

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

О. Н. Мисько

ФЕДЕРАЛЬНАЯ РЕЗЕРВНАЯ СИСТЕМА США: ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ

Из-за особенностей своего исторического развития США последними из развитых капиталистических стран вступили на путь создания централизованной банковской системы. В целом она сложилась в США только в начале XX в.

После окончания войны за независимость в 1791 г. усилиями первого в истории США министра финансов Александра Гамильтона был создан Первый банк Соединенных Штатов. Если бы Банк просуществовал дольше, то США могли бы стать второй после Англии страной, в которой функционирует центральный банк. Банки были просто необходимы государству, так как они удовлетворяли потребности правительства в дополнительных источниках финансирования; торговля же и промышленность в этом отношении играли вспомогательную роль. Статут банка во многих отношениях напоминал английский Закон о Банке Англии 1694 г. Банк был учрежден с номинальным капиталом в 10 млн долл., из которых 1/5 часть, т. е. 2 млн долл., вносилась правительством. Основная его функция должна была состоять в том, чтобы служить кредитором государства, но из-за острого недостатка денег, которые можно было бы пустить в оборот, «маловероятно, чтобы из 10 млн долл. номинального уставного капитала банк получил более чем 400 тыс. долл. наличными деньгами... Даже федеральное правительство, которое являлось собственником 1/5 части капитала банка, не оплатило свой пай наличными деньгами»¹.

Банк просуществовал в течение 20 лет. Он был также объектом острых политических дискуссий со стороны коммерческих банков штатов, которые видели в нем реального конкурента и соперника. В 1811 г., когда встал вопрос о продлении статута Банка, который был первоначально принят на 20 лет, новый статут не был утвержден Конгрессом США, и Первый банк Соединенных Штатов прекратил свое недолгое существование.

После войны 1812 г. в США вновь усилились позиции сторонников центрального банка, и в 1816 г. президентом Мэдисоном был подписан законодательный акт об учреждении Второго банка США, который по своим организационным принципам напоминал Первый банк США. Отличие состояло лишь в том, что в отношении Второго банка

Олег Николаевич МИСЬКО — д-р экон. наук, профессор кафедры истории экономики и экономической мысли СПбГУ. Сфера научных интересов — мировая экономическая история, история финансов, мировые фондовые рынки. Автор более 30 научных публикаций.

© О. Н. Мисько, 2007

была предусмотрена более существенная роль правительственного контроля. Второй банк еще быстрее, чем первый, был захлестнут волнами политической борьбы и интриги и в 1832 г. прекратил свое существование, когда президент Джексон наложил свое вето на законопроект о продлении статута банка на новый срок. После него на протяжении 80 лет страна существовала без центрального банка.

Процессы капиталистического развития в экономике США в первой половине XIX в. обусловили быстрый рост банковского капитала, который в этот период характеризовался сильной децентрализованностью, еще более усилившейся в связи с ликвидацией Второго банка Соединенных Штатов. Через три года после его закрытия, т. е. в 1835 г., число банков в стране выросло более чем вдвое (с 329 до 704), а к 1840 г. достигло 901.

Тем не менее даже в этот ранний период развития американского капитализма в банковской сфере США отчетливо проявляются те формы централизации капитала (например, уполномоченные частные банки), которые спустя многие десятилетия были воспроизведены в Федеральной резервной системе США (ФРС).

В 1824 г. наиболее крупные банки Бостона заключили между собой соглашение, вошедшее в американскую банковскую историю как Саффолкская банковская система. Саффолкскому банку Бостона было дано право хранения резервов банков, особенно банков сельских местностей, и в обмен на это он должен был выпускать банкноты указанной банковской группы. Банки, отказывающиеся участвовать в этой системе, подвергались давлению путем скупки их банкнот и «оптовому» предъявлению последних к обмену на наличные деньги — на золото или серебро (в США в это время действовала биметаллическая денежная система).

ФРС начала функционировать на 90 лет позднее Саффолкской системы и имела с ней некоторые сходные черты. «ФРС следовала той же практике требований, чтобы ее члены хранили свои депозиты в резервных банках, в обмен на это ФРС брала на себя обязательство выкупать по номиналу чеки (требования), выставленные на банки-члены. Подчас ФРС также прибегала к тактике предъявления банку, не являющемуся членом ФРС, требований на крупные суммы, выставленных на него, с тем чтобы вынудить его следовать проводимой ФРС финансовой политике»².

