

УДК 339.7, 336.7, 338.2
DOI 10.31857/S032120680002704-8

ПОСТКРИЗИСНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ БАНКОВСКИХ КОМПАНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ США

© 2018 г. **О.В. Богаевская, В.К. Кулакова***
Статья поступила в редакцию 25.09.2018.

В статье исследуется регулирование деятельности иностранных банков на территории США после финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов. В период президентства Б. Обамы в национальной юрисдикции США были приняты более жёсткие правила банковского регулирования по сравнению с международными нормами Базеля III. При администрации Д. Трампа ведомства финансового регулирования заявили о своих планах нивелировать данный дисбаланс. Более того, подписанный 24 мая 2018 г. Трампом «Закон об экономическом росте, регулятивном послаблении и защите потребителей» (Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act) резко изменил баланс, заложив возможность появления конкурентных преимуществ у американских крупных банков. Авторы приходят к выводу, что данный «маятник» представляет собой механизм продвижения американского лидерства в финансово-экономическом глобальном развитии.

Ключевые слова: финансовая реформа, банковское регулирование, ФРС, закон Додда – Фрэнка, закон Крейпо, нормативы Базеля III, иностранные банковские организации, банковский капитал, ликвидность, банковские резервы.

США активно участвуют в развитии глобальной финансово-экономической архитектуры, опираясь на осевое значение собственных финансовых рынков для мировой экономики. На протяжении последних десятилетий XX – начала XXI века это происходило в условиях обострения дисбаланса между усиливающейся глобализацией мировых финансов и национальным характером финансового регулирования.

В американской политике в данной области происходят значительные колебания, на базе которых можно выделить несколько этапов. До кризиса 2008–2009 гг. США проводили политику либерализации контроля собственной финансовой системы и способствовали тем же процессам на международном уровне, а

* БОГАЕВСКАЯ Оксана Викторовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН). Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23 (bogaevsk@imemo.ru); КУЛАКОВА Василиса Константиновна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН). Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23 (kulakova@imemo.ru).

именно продвигали теорию и практику свободного движения капитала и ликвидности в глобальном масштабе. После кризиса начался следующий этап, когда США инициировали на уровне стран «Большой двадцатки» международную реформу финансового регулирования, значительно расширявшую вмешательство национальных властей в работу рынков с целью поддержания мировой финансовой стабильности. С приходом в Белый дом Д. Трампа в политике США начался период «финансово-регуляторного протекционизма», в то время как остальные государства «Большой двадцатки» предпочли продолжать имплементацию финансовой реформы. Ориентация на снижение регулирования в этой сфере при администрации Д. Трампа неизбежно ставит вопрос о том, как грядущие изменения можно увязать с обязательствами США в рамках договорённостей «Большой двадцатки», достигнутых во время кризиса.

Актуальность проблем государственного регулирования крупных иностранных банков в Соединённых Штатах в посткризисный период обусловлена тем, что на примере изменений в политике регулирования в этой области можно проследить как модификацию посткризисных финансовых реформ в целом, так и развитие одного из главных направлений проводимых преобразований – регулирования крупных системообразующих финансовых компаний. Также прослеживается эволюция взаимоотношений США с трансатлантическими партнёрами и выявляются формы и механизмы поддержания финансово-экономического лидерства США.

Деятельность иностранных банковских организаций, как правило, сосредоточена в крупных американских городах. К основным формам организации заграничного банковского аппарата на территории США относятся филиалы (*branches*), банковские агентства (*agencies*) и дочерние банки (*subsidiaries*), на которые, по данным на 2011 г., приходилось около 97% всех иностранных банковских организаций в Соединённых Штатах¹.

Филиалы иностранных банков на территории США не являются самостоятельными юридическими лицами (они – часть материнской компании), не ведут собственной финансовой отчётности и не держат собственного капитала. Филиалы должны получать лицензию на работу в США либо у банковского регулятора на уровне штата, либо в Офисе контролёра денежного обращения (*Office of the Comptroller of the Currency, OCC*). Банковские агентства по организационной форме близки к филиалам, но выполняют более ограниченный круг банковских операций. Агентства получают лицензию у банковских регуляторов на уровне штата. В статистике ФРС филиалы и агентства иностранных банков обычно объединяются в одну категорию – иностранные организации (*foreign-related institutions*). Дочерние банки иностранных банковских компаний на территории США – это американские коммерческие банки, более 25% собственности в которых принадлежит иностранной банковской организации. Дочерние банки – это юридические лица, и они ведут самостоятельную отчётность, которую должны консолидировать с финансовой отчётностью головной организации.

