

С.С. Костяев

ФИНАНСОВАЯ РЕФОРМА В США:
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

21 июля 2010 г. президент США Б. Обама подписал Закон Додда–Фрэнка о реформе Уолл-стрит и защите потребителей (Dodd–Frank Wall street reform and consumer protection act) (7). Закон отражает финансовые приоритеты Конгресса США 111-го созыва и администрации Б. Обамы и представляет собой крупнейшую реформу финансового сектора страны со времен Великой депрессии. Критики нового закона отмечают, что, с одной стороны, он не сможет предотвратить очередные экономические кризисы, а с другой – помешает банкам и другим финансовым учреждениям осуществлять кредитование населения.

В дополнение к новым регуляторным механизмам в отношении капитальных инвестиций банков и страховых компаний Закон Додда–Фрэнка вводит нормативы деятельности для хедж-фондов и фондов прямых инвестиций (private equity funds), изменяет определение аккредитованного инвестора, вводит для всех акционерных обществ требование об отчете о соотношении заработной платы руководителя и остальных сотрудников. Также делается попытка облегчить и урегулировать доступ к кредитным ресурсам для всех категорий потребителей финансовых услуг. Более того, вводится система стимулов для развития банковских услуг среди людей с ограниченными доходами.

Спустя два года после принятия закона о финансовой реформе в США страсти по его поводу не только не утихли, но все больше разгораются. И это неудивительно, ведь он вводит несколько сотен новых очень детальных правил для бизнеса и создает новые регулирующие структуры для контроля их исполнения. Многие корпорации, ранее не вовлеченные в баталии по поводу

закона Додда–Фрэнка, сейчас вынуждены нанимать консультантов, чтобы разобраться в его положениях.

Основные положения закона о финансовой реформе

Закон Додда–Фрэнка о реформе Уолл-стрит и защите потребителей состоит из 16 разделов. Он нацелен на изменение регуляторной структуры финансовой системы США за счет создания одних ведомств и ликвидации или объединения других. Предпринимается попытка структурировать систему управления американскими финансами, усилить надзор за теми институтами, которые воспринимаются как системная угроза, вносятся поправки в Закон о федеральной резервной системе США в надежде увеличить степень прозрачности. Закон нацелен на защиту экономики, американских потребителей, инвесторов, бизнесменов и предполагает, что в будущем не потребуется выделять помочь финансовым учреждениям за счет налогоплательщиков. Кроме того, ликвидируется часть пробелов в законодательстве, приведших к финансовому кризису 2008 г. Отныне многие ведомства обязаны регулярно отчитываться перед Конгрессом США по предмету своей деятельности. Среди новых государственных структур следует отметить Совет по надзору за финансовой стабильностью (SNFSC, Financial stability oversight council), Управление финансовых исследований (УФИ, Office of financial research), Бюро финансовой защиты потребителей (БФЗП, Bureau of consumer financial protection). Среди ведомств, подвергшихся реформированию – Федеральная корпорация страхования депозитов (ФКСД, Federal deposit insurance corporation), Комиссия по ценным бумагам и биржам (КЦББ, Securities and exchange commission), Федеральная резервная система (ФРС), Корпорация по защите инвесторов в ценные бумаги (КЗИЦБ, Securities investor protection corporation). Одновременно было ликвидировано Управление надзора за сберегательными учреждениями (Office of thrift supervision) при Министерстве финансов, контролирующее сбербанки и ссудо-сберегательные ассоциации.

В результате, например, все финансовые консультанты обязаны регистрироваться в ФРС, тогда как ранее те из них, кто имел менее 15 клиентов в год, были освобождены от этой обязанности. Кроме того, многие небанковские финансовые учреждения также теперь должны направлять отчетность о своей деятельности в ФРС.

В первом разделе Закона Додда–Фрэнка государство надеяется полномочиями отслеживать системные риски финансовой

системы и издавать новые нормативно-правовые акты. ФРС надеяется новыми полномочиями для надзора за банковскими холдингами. Создается два новых ведомства – Совет по надзору за финансовой стабильностью (СНФС) и Управление финансовых исследований (УФИ). Первое возглавляет министр финансов, а главу второго назначает лично президент США по согласованию с сенатом. СНФС должен собираться на свои заседания не реже раза в квартал для выявления долгосрочных угроз финансовой стабильности, продвижения рыночной дисциплины и определения текущих проблем функционирования финансовой системы США. Одной из функций этого совета также является отслеживание регуляторных предложений и новаций как в США, так и за их пределами и консультировать Конгресс США по этой проблематике.

