется на таких примерах, как назначение председателя ФРС и председателя Банка России. В США президент назначает главу ФРС и членов Совета управляющих, в России Президент РФ рекомендует Государственной Думе кандидатуру для назначения на этот пост. Как видим, президент

¹⁷ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 354.

¹⁸ Толоконников Д. Двойственность юридической природы Центрального банка РФ // Обозреватель. 2008. № 6, 4. С. 41.

¹⁹ Ключевыми законами, затрагивающими Федеральную резервную систему, являются следующие акты:

— Банковский акт (закон) 1935 г.,
— акт (закон) “О занятости” 1946 г.,
— дополнения, принятые в 1970 г. к акту (закону) “О банковской холдинговой компании”;
— Международный банковский акт (закон) 1978 г.;
— акт (закон) “О полной занятости и росте баланса” 1978 г.;
— акт (закон) “Об отмене регулирования депозитарных институтов и о валютном контроле” 1980 г.;
— акт (закон) “О реформе финансовых институтов, их оздоровлении и укреплении” 1989 г.;
— акт (закон) “О федеральном страховании депозитов и укреплении корпораций” 1991 г.

²⁰ См.: Маслов А. Федеральная резервная система // Мир карточек. 2007. № 8. С. 43–44.

²¹ Ким А. ФРС: центральный банк по-американски // Финанс. 2004. № 12. С. 53.

¹⁵ См.: Пшеничников А. Статус Банка России и его место в банковской системе России // Хоз. и право. 2008. № 8. С. 51.

¹⁶ См.: Бадтеев А.Ф. Особенности правового статуса Банка России как государственного учреждения. // Финансовое право. 2004. № 5.

страны является ключевой фигурой при решении подобного вопроса.

Следует обратить внимание и на то, что контролирующие функции за деятельностью ФРС в Америке осуществляет Сенат; в России ЦБ РФ подотчетен Государственной Думе. Подзаконные нормативные акты, принимаемые Банком России, не требуют утверждения или одобрения каких-либо государственных органов, так же как и решения ФРС не нуждаются в ратификации.

Иными словами, у двух центральных банков наблюдаются схожие черты правового статуса и принципов осуществления деятельности. По нашему мнению, можно перефразировать слова Л. Фридмана и предложить их в следующей интерпретации: нельзя найти в мире в условиях индивидуально складывающихся экономических и политических особенностей каждого государства, а также с учетом индивидуализации их исторического развития полностью схожие по статусу, функционалу, структуре центральные банки, однако общие черты, безусловно, можно выявить.

Также необходимо сравнить *структуры* ЦБ РФ и ФРС США.

Структура центрального банка каждой страны отражает объективно существующее политическое устройство и особенности правовой системы. Черты политического устройства (а именно федеративная форма) присущи как России, так и США, что отражено в особенностях внутренней структуры соответствующих центральных банков в виде разветвленной сети «управляющих центров». В США такими «управляющими центрами» можно назвать 12 федеральных резервных банков, в Российской Федерации – 79 территориальных учреждений.

Особенности правовой системы находят свое отражение в такой специфике, как подчиненность и объем полномочий данных структурных единиц. В США применительно к ФРС на законодательном уровне отражена история страны, выражающаяся в членстве в каждом Федеральном резервном банке представителей тех штатов, на территории которых действует данный Федеральный резервный банк.

В России отсутствует закрепленный на законодательном уровне принцип обязательного представительства в территориальных учреждениях представителей данного региона.

Следует также отметить, что федеральные резервные банки принадлежат другим коммерческим банкам – членам ФРС на праве собственности, при этом являясь проводниками государственной политики как части ФРС. По нашему мнению, в данном вопросе наблюдается принцип взаимодействия на основе прямых и обратных связей, когда собственниками федеральных резервных банков являются те банки – члены ФРС, чью деятельность они контролируют.

В отличие от них, территориальные учреждения не являются субъектами частной собственности, но структурными подразделениями Банка России.

Для дальнейшего анализа необходимо рассмотреть цели, функции и задачи ЦБ РФ и ФРС США.

Основу регулирования государством общественных отношений, и в частности банковских, составляет система организованного властного воздействия на объект управления и его поведение (банковская деятельность), а именно правовое регулятивное воздействие.

Механизм правового регулирования банковской деятельности состоит из двух основных элементов:

1) системы государственных органов власти, осуществляющих регулирование, а точнее – управление в рамках своей компетенции, установленной законодательством;

2) совокупности форм, методов и способов, используемых этими органами в процессе регулирования банковской деятельности²².

Деятельность Банка России также можно классифицировать по следующим направлениям. Основные направления компетенции Банка России:

направления компетенции Банка России как органа управления банковской системой;

направления компетенции Банка России как субъекта, имеющего право осуществлять определенный круг банковских операций и сделок²³.