На долю иностранных банков приходится существенная часть общих активов коммерческих банков на территории США. По данным ФРС, только доля

¹ *Goulding W., Nolle D.E.* Foreign Banks in the U.S.: A primer. Board of Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Paper Number 1064, November 2012. Table 1. Available at: <https://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2012/1064/ifdp1064.pdf> (accessed 10.10.2018).

активов иностранных филиалов и банковских агентств в общих активах коммерческих банков на территории США составила в августе 2018 г. 13,2%, а их доля в предоставлении кредитов бизнесу достигала 17,4%². При этом следует учитывать, что в статистике, предоставляемой ФРС, нет отдельной информации по дочерним банкам иностранных банковских организаций, на которые, по некоторым оценкам, приходится около одной трети активов иностранного банковского сектора на территории США³. Таким образом, приведённые цифры – лишь нижняя граница для оценки фактической доли иностранных банков в общих активах и кредитовании бизнеса. Это подтверждается данными Института иностранных банкиров (*Institute of International Bankers*), организации, представляющей интересы иностранных финансовых организаций на территории США, согласно которым на иностранные банки приходится около трети всех предоставляемых бизнесу на американской территории кредитов и около одной пятой всех банковских активов⁴.

Таким образом, работающие на территории США иностранные банки играют значительную роль в кредитовании американской экономики, в первую очередь, в предоставлении корпоративных кредитов, а также других форм финансового посредничества.

Политика США по отношению к иностранным банкам при Б. Обаме

Важнейшим элементом наследия президента Б. Обамы стало подписание в 2010 г. закона Додда – Фрэнка о реформе финансового сектора и защите потребителя (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, P.L. 111-203*). Этот закон стал реакцией американского государства на финансово-экономический кризис, причинами которого, в частности, были недостатки в системе банковского регулирования и чрезмерная зависимость американской финансовой системы от крупнейших финансовых организаций. Закон предусматривает выделение системообразующих, или системно-значимых, финансовых компаний в отдельную категорию и подчинение их более жёстким регулятивным требованиям, а именно более высоким нормам достаточности капитала, ликвидности, левериджа и управления рисками (*enhanced prudential standards*). Также для системно-значимых банков было введено требование ежегодного проведения стресс-тестов, с помощью которых как регулятор, так и сами банки получают ответ на вопрос, достаточно ли у них капитала, чтобы выдержать резкое ухудшение экономической ситуации. Важной составной частью стресс-тестов стало требование предоставлять план распределения капитала (*capital distribution plans*), который включает в себя план выплаты дивидендов.

Для банковских холдингов был введён формальный критерий, согласно которому системообразующей считалась компания, держащая активы в 50 млрд долл. и выше. Экономический смысл выделения системно-значимых компаний

² Рассчитано по: *Assets and Liabilities of Commercial Banks in the United States* - H.8. Federal Reserve Statistical Release 21.09.2018 Available at: <https://www.federalreserve.gov/releases/h8/20180921/> (accessed 10.10.2018).

³ *Ibidem*.

⁴ *McLannahan B. Foreign Lenders Urge Fed to Relax Rules // Financial Times*, 14.06.2018.

виделся авторами реформы в том, что более жёсткие регулятивные требования снизят опасность негативного влияния банкротства этих компаний на финансовую систему в целом. При этом ряд крупнейших американских банков входит в Список глобальных системно-значимых банков (*List of Global Systemically Important Banks, G-SIBs*), ежегодно составляемый Советом по финансовой стабильности⁵.

Таблица 1

Сравнение требований банковского регулирования, принятых в США, с международными договорённостями в рамках Базеля III