Принятый в 1835 г. в штате Нью-Йорк акт о свободном банковском развитии, впоследствии воспроизведенный в Национальном банковском акте 1863 г., способствовал бурному развитию банковского дела и капиталистического предпринимательства. На этой почве из-за отсутствия отчетливой в масштабе государства регламентации банковского дела и денежного обращения в стране развились спекуляция и фальшивомонетничество, которое способствовало тому, что к середине XIX в. денежное обращение США оказалось в кризисном состоянии. К началу гражданской войны в стране обращалось 7 тыс. видов действительных банкнот различного номинала, в том числе 5,5 тыс. видов подделанных банкнот. Банкноты 75% банков, которые занимались банковской эмиссией, оказались частично или полностью подделанными. Это грозило полным расстройством всей системы денежного обращения и могло отрицательно повлиять на экономическое развитие страны в целом.

В 1864 г. в Национальный банковский акт были внесены поправки такого рода, что он стал общенациональным законом, который обеспечивал законодательную основу для развития банковского дела в масштабе страны. Этот закон был принят из-за потребности федерального правительства в денежных средствах, связанных с войной против Конфедерации Юга. По этому акту каждый банк был обязан обеспечивать свои депозиты определенными резервами, величина которых зависела от статуса банка. Банки получи-

ли право депонировать часть своих резервов в нью-йоркских банках, что способствовало усилению их позиций в банковском деле страны. Также согласно этому закону каждый национальный банк должен был покупать облигации федерального правительства США на сумму не ниже 1/3 своего капитала. Облигации подлежали депонированию в ведомстве валютного контролера в Вашингтоне.

Банкам было предоставлено право эмиссии банкнот на сумму, равную 90% стоимости облигаций. Банкноты подлежали обложению полупроцентным налогом каждые полгода. Банкнотная эмиссия, осуществлявшаяся под облигации федерального правительства, т. е. под государственные долговые обязательства, приняла широкий размах, который обуславливался быстрым ростом государственного долга. К 1866 г. в обращении находилось банкнот национальных банков на сумму 276 млн долл.

В связи с экономическими и финансовыми последствиями гражданской войны денежное обращение и банковская система страны, несмотря на все меры законодательства, оказались в тяжелом положении. Правительство прекратило обмен бумажных денег на золото, что привело к еще большему их обесценению. Под воздействием критических обстоятельств войны система бумажных денег, не разменных на золото, вошла в практику денежного обращения, и бумажно-денежная система окончательно утвердилась в США в 1933 г., после кризиса золотого стандарта.

Банковская система, которая сложилась в США в связи с принятием Национального банковского акта, всегда служила объектом ожесточенных споров. Этим законом банки Нью-Йорка были поставлены в явно преимущественное положение относительно банков из других районов страны.

Национальный банковский акт способствовал развитию в стране «денежной имобильности» из-за вменения банкам обязанности депонировать часть своих резервов в нью-йоркских банках.

Быстрое развитие экономики США в последней четверти XIX в., накануне вступления в империалистическую стадию, способствовало обострению противоречий капиталистического производства, усилению разрушительного характера экономических кризисов. Американская финансовая олигархия пыталась сделать более гибким кредитно-денежный механизм страны и усовершенствовать банковскую систему.

Принятый в 1900 г. Закон о золотом стандарте положил конец биметаллической денежной системе и утвердил золото в качестве единственного денежного металла. Этим же Законом был внесен ряд изменений в национальную банковскую систему, направленных на расширение кредитных возможностей банков. Однако в целом банковская система США все же оставалась относительно децентрализованной.