СНФС и УФИ наделены полномочиями ускорять обмен информацией между всеми ведомствами, регулирующими финансовый сектор США. Более того, СНФС, на который возлагаются основные полномочия, без дополнительного согласования с Конгрессом может брать под контроль проблемные финансовые учреждения, подобные обанкротившемуся в 2008 г. инвестиционному банку «Lehman Brothers». Решение о помещении того или иного финансового заведения под контроль ФРС должно приниматься не менее чем двумя третьими голосов постоянных членов СНФС. Реструктуризация проблемных структур будет проводиться за счет средств специального фонда, взносы в который в обязательном порядке делают все финансовые учреждения с капиталом более 50 млрд. долл. (7). Более того, эти компании обязаны по первому требованию СНФС предоставить информацию о своем финансовом состоянии, о мерах по мониторингу и контролю над рисками, о транзакциях с учреждениями, регулируемыми в качестве банковских заведений, о степени, в которой финансовая деятельность данной компании может представлять угрозу стабильности экономики США. В то же время делается попытка поставить этот совет под надзор, а именно генеральный контролер США имеет право проводить инспекции СНФС и его отдельных членов.

СНФС как высший регуляторный финансовый орган состоит из десяти членов с правом голоса: министра финансов США, который возглавляет совет, контролера денежного обращения, председателя ФРС, директора КЦББ, директора нового ведомства – БФЗП, председателя ФКСД, председателя Комиссии по торговле товарными фьючерсами (КТТФ, *Commodities futures trading commission*), директора Федерального агентства финансирования жи-

лищного строительства (ФАФЖС, Federal housing financing agency), председателя Национального административного совета кредитных союзов (НАСКС, National administrative credit unions council), независимого члена с опытом в сфере страхования, назначенного президентом США с согласия сената на шесть лет. Пять членов СНФС не имеют права голоса: директор УФИ, который также является исполнительным директором СНФС; директор Федерального управления по страхованию (ФУС, Federal insurance office), подразделения Министерства финансов США, учрежденного Законом Додда–Фрэнка; комиссар по страхованию от штатов, назначаемый в ходе специального процесса группой комиссаров по страхованию от 50 штатов на два года; контролер по банкам от штатов, назначаемый контролерами по банкам от штатов на два года; контролер по ценным бумагам от штатов, выбираемый из пула контролеров по ценным бумагам от 50 штатов США.

Ресурсы СНФС практически неограничены. Согласно положениям финансовой реформы, любой государственный служащий США может привлекаться к работе этого совета без дополнительной оплаты, но с сохранением жалованья по основному месту занятости.

Управление финансовых исследований является подразделением Министерства финансов США, учрежденным законом Додда–Фрэнка. Его основная функция состоит в административной, технической, бюджетной поддержке СНФС. Директор этого ведомства назначается на шесть лет и имеет право составлять бюджет своего подразделения и назначать заработные платы сотрудникам в индивидуальном порядке без учета системы оплаты труда федеральных служащих США, описанной в главах 51–53 раздела 5 Свода законов США. Директор УФИ обладает правом «судебной повестки» для того, чтобы иметь право затребовать у финансового заведения необходимую информацию. Директор УФИ отчитывается о своей работе перед сенатским Комитетом по банкам, жилищному строительству и городским делам и Комитетом палаты представителей по финансовым услугам. Данный отчет представляется ежегодно. Более того, Законом Додда–Фрэнка специально оговаривается, что ни одно должностное лицо в США не имеет права требовать данный доклад для предварительного просмотра и одобрения. Таким образом, делается попытка обеспечить независимость данного подразделения Министерства финансов и гарантировать объективность информации, предоставляемой Конгрессу США.

Ресурсы УФИ также неограничены, как и СНФС. Иными словами, директор УФИ может задействовать любого федерального служащего США без дополнительных затрат, его труд будет оплачиваться предыдущим работодателем. Предполагается учреждение Фонда финансовых исследований, из которого в дальнейшем будет финансироваться деятельность УФИ. Ожидается, что через два года с момента основания УФИ выйдет на самоокупаемость. УФИ также наделяется правом вырабатывать методики сбора и представления финансовой отчетности для государственных ведомств, которым они обязаны следовать.