Направление реформы	Требования Базель III	Требования, принятые ФРС США совместно с другими американскими регуляторами
Повышенные требования к капиталу для системно-значимых банков (так называемый «системный штраф», <i>Systemic Surcharge</i>)	Градуированный норматив 1-3,5 %. Компании, признанные <i>G-SIBS*</i> , должны облагаться дополнительным градуированным требованием к капиталу в зависимости от степени системной значимости.	<ul style="list-style-type: none"> • Размер дополнительного требования к капиталу 1-4,5% взвешенных по уровню риска активов компании в соответствии с правилом от 20 июля 2015 года. • Регуляторы в США должны учитывать, помимо других параметров, насколько активно компания прибегает к краткосрочному оптовому фондированию.
Требования к левериджу для <i>G-SIBS</i> (<i>Leverage Ratio</i>).	Коэффициент левериджа 3% (отношение капитала первого уровня банка к совокупному объёму его балансовых и внебалансовых активов, не взвешенных по уровню риска).	<ul style="list-style-type: none"> • Коэффициент левериджа в размере как минимум 5% («буфер левериджа») в соответствии с правилом ФРС от 8 апреля 2014 года. • 3 сентября 2014 г. выпущено правило, меняющее порядок расчёта коэффициента левериджа, что приведёт к ещё большему ужесточению этого требования по сравнению с Базельским.
Коэффициент краткосрочной ликвидности (<i>Liquidity Coverage Ratio, LCR</i>)	Не менее 100% к 1 января 2019 г. (отношение высококачественных ликвидных активов к прогнозируемому суммарному чистому оттоку денежных средств).	<ul style="list-style-type: none"> • Не менее 100% к 1 января 2017 г. • В США устанавливаются более сжатые сроки введения в действие данного норматива. • В американском правиле более жёстко по сравнению с Базельскими требованиями ограничен круг активов, которые признаются высоколиквидными.
Коэффициент долгосрочного чистого фондирования (<i>Net Stable Funding Ratio, NSFR</i>)	$\geq 100\%$ к 1 января 2018 г. (отношение доступного долгосрочного фондирования к необходимому долгосрочному фондированию).	$\geq 100\%$. Проект правила от 3 мая 2016 г. соответствует по степени строгости Базельским требованиям.

* *G-SIBS* – банки, признанные системно-значимыми в глобальном масштабе.

Board of Governors of the Federal Reserve System, Basel Committee on Banking Supervision.

⁵ 2017 List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs). 21.11.2017. Financial Stability Board. Available at: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P211117-1.pdf> (accessed 10.10.2018).

Подготовка и реализация финансовой реформы в национальной юрисдикции при президенте Б. Обаме шла параллельно с активным, даже лидирующим участием США в международной финансовой реформе, инициированной на уровне стран «Большой двадцатки» [Кириченко Э.В., 2016]. Лидеры стран на саммитах этой группы формулировали и согласовывали общие положения международной финансовой реформы, после чего международные стандартоустанавливающие организации выпускали соответствующие рекомендации. Так, в декабре 2010 г. Базельским комитетом было принято Третье Базельское соглашение (Базель III) в области международного банковского регулирования (в июне 2011 г. вышла дополненная версия). Особенностью политики США непосредственно после финансово-экономического кризиса стало принятие на своей территории для всех – и американских, и иностранных компаний – более жёстких норм банковского регулирования по сравнению с рекомендациями Третьего Базельского соглашения (табл. 1) [Кулакова В.К., 2017].

Кроме того, американская политика заключалась в принятии мер по подтягиванию остальных игроков на международной арене до своего уровня в отношении стандартов регулирования, что удавалось не всегда. Однако эта задача облегчалась тем, что потребность финансовых компаний из других государств в наличии возможности выхода на американские финансовые рынки очень велика, поэтому, по сути, политика США в собственной юрисдикции имеет международное значение.

Одними из чрезвычайно важных нововведений посткризисного банковского регулирования стали утверждённые ФРС 18 февраля 2014 г. требования к работе крупных иностранных банковских организаций на территории США⁶. Данный комплекс правил для иностранных банков вошёл в подзаконный акт, также устанавливающий более высокие требования к крупным американским банковским компаниям (требования к капиталу с учётом рисков, ликвидности, левериджа и планирования распределения капитала). С 1 июля 2016 г. дочерние компании иностранных банков с активами 50 млрд долл. и выше обязаны организовываться под единым промежуточным американским холдингом, который служит платформой для единообразного регулирования и надзора со стороны ФРС. Эти американские промежуточные холдинговые компании (*intermediate holding companies*) обязаны отвечать тем же повышенным пруденциальным требованиям, что и американские банковские холдинговые компании с активами выше 50 млрд долларов.

Таким образом, ФРС поставила иностранные и американские банки в равные условия в соответствии с принципом национального режима. Европейские же партнёры усмотрели в данном нововведении дискриминацию по отношению к собственным банкам, так как это означает для них дополнительный слой регулирования.

В рамках международной финансовой реформы серьёзное внимание уделялось проблеме потенциальных банкротств крупнейших банков. На территории США одной из мер стало принятие ФРС 15 декабря 2016 г. правила, устанавли-

⁶ Federal Reserve Board Approves Final Rule Strengthening Supervision and Regulation of Large U.S. Bank Holding Companies and Foreign Banking Organizations. Board of Governors of the Federal Reserve System. Press Release, 18.02.2014. Available at: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20140218a.htm> (accessed 17/10.2018).