Как утверждают Г.Г. Фетисов, О.И. Лаврушин, И.Д. Мамонова, «цели и функции центрального банка зачастую смешиваются. Между тем каждое из понятий имеет содержательную нагрузку и не может отождествляться друг с другом. Функция – это сама деятельность, определяемая спецификой предмета, тогда как цель – это то, ради чего она совершается, что составляет ее результат»²⁴. С данной позицией трудно не согласиться.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»²⁵ имеется четкий и закрытый перечень целей Банка России, а именно:

защита и обеспечение устойчивости рубля;

развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Далее в Законе уже перечислены основные функции Банка России, которые можно систематизировать по шести группам.

Первую группу составляют основополагающие функции. К ним относятся: разработка во взаимодействии с Правительством РФ и проведение единой денежно-кредитной политики, монопольное осуществление эмиссии наличных денег и организация наличного денежного обращения; осуществление эффективного управления золотовалютными резервами.

Вторая группа функций носит установочно-разрешительный характер: установление правил осуществления расчетов в Российской Федерации; установление правил проведения банковских операций; организация и осуществление валютного регулирования и валютного контроля; определение порядка осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами с физическими и юридическими лицами; установление правил бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы; установление официальных курсов иностранной валюты по отношению к рублю и их публикация; установление порядка и условий осуществления валютными биржами деятельности

²² См.: Власов К.А. Общая характеристика системы государственного управления в сфере деятельности Российской Федерации // Банковское право. 2009. № 1.

²³ См.: Банковское право Российской Федерации. Учебное пособие / Под. ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2008. С. 75.

²⁴ Фетисов Г.Г., Лаврушин О.И., Мамонов И.Д. Организация деятельности центрального банка. М., 2007. С. 72.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты.

В третью группу входят регистрационно-лицензионные функции: принятие решений о государственной регистрации кредитных организаций, выдача лицензий на осуществление банковских операций, приостановление действия лицензий, их отзыв; регистрация эмиссии ценных бумаг кредитными организациями (в соответствии с федеральными законами).

Четвертую группу составляют кредитно-надзорные функции: организация системы рефинансирования кредитных организаций; осуществление надзора за деятельностью кредитных организаций и банковских групп.

В пятую группу объединены операционные функции: обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы России (если иное не установлено федеральными законами) посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и собственно исполнение бюджетов; осуществление самостоятельно или по поручениям Правительства РФ всех видов банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России.

И наконец, шестую группу представляют прогнозно-аналитические функции: участие в разработке прогноза платежного баланса России и организация составления платежного баланса, проведение анализа и прогнозирования состояния экономики России в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикация соответствующих материалов и статистических данных²⁶.

Далее следует обратить внимание на цели создания ФРС. Первоначальные цели, как они определены ее основателями, состояли в том, чтобы дать стране эластичное денежное обращение, обеспечить возможности учета коммерческих бумаг и улучшить надзор за банковским делом. С самого начала признавалось, что эти первоначальные установки фактически являются составными частями более широкой цели, а именно: оказание помощи в противодействии инфляционным и дефляционным тенденциям, участие в создании условий, благоприятствующих поддержанию высокой занятости, устойчивых цен, развитию страны и повышению уровня потребления. Признание этой широкой цели со временем все более усиливалось, и сейчас она понимается всеми как основная цель ФРС. Из этого определения, данного высшим органом ФРС, явствует, что основная цель и смысл всей ее деятельности состоит в том, чтобы "участвовать в создании условий, благоприятствующих развитию страны"²⁷.

В настоящее время задачи Федеральной резервной системы распределяются в четырех главных областях:

осуществлении национальной денежной политики путем влияния на валютные и кредитные условия в экономике в целях обеспечения полной занятости и стабильности цен;

надзоре и управлении банковскими институтами для обеспечения безопасной и надежной банковской и финансовой системы и защиты прав вкладчиков;

поддержании стабильности финансовой системы и подавлении системных рисков, которые могут возникнуть на финансовых рынках;

предоставлении некоторых финансовых услуг правительству Соединенных Штатов Америки, государственным организациям, финансовым институтам, а также иностранным официальным органам, включая осуществление важной роли в деятельности национальной платежной системы.

Функция осуществления кредитно-денежной политики является первостепенной функцией ФРС как органа, регулирующего всю банковскую систему страны. Можно сказать, что конечными целями денежной политики являются более-менее полная занятость, стабильность цен, устойчивый экономический рост, сбалансированность по внешнеэкономическим расчетам. Центральный банк способствует достижению целей денежной политики, применяя такие инструменты, как требования о резервах, операции на открытом рынке, учетная ставка.

Далее хотелось бы остановиться на таких функциях ФРС, как надзор и регулирование банковских институтов.

Банковский надзор, который начал проводиться в США более столетия назад, основывается на двух характерных особенностях американской банковской системы: 1) наличии большого числа коммерческих банков, значительно отличающихся друг от друга по размерам и характеру осуществляемых ими банковских услуг; 2) множестве детально разработанных штатных и национальных банковских законов, а также инструкций, изданных на основе общего законодательства и предназначенных для защиты интересов публики²⁸.

В настоящее время существуют совершенно различные модели надзора на финансовых рынках:

- 1) модель, при которой происходит сосредоточение надзорных полномочий в Центральном банке;
- 2) создание единого специального надзорного органа;
- 3) сочетание первой и второй моделей, когда функции надзора в различных пропорциях распределены между несколькими органами надзора, включая Центральный банк²⁹.