УФИ функционирует при поддержке Центра данных (Data center), который собирает, уточняет, публикует информацию, необходимую для работы СНФС. Источником информации является частный финансовый сектор, общественность и учреждения, подлежащие регулированию штатными и федеральными органами власти. Вторым вспомогательным подразделением УФИ является Центр анализа и исследований (Analysis and research center), который разрабатывает методику оценки угроз финансовой стабильности США; осуществляет мониторинг и представляет доклады Конгрессу США и СНФС о системных экономических рисках; проводит, координирует и финансирует исследования регуляторной системы США; занимается стресс-тестированием учреждений, подведомственных американским надзорным органам; расследует проблемы функционирования финансовых рынков США; проводит исследования воздействия тех или иных мер государственной политики на уровень риска для финансовой системы; продвигает лучшие практики управления рисками.

Второй раздел Закона Додда–Фрэнка регламентирует порядок ликвидации финансовых учреждений. Общими полномочиями в этой сфере наделены ФРС и Федеральная корпорация страхования депозитов; право ликвидировать брокерские фирмы закреплено за ФРС и КЦББ, а право ликвидировать страховые фирмы – за Федеральным управлением по страхованию, новым подразделением Министерства финансов, учрежденным Законом Додда–Фрэнка, и за ФРС.

При прочих равных условиях ФКСД является «основным ликвидатором» всех финансовых учреждений, не подпадающих под контроль КЗИЦБ. При решении вопроса о ликвидации той или иной фирмы ФКСД должна руководствоваться следующими принципами: ликвидация компании должна способствовать финансовой стабильности США; владельцы акций ликвидируемой

фирмы получают компенсацию после выплаты данной компанией всех своих долгов и обязательств; кредиторы получают компенсацию в установленном законом порядке; руководство и члены совета директоров ликвидируемой компании должны быть уволены, если это не было сделано ранее; акции ликвидируемой фирмы не должны выкупаться ФКСД.

Закон Додда–Фрэнка санкционирует создание специального Фонда упорядоченной ликвидации под управлением ФКСД. При этом Фонд страхования депозитов ФКСД сохраняется в неизменном виде. Фонд упорядоченной ликвидации пополняется за счет специальных, основанных на учете рисков сборов (risk-based assessment fee), собираемых с финансовых учреждений, обладающих активами на сумму не менее 50 млрд. долл. (7). Периодически ФКСД проводит оценку всех финансовых фирм для того, чтобы определить необходимость уплаты этих сборов. Параметры оценки рисков определяются СНФС и включают: экономические условия в стране; статус конкретной фирмы (является ли она застрахованным заведением и членом ФКСД, членом КЗИЦБ, застрахованным кредитным союзом, страховой компанией); степень сбалансированности активов и пассивов; доля фирмы на рынке; риски ликвидации, связанные с ухудшением экономической ситуации; наличие задолженности перед другими финансовыми учреждениями и ее структура; стабильность и разнообразие доходов компании; роль компании как кредитора домашних хозяйств, предприятий, местных и региональных органов власти и в целом как источника ликвидности на финансовом рынке; эффективность системы владения и управления компанией.

При ликвидации компаний согласно положениям этого раздела Закона Додда–Фрэнка государство несет ответственность не более чем за 10% общих консолидированных активов, или 90% справедливой стоимости (fair value) общих консолидированных активов (7). При нехватке имеющихся активов ФКСД имеет право продавать и покупать ценные бумаги с целью привлечения средств, необходимых для упорядоченной ликвидации той или иной фирмы. Все расходы по ликвидации фирм должны покрываться за счет продажи активов и сборов в Фонд упорядоченной ликвидации. Использование средств налогоплательщиков не допускается.

Решение о ликвидации той или иной компании по второму разделу Закона Додда–Фрэнка принимает министр финансов США после консультаций с президентом США. Главное контрольно-финансовое управление (ГКФУ, Government accountability office)

Конгресса США проводит проверку этого решения и направляет отчет в Конгресс США. Решение о ликвидации вступает в силу после утверждения Комиссией по управлению упорядоченной ликвидацией (Orderly liquidation authority panel), которая учреждается в суде по банкротствам США по округу Делавэр. Данная комиссия состоит из трех судей этого округа, назначаемых председателем суда. Если судьи утверждают решение о ликвидации, принятое министром финансов, то оно вступает в законную силу. Если – нет, министр финансов имеет право скорректировать свое решение или обжаловать вердикт этой комиссии в апелляционном суде США по третьему округу и далее – в Верховном суде США.

Третий раздел Закона Додда–Фрэнка посвящен перераспределению полномочий между различными ведомствами, регулирующими финансовую систему США. Сумма депозита, застрахованного в ФКСД и Национальном фонде страхования кредитных союзов (НФСКС, National credit union insurance fund), увеличивается с 100 тыс. до 250 тыс. долл. (7).