вающего требования к способности капитала глобальных системно-значимых банков (*G-SIBs*) абсорбировать гипотетические убытки (*TLAC – Total Loss Absorbency Capacity*) и по обязательному минимальному коэффициенту долговой нагрузки. Это правило относится как к американским *G-SIBs*, так и к дочерним компаниям иностранных *G-SIBs*, работающим на территории США⁷. Правило позволяет, в отличие от требований к достаточности капитала, покрывать убытки во время банкротства компании, а не в процессе обычной работы банка.

Позиция США по вопросу распределения ролей в международной политике финансового регулирования при Б. Обаме может быть проиллюстрирована эволюцией взглядов члена Совета управляющих ФРС Д. Тарулло. В речи, с которой он выступил в Йельском университете в ноябре 2012 г. он отметил, что после кризиса США смещают акценты в сторону территориального подхода к регулированию иностранных банковских организаций⁸. Под территориальным подходом подразумевается, что работающие на территории государства иностранные банки полностью встраиваются в регулятивную систему принимающего государства, всецело подчиняются местным нормам регулирования, и их банкротство единолично проводится регулятивными властями принимающего государства [Moschella M., Tsingou E., 2013]. В условиях глобализации банковской деятельности реализация территориального подхода в чистом виде невозможна, и Д. Тарулло уточняет, что новый американский подход будет представлять собой некий «средний курс». США, по формулировке Д. Тарулло, не переходя полностью к территориальной модели, вносят коррективы, призванные ответить на вызовы, которые встали перед американской финансовой системой накануне финансового кризиса. Д. Тарулло развил свою мысль в ноябре 2015 г., когда сформулировал желаемое соотношение степени регулятивного участия «домашнего регулятора» и регуляторов принимающего государства как ситуацию «совместной ответственности» (*shared responsibility*)⁹. При этом особую ответственность перед мировым сообществом за обеспечение стабильности собственных рынков несут страны с самыми большими рынками капитала (США и Великобритания), что значительно повышает важность их права регулировать деятельность иностранных компаний на своей территории.

Таким образом, из существующих основных двух моделей регулирования: 1) модель регулирования в стране пребывания и 2) модель регулирования из страны происхождения – каждая по-своему важна для США, так как первая позволяет регулировать чужие компании на своей территории, а вторая – сохранять контроль над американскими компаниями, работающими за рубежом.

⁷ Federal Reserve Board adopts final rule to strengthen the ability of government authorities to resolve in orderly way largest domestic and foreign banks operating in the United States. Board of Governors of the Federal Reserve System. Press Release, 15.12.2016. Available at: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/bcreg20161215a.htm> (accessed 17.10.2018).

⁸ Regulation of Foreign Banking Organizations. Speech by Mr Daniel K Tarullo, Member of the Board of Governors of the Federal Reserve System, at the Yale School of Management Leaders Forum, New Haven, Connecticut, 02.11.2012. Available at: <https://www.bis.org/review/r121129b.pdf> (accessed 17.11.2018).

⁹ Shared Responsibility for the Regulation of International Banks. Speech by Mr Daniel K Tarullo, Member of the Board of Governors of the Federal Reserve System, at the 18th Annual International Banking Conference “The Future of Large and Internationally Active Banks”, sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the World Bank, Chicago, Illinois, 5.11.2015. Available at: <https://www.bis.org/review/r151109d.pdf> (accessed 17.10.2018).

Регулирование иностранных банков при администрации Д. Трампа

Планы новой администрации. Вскоре после инаугурации, 3 февраля 2017 г., Дональд Трамп выпустил президентский указ № 13772 об основных принципах финансового регулирования¹⁰. В нём новая администрация подтвердила традиционные для обеих партий принципы, в соответствии с которыми политика США должна 1) способствовать поддержанию конкурентоспособности американских компаний как на внутренних, так и на зарубежных рынках; и 2) продвигать американские интересы на международных переговорах по выработке политики в области финансового регулирования. Также в указе содержится поручение Министерству финансов в течение 6 месяцев изучить действующую нормативную базу по финансовому регулированию и представить президенту отчёт о том, насколько оно соответствует изложенным принципам.