В начале XX в. в США резко возрастают тенденции в пользу создания централизованной банковской системы. Инициатива создания в США центрального банка исходит от банковских кругов страны, прежде всего от наиболее могущественных — нью-йоркских банковских групп. Варбург — крупнейший банкир Уолл-стрит, представитель финансовой группы «Кун, Лтд» — в 1910 г. выступил с развернутым планом создания объединенного резервного банка Соединенных Штатов. Основная идея плана состояла в том, чтобы в руководстве центральной банковской системы обеспечить сочетание государственного и частного начала, при этом доминирующая роль отводилась именно частному. Варбург предлагал, чтобы совет директоров объединенного резервного банка США на 3/5 состоял из банкиров, на 1/5 из представителей акционеров промышленности и торговых компаний и на 1/5 из представителей правительства. Предложения Варбурга не послужили основой закона о Федеральной резервной системе, но они сыграли нема-

лую роль в его подготовке, а принцип соединения государственного и частного начала в централизованной банковской системе нашел отражение в организационной структуре ФРС. Варбург принимал участие в деятельности национальной комиссии по вопросам денежной политики, которая была учреждена в 1908 г. с целью изучения возможных мер по реформе денежной и банковской системы страны.

Эта комиссия была создана на основе закона Олдрича–Вреланда, принятого в мае 1908 г., и явилась чрезвычайным актом законодательной реакции на финансовую панику, связанную с экономическим кризисом 1907 г. Паника привела к острому валютному «голоду» и истощению банковских резервов. Законом Олдрича–Вреланда предусматривалось создание Национальной валютной ассоциации с полномочиями на денежную эмиссию в целях оказания помощи банкам в условиях денежно-кредитных осложнений. Национальная комиссия по вопросам денежной политики представила предложения о мерах по реформе денежной и банковской системы, и эти предложения вылились в законопроект Олдрича, представленный в Конгресс США в 1912 г.

Законопроектом предусматривалось создание национальной резервной ассоциации с функциями центрального банка. Вся полнота руководства и контроля над Ассоциацией передавалась частным банкам. Законопроекту Олдрича не суждено было стать законом, так как он не получил одобрения со стороны демократов. Однако законопроект Олдрича наряду с законопроектом Оуэна–Гласса, представленным в июне 1913 г., послужил исходным материалом для подготовки закона о ФРС.

Процесс обсуждения и подготовки законопроекта Оуэна–Гласса в конгрессе США характеризовался весьма острыми дискуссиями между различными политическими группировками в стране. Стержнем дискуссии был вопрос о степени государственного и частного участия в руководстве центральной банковской системой страны. Позиция сторонников усиления роли государства в этом руководстве в конечном счете оказала более весомое воздействие на окончательное формулирование Закона о ФРС. Если банковский капитал стремился к установлению более полного контроля в центральной банковской системе, то промышленный и торговый капитал противились этому и выдвигали требования, соответствующие своим видам использования будущих благ этой системы. Государство, выступая в интересах монополистического капитала, стремилось усилить свою долю участия в системе с тем, чтобы иметь в своих руках практические рычаги воздействия на кредитно-денежную сферу, а через нее и на всю экономику и таким образом способствовать удовлетворению интересов финансовой олигархии в целом.

Прохождение в Конгрессе США дебатов о создании ФРС вызвало огромные политические дискуссии в стране. Многие либералы считали, что усиление государственной роли в центральной банковской системе явится фактором ограждения интересов общества от произвола монополистических групп. На последнем этапе обсуждения законопроекта о создании ФРС президент США Вильсон, полностью одобряя сам принцип соединения частного и государственного начала ФРС, сделал крен в сторону усиления государственного фактора, что отражало государственно-монополистические процессы развития США, которые уже начали проявлять себя. Совет управляющих ФРС был учрежден как государственный орган с полномочиями осуществления контроля над деятельностью резервных банков и принятия решений об основных направлениях политики ФРС. По инициативе Вильсона при Совете управляющих был учрежден Консультативный совет из представителей банкирских кругов, которые с первых лет существования ФРС служили представителями частного бизнеса при руководящем органе ФРС и оказывали влияние на его деятельность.

Создание ФРС отражало объективные процессы развития американского капитализма в его монополистической стадии и обуславливало все более активное использование буржуазией государственного механизма для претворения в жизнь своих экономических целей.

Основное направление этого использования — возрастание экономической роли государства. Монополистическая буржуазия стояла у истоков ФРС, представители финансовой олигархии формулировали основные исходные принципы ее организации и функционирования.

ФРС официально была учреждена 23 декабря 1913 г., когда президент Вильсон подписал закон о создании ФРС (*The Federal Reserve Act*). Государственно-частный принцип, заложенный в основание ФРС, служил определенным проявлением развития государственно-монополистических тенденций США.