Четвертый раздел закона о финансовой реформе США посвящен регулирование хедж-фондов. Предусматривается увеличение объема отчетности, направляемой инвестиционными советниками в федеральные ведомства, однако делаются исключения для советников фондов венчурного капитала, семейных фондов и советников, управляющих активами в размере менее 150 млн. долл. Изменяется и определение аккредитованного инвестора, под которым отныне понимается лицо с активами более 1 млн. долл. за четыре года, из данной суммы исключается стоимость жилья. КЦБ имеет право увеличивать эту сумму в соответствии с инфляцией (7).

Данный раздел Закона Додда–Фрэнка санкционирует следующие мероприятия: ГКФУ должно каждые три года определять пороговое значение для вычисления того, является ли то или иное лицо аккредитованным инвестором или нет; ГКФУ должно определить необходимость учреждения саморегулирующихся организаций для определенного типа финансовых учреждений; КЦБ обязывается изучать феномена «коротких продаж».

Пятый раздел закона о финансовой реформе представляет собой свод правил в отношении страхования. Он учреждает в рамках Министерства финансов США Федеральное управление по страхованию (ФУС), целью которого является: мониторинг всех аспектов страховой деятельности (за исключением медицинского страхования, отдельных видов долгосрочного страхования и страхования сельскохозяйственных культур) с целью выявления про-

белов в регуляторном режиме, которые могут привести к финансово-му кризису; мониторинг степени доступности страховых услуг для национальных меньшинств и людей с низкими доходами (за исключением медицинского страхования); выработка рекомендаций для СНФС в отношении тех страховых компаний, которые могут угрожать финансовой стабильности; помошь страховым надзорным ведомствам штатов в работе с федеральными органами власти; администрирование программы страхования от терроризма; координация по вопросам международного страхования. Директор ФУС назначается министром финансов США. Данное ведомство имеет право затребовать необходимую информацию у любой страховой компании. Регуляторные меры штатов в отношении страховых компаний должны быть заменены положениями Закона Додда-Фрэнка в той степени, в которой они предъявляют более жесткие требования к зарубежным страховым корпорациям, при условии, что США имеет соответствующий договор с иностранным государством о сотрудничестве в сфере страхования.

Шестой раздел реформы финансовой системы США посвящен регулированию банковской системы. Одной из основных новаций является введение так называемого правила Волкера, названного в честь бывшего председателя ФРС Пола Волкера. Это правило запрещает коммерческим банкам инвестировать в хедж-фонды и фонды прямых инвестиций, а также запрещает банковским служащим совершать операции с ценными бумагами за счет средств банка и с целью получения прибыли для банка. При этом производить торговлю ценными бумагами в процессе обслуживания своих клиентов данное нововведение не запрещает. Его цель запретить коммерческим банкам спекулировать на рынке ценных бумаг, поскольку они имеют привилегии страховать депозиты своих вкладчиков и обращаться в случае необходимости к льготному кредитованию через дисконтное окно ФРС. Согласно закону, банки теперь могут вкладывать в хедж-фонды не более 3% капитала (7). Правило Волкера впервые было вынесено на общенациональное обсуждение президентом США Б. Обамой 21 января 2010 г. Правило Волкера вступает в законную силу 21 июля 2012 г.

Кроме того, любые контакты банков с хедж-фондами теперь подлежат раскрытию для исключения возможного конфликта интересов. В свое время большой шум наделала история с банком «Goldman Sachs», который возглавлял Генри Полсон до занятия должности министра финансов США. Этот инвестиционный банк рекомендовал своим клиентам покупку пресловутых субстандартных

ипотечных кредитов (subprime mortgages), в то время как сам банк активно избавлялся от них, в том числе и через свои хедж-фонды.

Седьмой раздел Закона Додда–Фрэнка нацелен на регулирование внебиржевого рынка ценных бумаг. Два вида ценных бумаг находятся в центре внимания – свопы на дефолт по кредиту и кредитные деривативы. Общее требование к деривативам заключается в том, что расчеты по ним должны проходить через биржи или клиринговые палаты. Операции с деривативами регулируются Комиссией по торговле товарными фьючерсами и КЦББ, однако последняя имеет приоритетное право на нормотворческую деятельность в отношении деривативов, основанных на ценных бумагах. Закон Додда–Фрэнка закрывает лазейку для свопов, основанных на ценных бумагах, которые ранее не подлежали регулированию из-за соответствующего положения в Законе о финансовой модернизации Грэмма–Лича–Блейли (Gramm Leach Bliley Financial modernisation act). КТТФ и КЦББ должны проводить консультации друг с другом и с ФРС, прежде чем принимать те или иные подзаконные акты в отношении свопов.