В июне 2017 г., в соответствии с требованиями президентского указа № 13772, Министерство финансов опубликовало отчёт по банковскому сектору¹¹, в котором заявило о необходимости пересмотреть в сторону ослабления для американских банков ряда регулятивных требований, принятых в США в соответствии с международными договорённостями на уровне «Большой двадцатки». Среди них правила о более высоких пруденциальных требованиях к системно-значимым банкам, требование об обязательном минимальном коэффициенте долговой нагрузки (входит в правило ФРС по TLAC – способности капитала G-SIBs абсорбировать гипотетические убытки).

В то же время Казначейство призывает другие юрисдикции завершить реализацию рекомендаций Базельского комитета, включая глобальное минимальное требование к капиталу с учётом рисков (*global risk-based capital floor*). Интересно, что в декабре 2017 г. Базельский комитет принял компромиссный вариант данного коэффициента – 72,5%, при том, что представители ЕС настаивали на меньшем значении, а в США уже применялся на практике коэффициент в размере 100%. Данный лимит предназначен для закрепления определённого уровня требований к капиталу, поскольку некоторым банкам позволено рассчитывать нормы достаточности капитала по внутренним процедурам. Результаты этих внутренних расчётов не должны составлять менее 72,5% значений, получаемых по стандартизированной процедуре, разработанной на международном уровне.

Отчёт Министерства финансов свидетельствует, что США не собираются изолироваться от внешнего мира и уступать лидерские позиции в международном финансовом регулировании. Договорённости, достигнутые на уровне «Большой двадцатки» во время и непосредственно после кризиса 2008–2009 гг., Соединённые Штаты собираются продолжать реализовывать. В области банков-

¹⁰ Presidential Executive Order on Core Principles for Regulating the United States Financial System. The White House. Office of the Press Secretary. February 03, 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-core-principles-regulating-united-states-financial-system/> (accessed 17.10.2018).

¹¹ A Financial System That Creates Economic Opportunities. Banks and Credit Unions. U.S. Department of the Treasury. Report to President Donald J. Trump. Executive Order 13772 on Core Principles for Regulating the United States Financial System. June 2017. Available at: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/A%20Financial%20System.pdf> (accessed 17.10.2018).

ского регулирования Минфин теперь рекомендует сочетать действия по продвижению высоких стандартов финансового регулирования на международном уровне и работу по пересмотру тех внутренних правил регулирования, которые при Б. Обаме были приняты в более жёстком виде, чем того требовали международные рекомендации. Таким образом, предполагается поддерживать конкурентоспособность американского финансового сектора и одновременно – финансовую стабильность. Как следует из заявленных Министерством финансов приоритетов на будущее, посредством снижения остроты данных дисбалансов США собираются продолжать продвигать своё лидерство в финансово-экономическом глобальном развитии.

Первые изменения в подходах и регулятивной практике. Формально ФРС – не зависимая как от исполнительной, так и от законодательной власти структура. Однако президент располагает некоторыми рычагами влияния на проводимую ФРС политику через кадровые назначения. На пост председателя Совета управляющих ФРС вместо Дженнет Йеллен Д. Трамп номинировал Джерома Пауэлла, сторонника республиканского подхода к денежно-кредитной политике и финансовому регулированию, начинавшего карьеру в финансовом секторе, в том числе, в «Карлайл групп» (*Carlyle Group*), а позже работавшего в структурах Казначейства при республиканской администрации Дж. Буша-старшего. На должность вице-председателя Совета управляющих ФРС по банковскому надзору был назначен Рэндал Кворлс, до перехода на государственную службу также сделавший карьеру на финансовом рынке «Сайношур групп» (*Cynosure Group*), «Карлайл групп».

Пост вице-председателя по надзору был создан в структуре ФРС законом Додда – Фрэнка с целью повысить статус функции финансового регулирования и надзора в американском центральном банке, основным направлением деятельности которого традиционно было проведение денежно-кредитной политики. Пост долго оставался вакантным, потому что республиканский Сенат точно не утвердил бы ни одну из кандидатур Б. Обамы. Фактически до сих пор эти функции выполнял член Совета управляющих ФРС Д. Тарулло, сторонник финансовой реформы и жёсткого подхода к регулированию иностранных банков, работающих в США. Р. Кворлс стал первым вице-председателем СУ ФРС по надзору, официально занявшим эту должность, и с его приходом влияние республиканских взглядов на банковское регулирование в США значительно усилилось. Он считает, что «основополагающие реформы посткризисного периода: требования к капиталу и ликвидности, стресс-тестирование и планирование проведения упорядоченного банкротства» значительно укрепили финансовую стабильность в США, однако их необходимо усовершенствовать¹².