Соединенные Штаты Америки сформировали третий вариант надзора на финансовых рынках. В качестве регулятора и контролирующего органа за деятельностью кредитных учреждений ФРС разделяет свои полномочия и долю ответственности с рядом других ведомств. В частности, за соблюдение законодательства в области банковской деятельности несут ответственность (кроме ФРС) Федеральная корпорация страхования депозитов, Управление валютного контролера. Деятельность небанковских сберегательных учреждений контролируют Управление по контролю за сберегательными учреждениями и Национальное управление кредитных союзов. Представители всех перечисленных ведомств объединены в Федеральный совет по надзору за финансовыми учреждениями, который осуществляет их координацию в рамках наблюдательной и контролирующей деятельности на федеральном уровне. В целом ФРС осуществляет надзор и является основным контролером за всеми кредитными учреждениями, входящими в систему, а также за банковскими холдинговыми компаниями³⁰.

²⁸ См.: Федеральная резервная система: цели и функции. Пер. с англ. М., 1959. С. 173.

²⁹ См.: Добрынин И.Н. Регулирование функционирования кредитно-финансовых институтов в условиях мирового финансового кризиса // Гос. и право. 2009. № 5. С. 99.

³⁰ См.: Национальные банковские системы. Учебник / Под ред. В.И. Рыбина, 2009. С. 70.

²⁶ Национальные банковские системы. Учебник / Под ред. В.И. Рыбина. М., 2009. С. 166.

²⁷ Бобраков Ю.И. США: Федеральная резервная система и экономическое регулирование. М., 1971. С. 40.

Органы регулирования, в частности Федеральная резервная система, придерживаются мнения о том, что регулировать все финансовые институты невозможно — это невыполнимо ввиду сложности финансовой системы США и международной мобильности американских финансовых институтов и нежелательно из-за возможных ограничений для развития и распространения инноваций. Для определения круга финансовых институтов, нуждающихся в регулировании и надзоре, применяются два критерия:

1) угроза “морального риска”, что относится в первую очередь ко всем коммерческим банкам, сберегательным учреждениям и кредитным союзам, поскольку система страхования вкладов избавляет вкладчиков от необходимости отслеживать риски, принимаемые финансовыми институтами; эта задача возлагается на государство;

2) системная значимость, что относится к очень крупным коммерческим и инвестиционным банкам, которые могут не рассматривать свои риски в качестве, приводящих к нестабильности всей финансовой системы, а поэтому нуждаются в регулировании со стороны государства.

Таким образом, с точки зрения регуляторов структура финансового сектора США включает группу финансовых институтов, которые особенно тщательно регулируются. К ним относят: коммерческие банки, сберегательные учреждения и кредитные союзы, которые входят в федеральную систему страхования вкладов, крупнейшие брокеры и дилеры, организованные в “Большую пятерку” инвестиционных банковских групп, а также все остальные финансовые институты: все страховые компании, финансовые компании, ипотечные компании, корпорации экспортного финансирования, фонды частного капитала — от пенсионных фондов и взаимных фондов до ипотечных инвестиционных трастов, фондов ценных бумаг, обеспеченных активами, и хедж-фондов³¹.

³¹ См.: Евлахова Ю.С. Регулирование финансового рынка в США // Финансовые исследования. 2008. № 1. С. 6.

В сфере регулирования банковской структуры ФРС несет ответственность за исполнение Закона о банковских холдинговых компаниях 1956 г. и последующих поправок к нему: Закона о слиянии банков 1960 г. и Закона об изменениях контроля за банковской деятельностью 1978 г. Исходя из этих законодательных документов, Совет управляющих принимает решение о разрешении или запрете приобретения банков и небанковских кредитных учреждений банковскими холдинговыми компаниями, а также дает согласие на изменение контроля за слиянием банков и банковских холдинговых компаний.

Закон о банковских холдинговых компаниях 1956 г. вменил в обязанности ФРС несение основной ответственности за контроль и регулирование деятельности банковских холдинговых компаний, а также осуществление двух основных целей:

контролировать экспансию банковских холдинговых компаний для того, чтобы избежать появления монополий, другими словами, была сделана попытка ограничить торговлю банками;

ограничить расширение банковских холдинговых компаний и их проникновение в небанковскую деятельность, тесно связанную с банковским делом. Вторая цель закона отражает давно проводимую Конгрессом США политику, основным принципом которой является четкое отделение банковского дела от прочих видов коммерческой деятельности³².

В заключение хотелось бы отметить, что проведенный сравнительный обзор отдельных аспектов деятельности и правового статуса Федеральной резервной системы США и Банка России позволяет сделать общий вывод о том, что эти две крупнейшие мировые структуры имеют как общие черты (правовой статус), так и существенные отличия (структура). Кроме того, на наш взгляд, ФРС США, в отличие от ЦБ РФ, оказывает более масштабное воздействие на экономику своего государства.

³² См.: Родзинский Ю.Л. Банковская деятельность. Регулирование и надзор. СПб., 2000. С. 35–36.