Восьмой раздел Закона Додда–Фрэнка наделяет ФРС полномочиями по выработке универсальных стандартов управления рисками, увеличению ликвидности системно значимых финансовых инструментов.

Девятый раздел закона о реформировании финансовой системы США называется «Задача инвесторов и улучшение системы регулирования ценных бумаг». Он перекраивает структуру и полномочия КЦББ, внедряет новую систему регулирования рейтинговых агентств и взаимоотношений между инвесторами и брокерами. Для защиты инвесторов вводятся регламенты, за исполнением которых будет следить Управление кредитных рейтингов КЦББ. Эти правила регулируют деятельность рейтинговых агентств, чтобы повысить их ответственность перед инвесторами и исключить ситуацию, имевшую место с «Lehman Brothers», когда накануне банкротства финансовый институт получает самые высокие рейтинги кредитоспособности. Кроме того, ритейловые продавцы финансовых услуг теперь обязаны в самом подробном виде раскрывать все возможные риски и конфликты интересов. Для контроля исполнения этого требования учреждается специальное Управление защиты инвесторов в рамках КЦББ.

Данный раздел также дает право КЦББ принять подзаконный акт, регламентирующий фидуциарную обязанность¹ брокера по отношению к своему клиенту. Эта комиссия обязана провести исследование практики оказания брокерских услуг и доложить Конгрессу США о результатах.

Кроме того, закон наделяет государство новыми полномочиями для ужесточения нормативов финансовой отчетности, чтобы предотвращать мошенничества и ситуации конфликта интересов со стороны финансистов.

Для улучшения системы контроля исполнения финансовых правил учреждается «Программа стимулирования осведомителей», по которой лицо, сообщившее о нарушении, по которому взыскан штраф свыше 1 млн. долл., получает от 10 до 30% суммы штрафа (7). Подобная мера была введена налоговым управлением США – Службой внутренних доходов (Internal revenue service) еще в 2006 г. и доказала свою эффективность.

Для контроля над рейтинговыми агентствами, которые внесли свою лепту в экономический кризис 2008 г., в рамках КЦББ создается Управление кредитных рейтингов (УКР). Основной задачей этого подразделения является надзор за национально признанными статистическими рейтинговыми организациями (НПСРО, nationally recognized statistics rating organizations). Такие организации обязаны создать эффективную внутреннюю структуру по управлению методиками составления кредитных рейтингов. НПСРО должны ежегодно отправлять в УКР отчеты о своей деятельности. Маркетинговые и иные обстоятельства не должны влиять на рейтинги, вырабатываемые НПСРО. Рейтинговые агентства должны выработать процедуры для избегания конфликта интересов среди своих сотрудников при смене мест работы, обработки жалоб клиентов, уведомления клиентов о совершенных ошибках. Оплата труда сотрудника рейтингового агентства, ответственного за соблюдение федеральных нормативов и регламентов, не должна зависеть от степени доходности фирмы, в которой он работает. НПСРО обязаны уведомлять КЦББ о подозрениях в нарушениях законодательства со стороны эмитентов ценных бумаг. Для улучшения системы корпоративного управления НПСРО эмитенты обязаны иметь в советах директоров не менее двух независимых членов.

¹ Фидуциарная обязанность – это обязанность агента действовать честно и грамотно в интересах заказчика. – *Прим. авт.*

КЦББ наделяется правом отменить регистрацию НПСРО целиком или в отношении отдельного вида ценных бумаг, если посчитает, что последняя не имеет достаточных ресурсов для рейтингования той или иной категории ценных бумаг. Более того, КЦББ отныне определяет методику и методологию кредитных рейтингов. УКР обязан ежегодно инспектировать одно из рейтинговых агентств и публиковать результаты. Закон Додда–Фрэнка предписывает НПСРО публиковать методологию, способы сбора и все промежуточные этапы составления кредитных рейтингов. КЦББ должна следить за рейтинговыми агентствами, с тем чтобы разные виды услуг – рейтингование, консультирование и т.п. – не вступали в конфликт интересов друг с другом. Генеральный контролер США обязан провести исследование на предмет выявления альтернативных бизнес-моделей НПСРО, чтобы обеспечить объективность вырабатываемых ими рейтингов.