По мнению Р. Кворлса, посткризисная политика США по применению повышенных пруденциальных стандартов к крупным иностранным банкам, работающим на территории США, привела к тому, что они стали менее фрагментарными (в результате требования об объединении подразделений под промежуточной холдинговой компанией), поддерживают достаточный уровень имен-

¹² *Quarles R.K.* The Federal Reserve's Regulatory Agenda for Foreign Banking Organizations: What Lies Ahead for Enhanced Prudential Standards and the Volcker Rule. Speech at the Institute of International Bankers Annual Washington Conference, Washington, D.C. March 05, 2018. Available at: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/quarles20180305a.htm> (accessed 17.10.2018).

но местного капитала и ликвидности и функционируют в равных условиях с американскими банками. Особо подчёркивается, что используется подход, направленный на достижение конкретных результатов, а не на применение регулятором определённых инструментов. В качестве такого результата для ФРС выступает «сильная контролирующая среда для операций, проводимых иностранными банками в США».

Так, требование к дочерним компаниям иностранных банков создавать для работы в США единую промежуточную холдинговую компанию, сразу же вызвавшее сильное сопротивление европейских финансистов и регуляторов, на практике было смягчено в сторону допущения большей гибкости в выборе организационной структуры. В случаях, когда в стране происхождения запрещено в рамках одной компании проводить банковские и небанковские операции, ФРС санкционирует создание двух холдингов с применением повышенных стандартов к обоим. Если же одно из подразделений практически не контролируется банком, или им владеет совместное предприятие, созданное этим иностранным банком и третьей стороной, то практикуется вывод отдельного подразделения за рамки холдинга.

Реализуя повышенные стандарты управления рисками, ФРС допускает, чтобы созданные в иностранных транснациональных банках (ТНБ) в результате международной финансовой реформы глобальные комитеты по рискам, выполняли соответствующую функцию управления рисками и для американской промежуточной холдинговой компании. Таким образом, собственный комитет по рискам при холдинге, оперирующем в США, может не создаваться, что снижает регулятивную нагрузку на компанию.

Филиалам иностранных банков на территории США также разрешено применять собственные внутренние программы оценки достаточности капитала с условием, что они учитывают весь капитал холдинга на консолидированной основе и что их контролирует регулятор страны происхождения.

Претерпевают определённые изменения и подходы ФРС к проблеме потенциальных банкротств крупных банков. При администрации Д. Трампа в научный и общественно-политический дискурс вернулась риторика о том, что стимулирование свободного перемещения капитала и ликвидности – это способ ускорения экономического роста. При этом одновременно говорят и о сдвиге в сторону финансового регуляторного протекционизма, в том числе об «огораживании активов». Контроль за деятельностью крупных транснациональных банков неизбежно производится в условиях конфликта между интересами регулирующего ведомства страны базирования материнской компании и регулятора в принимающей стране.

В мае 2018 г. Р. Кворлс выступил с речью, в которой отметил, что ФРС ратует за такой вариант механизма проведения банкротства крупных компаний, как «единоличный» (*Single Point of Entry Resolution*), когда регулятор страны происхождения сам проводит упорядоченное банкротство в филиалах и дочерних компаниях своих банков, работающих за рубежом¹³. Однако для обеспечения

¹³ Quarles R.K. Trust Everyone But Brand Your Cattle: Finding the Right Balance in Cross-Border Resolution. Speech at "Ring-Fencing the Global Banking System: The Shift towards Financial Regulatory Protectionism" Symposium sponsored by Harvard Law School Program on International Financial Systems, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 16.05.2018. Available at: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/quarles20180516a.htm> (accessed 17.10.2018).

безопасности собственной финансовой системы, США требуют, чтобы работающие на их территории иностранные банки держали защитный буфер капитала и/или ликвидности на уровне американского промежуточного холдинга/филиала, чтобы в случае банкротства американцы могли использовать его для урегулирования ситуации. При этом делается различие между несходными формами организации заграничного банковского аппарата. Дочерним компаниям иностранных банков (*subsidiary*) предписано держать и буфер капитала, и буфер ликвидности на уровне промежуточной холдинговой компании, т.е. в американской юрисдикции (таким образом, они ставятся в равные условия с американскими банками). В случае же с филиалами иностранных банков на территории США требуется держать только буфер ликвидности, а отдельного буфера капитала не требуется. Причина заключается в том, что филиалы иностранных банков ограничены ведением коммерческих банковских операций и не могут заниматься ценными бумагами, что снижает рискованность их деятельности для финансовой системы США.