С первых лет своего существования ФРС начала проводить операции по размещению государственного долга. До Первой мировой войны эти операции носили крайне ограниченный характер. Федеральные резервные банки покупали лишь небольшие количества ценных бумаг. В годы войны ФРС увеличила свой портфель государственных ценных бумаг более чем в 6 раз.

Со вступлением США в Первую мировую войну казначейство начало выпускать краткосрочные казначейские векселя (от 3 до 6 месяцев). С целью более быстрой реализации казначейских векселей на денежном рынке ФРС прибегла к политике понижения учетных ставок. Были установлены специальные льготные учетные ставки по кредитам ФРС банкам, представляющим обеспечение в форме государственных ценных бумаг.

В Первую мировую войну ФРС играла преимущественно косвенную роль в финансировании военных расходов правительства. Пять военных заказов на общую сумму в 21,4 млрд долл. были размещены посредством ФРС, которая использовала рычаги своей политики для широкомасштабного финансирования правительства. Широко практиковавшееся в годы войны обращение правительства к частному капиталу способствовало развитию ажиотажа и всевозможных спекуляций. Совет управляющих ФРС отметил, что в стране развернулась «беспрецедентная оргия экстравагантности, мания спекуляций, гипертрофия почти во всех направлениях экономической жизни и во всех районах страны, общая деморализация сфер производства и распределения»³.

В 1920-е годы операции ФРС по покупке на открытом рынке не имели существенного значения и выполняли вспомогательную роль в отношении операций по продаже ценных бумаг — способствовали поддержанию соответствующего курса государственных рыночных долговых обязательств.

Экономический кризис 1929–1933 гг. явился одновременно завершением одного и началом другого этапа в деятельности ФРС. Вызванный кризисом грандиозный экономический и финансовый хаос подтолкнул процессы развития государственно-монополистического капитализма в США. Непосредственным поводом к проведению реформ в отношении ФРС послужила катастрофическая цепь банковских банкротств, сопровождающих развитие кризиса, особенно на его заключительном этапе.

Правительство принимало отчаянные меры к поддержанию ликвидности банков. В 1932 г. был принят так называемый закон Гласа–Стигала, согласно которому банкам разрешалось временно представлять в обеспечение своих заявок на федеральные резервные банкноты не золото или коммерческие ценные бумаги, а государственные долговые обязательства.

ФРС резко усилила операции по покупке государственных ценных бумаг на открытом рынке с тем, чтобы поддержать банковские резервы. Однако все эти меры фактически были сведены на нет лавиной экономических и финансовых потрясений.

После кризиса 1929–1933 гг. правительство и Конгресс США провели широкое изучение проблемы усиления рычагов государственного регулирования, повышения эффективности ФРС, реформы банковской системы с учетом отрицательного опыта кризисных лет.

В период 1933–1935 гг. было принято четыре закона, которые обусловили значительные изменения в организационной структуре ФРС и оказали существенное влияние на ее будущую деятельность.

Этими законами предусматривалась серия мер по укреплению банковской системы страны в целом и в связи с этим — по расширению полномочий ФРС. Ряд законодательных мер был направлен на то, чтобы способствовать более широкому привлечению банков к членству в ФРС, обеспечению условий получения банками федеральных резервных займов. Были предусмотрены меры по усилению ответственности за выпуск и обращение недоброкачественных ценных бумаг.

Полномочия руководящего органа ФРС были существенно расширены. Совет управляющих ФРС получил полномочия в области регулирования резервов банков — членов ФРС. Значительные преобразования, которым подверглась ФРС в 1933–1935 гг., выражали целенаправленную политику правительства США по ликвидации последствий кризиса для экономики страны в целом и для банковской сферы, в частности.

Реформы, проведенные ФРС за 1933–1935 гг. и способствовавшие усилению ее позиций в банковско-кредитной сфере страны, обусловили значительное расширение роли ФРС в осуществлении финансирования государства. Размещение государственных займов стало занимать все большее место в деятельности ФРС. Операции ФРС на открытом рынке стали все более подчиняться обслуживанию государственного долга.