На Бюро финансовой защиты потребителей (БФЗП) возлагается обязанность жестко регулировать хедж-фонды, схемы ипотечного и потребительского кредитования, рынок деривативов и других финансовых инструментов. В частности, банки, учрежденные штатами, могут покупать и продавать деривативы, только если такое право прописано в законе о создании банка, иными словами, фактически торговля деривативами для таких банков запрещена, ведь они были созданы задолго до того, как появился этот финансовый инструмент.

Внедряются новые правила корпоративного управления. В частности, акционеры американских компаний отныне обладают правом совещательного голоса в назначении размера оплаты труда и бонусов топ-менеджменту. Кроме того, руководство корпораций теперь обязано объяснять своим акционерам, почему одно и то же лицо занимает должность председателя совета директоров и генерального директора. Весьма распространенная практика в деловой среде.

Реальное влияние Закона Додда–Фрэнка на финансовую систему США будет зависеть от практики его реализации. Он предписывает КЦББ принять 400 новых регламентов, провести 47 исследований и подготовить 74 доклада, которые могут привести к новым нормативно-правовым актам. Поэтому сейчас слово за бизнесом.

Борьба вокруг реформы финансовой системы США

Финансовая реформа, по мнению представителей интересов большого бизнеса США, не решает ключевых проблем рынка ка-

питала: наличие регуляторов с дублирующими функциями, выборочное применение правил и нормативов. Основная претензия американского бизнеса к Закону Додда–Фрэнка – создание БФЗП, которое призвано стоять на страже интересов рядовых потребителей услуг банков и других финансовых учреждений. В официальном заявлении Торговой палаты США указывается, что «новое агентство добавляется к уже существующей, раздутой и неэффективной системе финансовых регуляторов (Федеральная резервная система, КЦББ и др. – *Авт.*), в то время как ключевые проблемы, такие как будущее «Freddie Mac» и «Fannie Mae», остаются нерешенными» (9).

Среди задач Торговой палаты США, связанных с нормами Закона Додда–Фрэнка, значатся: воздействие на БФЗП с целью ограничить его полномочия; недопущение «ограничения потребительского выбора»; борьба с «федерализацией ценообразования на кредитные и другие финансовые услуги банков» (9). Под этими красивыми словами скрывается нежелание банков отказываться от схем, которые многие аналитики называют не иначе как мошенническими.

Только одна «услуга» – плата за овердрафт (overdraft protection fee), позволяющая делать покупки держателям дебетовых карт даже при негативном балансе, приносит банкам десятки миллиардов долларов. (Практика показывает, что зачастую клиент «уходит в минус» на 1–2 долл., но банк взимает пресловутую плату за овердрафт в размере 35 долл. и более.) Эта «услуга» стала предметом коллективного иска (class action suit) клиентов «Bank of America». Теперь при заключении договора с банком клиент имеет право в специальном порядке отказаться от этой «услуги».

Большой бизнес также намерен ограничить регулирование деривативов, раздутый рынок которых стал одной из причин мирового экономического кризиса, а также заработную плату менеджмента и корпоративных управленцев в целом.

Стратегия большого бизнеса в отношении финансовой реформы претерпела длительную эволюцию. Сначала представители бизнеса пытались дискредитировать саму идею изменений регуляторного режима рынка капитала, когда стало очевидным, что принятие закона в том или ином виде абсолютно неизбежно, все усилия были брошены на внесение необходимых бизнесу поправок. В частности, почла в бозе идея восстановить разделение коммерческих и инвестиционных банков, введенное во время Великой депрессии Ф. Рузвельтом и отмененное Б. Клинтоном с подачи

министра финансов Р. Рубина, который впоследствии получил хлебное место в совете директоров «Citigroup». После принятия закона финансисты занялись попытками оспорить отдельные положения Закона Додда–Фрэнка в судебном порядке и скорректировать нормативно-правовые акты, которые издает КЦББ, после вступления в силу основных положений финансовой реформы.

21 июля 2011 г. республиканская палата представителей с подачи Американской ассоциации банкиров приняла законопроект о повышении безопасности и надежности финансовой защиты потребителей (5). Согласно этому биллю, СНФУ может отменить нормативно-правовой акт, принятый столь нелюбимым бизнесом БФЗП, не двумя третьими голосов его членов, как определено в Законе Додда–Фрэнка, а простым большинством. Это лишь одна из шпилек, которую крупный капитал пытается воткнуть в финансовую реформу администрации Б. Обамы.