Со своей стороны, иностранные банки предпочитают держать «запасной» капитал и/или ликвидность не на уровне дочерней компании/филиала, а в материнской компании, и только в случае кризиса переливать ликвидность/капитал в проблемное подразделение. Это сохраняет за ТНБ большую свободу действий и возможность более эффективно распределять ресурсы внутри всего холдинга.

Таким образом, ФРС проводит ревизию посткризисных реформ, принятых с целью разобраться, какие из них работают, а какие можно улучшить в целях повышения эффективности регулирования банковской системы, а также в русле общего курса на дерегулирование, проводимого новой администрацией.

Первое изменение на законодательном уровне. Сразу же после подписания закона Додда – Фрэнка президентом Б. Обамой республиканцы начали вносить в Конгресс США законопроекты, отменяющие или ослабляющие положения данного законодательного акта. Однако только при Д. Трампе стало возможным принять соответствующий федеральный закон. Первым законодательно оформленным шагом по дерегулированию финансов стал подписанный 24 мая 2018 г. Д. Трампом закон «Об экономическом росте, регулятивном послаблении и защите потребителей» (*Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act*)¹⁴. По имени своего основного автора и защитника, сенатора-республиканца Майкла Крейпо, он получил название «закон Крейпо». Законопроект позиционировался администрацией как снимающий излишнее регулирование с малых и средних банков. Тем не менее, он содержит и ряд очень важных послажек для крупных банков, в том числе и иностранных.

Согласно принятому закону, порог активов, с которого *американский* банк начинает считаться системно-значимым, повышен с 50 млрд долл. до 250 млрд долларов. Соответственно, с этих банков снимаются повышенные нормы пруденциального регулирования. Для компаний с активами 50–100 млрд долл. нововведение вступает в силу сразу же, для банков с активами 100–250 млрд долл. – в течение полутора лет после подписания закона. За ФРС сохраняются полно-

¹⁴ Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act. S.2155, 115th Congress (2017-2018). Title IV. Available at: <https://www.congress.gov/115/bills/s2155/BILLS-115s2155enr.pdf> (accessed 20.10.2018).

мочия в случае необходимости вернуть нормы усиленного регулирования на часть банков с активами 100–250 млрд долл., а также проводить в этих компаниях стресс-тесты. Важно, что в законе оговаривается, что банки, входящие в список глобально системно-значимых компаний, продолжают подчиняться повышенным пруденциальным стандартам, даже если их активы меньше 250 млрд долларов.

Для иностранных банков закон Крейпо оставляет в силе требование объединять дочерние банки под промежуточным холдингом, однако оно теперь будет распространяться на компании с активами от 100 млрд долл., а не от 50 млрд долл., как было установлено правилом ФРС от 2014 г. Некоторые эксперты полагают, что это подразумевает сохранение для иностранных банков усиленного пруденциального регулирования, хотя трактовать букву закона можно и так, что для компаний с активами 100–250 млрд долл. ФРС сохраняет полномочия продолжать (или не продолжать) проводить усиленное регулирование.

Как уже говорилось выше, к компаниям, входящим в список *G-SIBs*, данное послабление не относится. При этом в США в соответствии с законом Додда – Фрэнка, при определении системной значимости иностранного банка в расчёт берётся показатель глобальных консолидированных активов компании. Поэтому иностранных банков с большим объёмом американских операций оно практически не коснётся, поскольку почти все они входят в данный список. Так, в него входят американская дочерняя компания французского «БНП Париба – Бэнк оф зе уэст» (*BNP Paribas – Bank of the West*), американская дочерняя компания испанской «Сантандер групп – Сантандер бэнк» (*Santander Group – Santander Bank*), японской «Мицубиши Ю-эф-джей файненшл групп – Эм-ю-эф-джи юнион бэнк» (*Mitsubishi UFJ Financial Group – MUFG Union Bank*), британской «Эйч-си-би-си холдингс, плс. – Эйч-си-би-си бэнк» (*HSBC Holdings plc. – HSBC Bank*) и др. В результате, на территории США может создаться ситуация неравной конкуренции между национальными и иностранными банками. Это будет зависеть от того, как конкретно ФРС будет имплементировать положения закона Крейпо, касающиеся иностранных банков.