К середине 1930-х годов у банков — членов ФРС образовались избыточные резервы, что частично явилось результатом широких операций ФРС по покупке государственных ценных бумаг в годы кризиса. В период послекризисной депрессии никакой необходимости для ФРС в операциях по продаже государственных ценных бумаг не было, так как операции эти были призваны играть «сдерживающую роль»; в период же депрессии требовались стимулирующие меры. Однако наличие у ФРС огромного пакета государственных ценных бумаг являлось затруднением для «стимулирующих» операций по покупке ценных бумаг на открытом рынке.

В этих условиях руководство ФРС в конечном счете решило пойти по пути параллельного использования двух инструментов: повышения до максимума нормы резервов для банков — членов ФРС и переключения операций на открытом рынке главным образом на обеспечение стабилизации государственных ценных бумаг. В результате предпринятых ФРС мер избыточные резервы банков-членов сократились до 900 млн долл. и составляли значительно меньше половины стоимости государственных ценных бумаг, находящихся в портфеле ФРС. Эксперты ФРС начинали уже говорить о «положительном» воздействии мер ФРС на состояние кредита и общей экономической обстановки в стране, как разразился новый экономический кризис 1937–1939 гг., наглядно показавший несостоятельность антикризисной политики ФРС и правительства США в целом.

Все принятые ФРС антикризисные меры не имели успеха и на фоне развивающегося кризиса фактически не были даже заметны. Все эти обстоятельства подтолкнули ФРС

к новому пересмотру своей роли в экономической жизни страны, к переоценке направлений своей политики.

В этих условиях деятельность по непосредственному воздействию на величину банковских резервов как средства экономического стимулирования отступила на второй план. Новая доктрина ФРС на первый план вынесла использование операций с государственными ценными бумагами как средства экономического регулирования. Начало Второй мировой войны в Европе обусловило еще большее усиление деятельности ФРС в области операций с государственными ценными бумагами.

Вторая мировая война была связана с колоссальным ростом государственных расходов, составивших сумму около 400 млрд долл., что более чем в 12 раз превышало государственные расходы США в Первой мировой войне. ФРС была полностью поставлена на службу финансирования войны. Помимо непосредственных операций по размещению государственных займов, ФРС проводила активнейшую политику обеспечения стабильности рыночного курса государственных ценных бумаг, создавая тем самым условия для быстрого и наиболее полного размещения государственных займов.

Согласно переговорам и последующим договоренностям между ФРС и Министерством финансов США (весной 1942 г.) о временной программе военного финансирования, ФРС взяла на себя обязательство поддержать фиксированные процентные ставки на государственные ценные бумаги. По существу ФРС брала на себя функции гаранта полноценности государственных долговых обязательств для кредиторов государства. По инициативе Министерства финансов ФРС обязалось выкупать все предъявляемые ценные бумаги по номиналу. Тем самым покупатели правительственных долговых обязательств были уверены в том, что находящиеся у них на руках государственные бумаги не обесценятся, т. е. будут куплены ФРС по нарицательной стоимости, независимо от рыночной конъюнктуры.

Война способствовала значительному усилению роли ФРС как государственно-монополистического комплекса, обеспечивающего соединение интересов промышленных и банковских компаний с деятельностью ФРС. Если в годы Второй мировой войны ФРС проявила себя очень эффективно, то в послевоенные годы концентрация внимания ФРС на обслуживании государственного долга явилась одной из причин инфляции и проблем выхода из нее.

Таким образом, по окончании Второй мировой войны ФРС немедленно изменила курс своей кредитной политики: вместо всемерного стимулирования, связанного с финансированием военных расходов правительства, в послевоенный период она проводила политику «жесткого» кредита путем повышения учетных ставок. С небольшими перерывами, вызванными либерализацией экономической жизни страны, ФРС практически до настоящего времени в принципе придерживается подобной политики, выработанной в основных своих подходах в первый послевоенный период.

Смена руководства ФРС, которая произошла в 2006 г., вызвана к жизни, безусловно, среди прочих причин и необходимостью пересмотра политики ФРС по управлению государственным долгом США, которая в последнее время находится в глубоком кризисе.

¹ Prochmowell N. The Federal Reserve system. New York, 1960. P.4

² Frudman A., Hermana E. Money and Banking Analyses and Police. New York, 1963. P.205.

³ Annual Report of the Federal Reserve Board. Washingron, 1920. P.1.

Статья поступила в редакцию 31 января 2007 г.