«TCF Financial Corp.» пыталась оспорить соответствие Конституции одного из положений финансовой реформы – так называемую поправку Дурбина, согласно которой ФРС имеет право ограничивать плату, взимаемую банками за проведение операций с дебетовыми банковскими картами. Однако апелляционный суд отверг претензии банка. Еще один камень преткновения – статья 953(б). Эта статья предписывает Комиссии по ценным бумагам и биржам внести поправки в федеральные административные акты, согласно которым все публичные компании должны предоставлять следующие данные: среднеарифметический годовой заработок всех своих сотрудников, за исключением генерального директора; годовой доход генерального директора; соотношение первого и второго показателей. Законопроект от 21 июля 2011 г. направлен на отмену этой статьи Закона Додда–Фрэнка.

С 2010 г. и по первую половину 2011 г. расходы на «отношения с правительством» (т.е. на лоббирование) Американской ассоциации банкиров составили более 16,2 млн. долл. Использовались лоббисты 14 консалтинговых фирм, среди них такие гиганты рынка, как «Covington & Burling» и LLP. Расходы бизнеса за аналогичный период – около 20 млн. долл., тогда как Торговой палаты США, считающейся «главным рупором крупного капитала», – немногим более 1 млн. долл. (8).

Попытки большого бизнеса США предотвратить принятие Закона Додда–Фрэнка оказались тщетными. Судебные тяжбы также пока безрезультатны. Перспективы одобрения в демократическом сенате различных поправок к реформе, принятых республиканской

палатой представителей, остаются призрачными. Единственный шанс на их вступление в законную силу – включение этих биллей в пакетное соглашение в переговорах по лимиту госдолга. Воздействие на регуляторов в условиях, когда Белый дом занимает демократ, не всегда эффективно, хотя бывают и исключения. Переломными для большого бизнеса могут оказаться выборы президента США в ноябре 2012 г.

Профильный комитет Конгресса США одобрил законопроект «Об облегчении обременительного сбора данных», позволяющий американским корпорациям не раскрывать сведения о разрыве в оплате труда высшего менеджмента и рядовых сотрудников. Большой бизнес одержал первую победу на пути принятия этого закона. Скорее всего, он будет принят республиканской палатой представителей, но пройти через демократический сенат сможет лишь в качестве элемента пакетного соглашения. Скажем, в ходе переговоров об увеличении лимита государственного долга, которое должно произойти до 2 августа 2012 г., иначе США впервые за всю историю могут объявить дефолт по своим обязательствам. Лоббистская кампания в поддержку этого законопроекта проходит на фоне национальной дискуссии об увеличении имущественного неравенства в США.

Наступление на КЦББ идет по всем фронтам. Так, 23 июня 2011 г., на следующий день после одобрения законопроекта, комитет палаты представителей по ассигнованиям отверг предложенное администрацией Б. Обамы увеличение бюджета КЦББ, которое было необходимо для найма новых сотрудников, чьей задачей стал бы контроль над ходом финансовой реформы.

Среди авторов законопроекта «Об облегчении обременительного сбора данных» член палаты представителей от третьего округа Нью-Йорка П. Кинг, получивший, по данным американской некоммерческой организации «Центр за ответственную политику», значительную сумму денег в предвыборный фонд от корпорации «General dynamics», выступающей за отмену злополучной статьи (3).

Примечательна и скорость, с которой рассматривается этот билль. 14 марта 2011 г. он был внесен в палату представителей, а через два дня по нему уже провели слушания в подкомитете по финансовым рынкам и государственным предприятиям комитета палаты представителей по финансовым услугам. 3–4 апреля 2011 г. он был рекомендован к рассмотрению на комитете, где был одобрен 22 июня 2011 г. и направлен на пленарное заседание всей палаты.

Инициатор рассматриваемого законопроекта член палаты представителей Н. Хейуорт заявила, что «требуемые вычисления – тяжелое бремя для компаний, особенно тех, которые ведут бизнес по всему миру» (4). Однако «действительная причина того, что республиканцы в палате представителей хотят держать заработок типичного сотрудника в секрете, – неудобное положение, в котором находятся многие компании, вынужденные объявить, что их руководство получает в 400 раз больше своего среднестатистического работника», отмечал автор ст. 953(б), сенатор-демократ от Нью-Джерси Р. Менендес (6).

По данным исследования, проведенного в Массачусетском технологическом институте и ФРС, с 1970-х годов доходы руководителей корпораций с учетом инфляции выросли в четыре раза, тогда как заработки 90% американцев не изменились. В 1970 г. зарплата руководителя корпорации в 28 раз превышала зарплату рядового сотрудника, а к 2005 г. это соотношение выросло до 158 раз. В исторической перспективе США вернулись к ситуации 1920-х годов. По данным Бюро переписи населения, в 1929 г. при президенте-республиканце Г. Гувере коэффициент Джини составлял 45. Сегодня же он составляет 46,8 (10).