* * *

Таким образом, объявленный президентом Д. Трампом курс на дерегулирование экономики постепенно распространяется на финансовое и, в частности, банковское регулирование внутри страны. Проведение в жизнь финансовой реформы, инициированной в США принятием закона Додда – Фрэнка, несколько замедляется, а регулирующее воздействие государства на финансовые рынки постепенно сокращается. Однако пока сохраняются достаточно высокие требования к капиталу банков и других финансовых компаний, предусмотренные этим законом. При этом полного возврата к докризисному низкому уровню регулирования, скорее всего, не произойдёт.

Между двумя важнейшими целями государственного финансового регулирования, а именно поддержанием внутренней и международной финансовой стабильности, с одной стороны, и конкурентоспособностью собственных банков – с другой, изначально заложено внутреннее противоречие. При президенте Б. Обаме этот внутренний конфликт решался Соединёнными Штатами путём установления на своей территории более высоких, по сравнению с Базельскими, норм и распространения этих требований на иностранные банки, работающие

на их территории, а затем попыток подтянуть остальные юрисдикции до собственного уровня.

Администрация Д. Трампа перенесла акцент на поддержание конкурентоспособности американских финансовых компаний, пообещав и вскоре начав выполнять снижение регулятивной нагрузки на банки внутри США. Также американским банкам было законодательно дано потенциальное преимущество перед иностранными, с них был снят ряд требований при сохранении части этих требований для иностранных банков, работающих на территории США. Одновременно республиканская администрация продолжает призывать другие государства довести до конца имплементацию Базельских реформ. Всё вышесказанное говорит о том, что Соединённые Штаты не собираются уступать свою ведущую роль в международном финансовом регулировании, которая, в свою очередь, является инструментом продвижения американского лидерства в финансово-экономическом глобальном развитии.

Список литературы

Кириченко Э.В., 2016. Социально-экономическое развитие США: потенциал и вызовы // США: возможности и пределы экономического и политического лидерства. В 2-х томах. Т. 1 / Отв. ред. Э.В. Кириченко. Москва, ИМЭМО РАН, 240 с.

Кулакова В.К., 2017. Финансовое регулирование в США при новом президенте Д. Трампе // Деньги и кредит, № 10, с. 57–63.

References

Kirichenko E. V., ed., 2016. *Sotsial'no-ekonomicheskoye razvitiye SShA: potentsial i vyzovy // SShA: vozmozhnosti i predely ekonomicheskogo i politicheskogo liderstva.* / T. 1, Moskva, IMEMO RAN, 240 p. [Kirichenko E. V., editor, 2016. USA: Prospects and Limitations of Economic and Political Leadership, Vol. 1, Moscow, IMEMO RAS, 240 p.].

Kulakova V.K., 2017. *Finansovoye regulirovaniye v SShA pri novom prezidente D. Trampe // Den'gi i Kredit*, No 10, p. 57-63 [Kulakova V.K., 2017. Finance Regulation in the USA under President D. Trump].

Moschella M., Tsingou E., editors, 2013. *Great Expectations and Slow Transformations: Incremental Change in Post-Crisis Regulation (Studies in European Political Science).* Colchester, 240 p.

Economic Survey

Post-Crisis Regulation of Foreign Banking Organizations in the USA

(USA & Canada Journal, 2018, No. 12, p.86-98)

Received: 20.09.2018.

BOGAEVSKAYA Oksana Viktorovna, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya st., Moscow, 117997, Russian Federation (bogaevsk@imemo.ru).

KULAKOVA Vasilisa Konstantinovna, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya st., Moscow, 117997, Russian Federation (kulakova@imemo.ru);

The article examines regulation of foreign banking organizations on the U.S. territory after the 2008-2009 crisis. During B. Obama's presidency U.S. adopted a more stringent set of banking rules in its national jurisdiction, compared to international norms of Basel III. Under D. Trump financial regulators have set forth plans to normalize this imbalance. Moreover, the Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act of 2018 had even further aggravated disparity having created a possible competitive disadvantage for foreign banks. The authors come to the conclusion that this pendulum is a mechanism of promoting American leadership in the global economy and finance.

Keywords: *financial reform, banking regulation, Federal Reserve System, Dodd-Frank Act, Crapo Act, Basel III, foreign banking organizations, bank capital, liquidity, reserves.*

About the Authors:

BOGAEVSKAYA Oksana Viktorovna, Candidate of Sciences (Economics), Senior Research Fellow at the Center for North American Studies, IMEMO RAS;

KULAKOVA Vasilisa Konstantinovna, Candidate of Sciences (Political), Senior Research Fellow at the Center for North American Studies, IMEMO RAS.