Лоббистскую кампанию за отмену статьи закона о финансовой реформе еще год назад начала 81 крупнейшая акционерная корпорация США, в частности «McDonald's», «General dynamics», «American airlines», IBM. Особенность стратегии большого бизнеса – использование ведущей в стране Ассоциации по политике в области трудовых ресурсов (HR Policy Association) и нежелание засвечивать работу по этому направлению в отчетах собственных корпоративных лоббистов. Эта ассоциация объединяет более 250 директоров по персоналу крупнейших американских корпораций. Для решения своих задач она пользуется услугами юридической фирмы «McGuiness & Yager», которая специализируется на трудовом законодательстве. По отчетной документации лоббистов с 2010 г. по первый квартал 2011 г. гонорары этой фирмы составили 1,9 млн. долл. (8). Среди объектов приложения усилий – палата представителей, сенат и Комиссия по ценным бумагам и биржам. Интересно отметить, что Дж. Макгиннес одновременно является руководителем и ассоциации, и юридической фирмы; иными словами, он как руководитель ассоциации нанял себя как главу консалтинговой фирмы для оказания лоббистских услуг самому себе.

Как отмечает исследователь американской экономики В.К. Кулакова, «эффективность нового инструментария поддержания фи-

нансовой стабильности, появляющегося в результате принятия Закона Додда–Фрэнка, а также других инструментов, применяемых регуляторами, в значительной степени будет зависеть от того, как именно будут применяться вышеизложенные механизмы, насколько сильно удастся финансовому лобби повлиять на регуляторов. Эффективность мер внутри страны будет также зависеть от успешности и согласованности международной реформы финансового регулирования, лидером которой выступают США» (1, с. 27).

В заключение следует подчеркнуть, что с конца 2011 г. экономика США показывает признаки выхода из рецессии. В 2011 г. рост реального ВВП страны, по предварительным оценкам, был равен 1,7% по сравнению с 2010 г., что значительно ниже роста ВВП в 2010 г. (по сравнению с 2009 г.), составившего 3,0%. Однако в январе 2012 г. розничные продажи выросли на 5,8% по отношению к январю предыдущего года. В декабре 2011 г. общий объем продаж увеличился на 10% по сравнению с декабрям 2010 г. Строительство жилья в январе 2012 г. увеличилось на 9,9% относительно января года ранее. Имеется оживление и на рынке жилья, его продажи в январе 2012 г. выросли на 3,5% по сравнению с январем 2011 г. (10). Можно заключить, что реформирование финансовой системы начало позитивно сказываться на американской экономике. Доверие как ключевой компонент снижения транзакционных издержек было в значительной степени восстановлено, благодаря пока что психологическому эффекту введения новой системы регуляторных мер, многие из которых, в частности правило Волкера, еще не вступили в силу.

Литература

1. Кулакова В.К. Поддержание стабильности финансовой системы в США: Новый инструментарий в руках государства // Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008–2009 гг. / Под ред. Э.В. Кириченко. – М.: ИМЭМО РАН, 2012. – 168 с.
2. American bankers association. – Mode of access: <http://www.aba.com/default.htm> (data of access 15.07.2011)
3. Center for responsive politics. – Mode of access: <http://www.opensecrets.org/> (data of access 15.07.2011)
4. Hayworth N. Press release. March 14, 2011. – Mode of access: <http://hayworth.house.gov/press-releases/hayworth-to-hold-three-town-hall-meetings-saturday/> (data of access 14.03.11)

5. H.R. 1315: Consumer financial protection safety and soundness improvement act of 2011. – Mode of access: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d112:h.r.1315>
6. Menendez R. Press release. June 22, 2011. – Mode of access: <http://menendez.senate.gov/> (data of access 22.06.11)
7. The Dodd–Frank Wall street reform and consumer protection act. – Mode of access: www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf
8. The Lobbying disclosure act of 1995 database. – Mode of access: <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=selectfields> (data of access 15.07.2011)
9. U.S. Chamber of commerce. – Mode of access: <http://www.uschamber.com/> (data of access 15.07.2011)
10. U.S. Department of commerce. Economics and statistics administration. – Mode of access: <http://www.esa.doc.gov/about-economic-indicators> (data of access 01.03.2012)