**БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА США: ОТ ЗАРОЖДЕНИЯ ДО ОБРАЗОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕЗЕРВНОЙ СИСТЕМЫ**

В представлении современных людей банки неразрывно связаны с “банкнотами”, системой бумажно-денежного обращения. Причины появления бумажных денег в британских колониях Северной Америки были просты и понятны: испытывавшие хронический недостаток в монетах и полагавшиеся в торговом обороте главным образом на векселя колонии остро нуждались еще в какой-то наличности, имеющей местное обращение. Уже в 1690 году Колония Массачусетского залива произвела первый выпуск бумажных краткосрочных обязательств (Shot bills) – нечто среднее между банкнотами и краткосрочными обязательствами правительства, чтобы финансировать военную экспедицию в Канаду. Главным образом чрезвычайными военными расходами объяснялись и первые выпуски других колоний, однако, они использовались также и для финансирования мирных целей, таких как муниципальное правительство и оплата государственного долга. Несмотря на их официальный статус и некоторые инициативы (например, 5-процентную скидку при внесении ими налогов), реакция населения была двойственной. Обменный курс между колониями и даже внутри отдельных колоний постоянно менялся, более того, иногда он, в конце концов, падал в результате избыточной (относительно реального количества монеты) эмиссии. В самом факте не было ничего удивительного, потому что вплоть до коллапса золотого стандарта превалировало мнение, что бумажные деньги могут только тогда действовать эффективно, когда они по первому требованию обращаются в золотую или серебряную монеты. Однако главная причина, толкавшая к выпуску банкнот, - нехватка монет в обращении, - продолжала действовать и после Войны за независимость (1775-1781), побудив новый Континентальный прогресс от лица Соединенных колоний (штатов) принять билль об образовании Первого банка Соединенных Штатов (First Bank of United States) и санкционировать теперь уже первый федеральный выпуск наряду с решением основать первый собственный монетный двор (в Филадельфии), который должен был чеканить серебряные доллары и медные центы по весу испанских серебряных песо (хотя последний впоследствии в течение многих лет бездействовал, и в стране свободно циркулировало испанское серебро).

Впрочем, “отцы-основатели” Соединенных Штатов (что неудивительно, учитывая, как много было среди них плантаторов из южных штатов и как относительно мало коммерсантов из Новой Англии) настолько подозрительно относились к выпуску фидуциарных (то есть таких, чья собственная ценность заведомо меньше представляемой им стоимости) платежных средств, что специально внесли в 1787 году в Конституцию статью, запрещающую штатам проведение расчетов по сделкам чем-либо кроме золотой и серебряной монет как законного платежного средства.

На раннем этапе американской истории, когда национальная промышленность и крупная коммерция находилась лишь в стадии зарождения, еще не были возведены многие крупные города, но построены железные дороги и т.п., можно говорить, скорее, о нехватке реальной экономической необходимости в банках, что сделало исключительно сложным делом привлечение в них частного капитала. Государство в этих условиях было вынуждено стать крупным пайщиком Первого банка Соединенных Штатов, разделившего бремя популярности всех центральных институтов власти, и по истечении в 1811 году 20-летнего срока, на который он первоначально был предоставлен, его чартер (англицизм, означающий выдававшийся в англоязычных странах документ, совмещавший функции банковского устава и лицензии) не был возобновлен. Однако вскоре банки все же начали появляться, первоначально в наиболее развитых штатах.

Надо сказать, что для Америки с самого начала были характерны неприятие слишком большого веса федеральных органов власти и ревностная защита индивидуальных прав штатов. Следствием этого стало разделение власти между федеральным правительством и штатами, которое в той или иной степени поставило и банковскую сферу под контроль обеих ветвей власти, хотя первые банки все же действовали в рамках изолированных друг от друга законодательных систем разных штатов.

Обычной практикой было добиваться чартера, приобретение которого давало банку все преимущества ограниченной ответственности (contingented liability). Акционерные компании несли неограниченную ответственность лишь в Англии и Шотландии; в Америке, как и странах континентальной Европы, ответственность была ограниченной. В большинстве случаев такой чартер лимитировал депозитные операции и тесно связанную с ними в XVIII веке эмиссию банкнот суммой, кратной капиталу акционеров, - наиболее распространенным правилом было ограничение выпускаемых в обращение банкнот двумя капиталами банка, однако подобные границы были на практике чисто номинальными.

И лишь в весьма немногих штатах допускалось учреждение банков без чартера, которые несли неограниченную ответственность. Как только возникла вероятность того, что какое-либо частное лицо или неинкорпорированная ассоциация пожелают учредить банк без чартера, на их пути возникли многочисленные препятствия законодательного характера. Большинство восточных штатов взяли на вооружение законы, подобные принятому в 1818 году в штате Нью-Йорк; большинство возникавших впоследствии западных штатов также последовали схожей политике, разрешая эмиссионный и депозитный бизнес лишь при наличии официального дозволения. Однако реальная отдача от этого закона разнилась от штата к штату в зависимости от того, насколько легко было получить чартер. Наименьшие сложности были на востоке, где потребность в банковских структурах оставалась самой насущной; особенно либеральная политика практиковалась в так называемой Новой Англии.

Число банков стало особенно быстро расти вслед за ликвидацией Первого Банка Соединенных Штатов (при его основании федеральное правительство подписалось на значительную часть уставного капитала и пообещало в течение 20 следующих лет не выдавать чартер никакому другому банку; возможно, что-то было одной из главных причин, почему, когда в 1811 году встал вопрос о продлении чартера, он встретил мощную оппозицию в конгрессе, достаточную для прекращения деятельности банка). В 1811 году их уже насчитывалось 88, а за три следующих года было выдано 120 новых чартеров на учреждение банков.

Когда в 1812 году разразилась вторая война с Англией, получившая название “Второй войны за независимость”, большинство из этих банков оказались вовлеченными в интенсивное кредитование федерального правительства и штатов; неизбежно связанная с этим и избыточная эмиссия заставила примерно три из каждых четырех банков обратиться в 1814 году в правительства своих штатов за разрешением на приостановление денежных выплат. При этом если банкам Новой Англии в большинстве удавалось выполнить свои обязательства, то практически все банки к югу и западу, возникшие, как правило, позже и более слабые, этого сделать не смогли. Интересно также, что значительная часть банкротств в эти, а также последующие годы имела место как раз там, где создание новых банков было в наибольшей степени ограничено, а значит, уже существующие находились в наиболее привилегированном положении – так, в Новой Англии в период 1811-1830 годов на 97 банков (в среднегодовом исчислении) пришлось всего 16 банкротств, в штате Нью-Йорк на 26 банков число банкротств составило 11, в Пенсильвании также на 26 банков уже 19, и эта доля росла по мере продвижения на юг и запад.

Формально денежные выплаты были возобновлены в 1817 году, однако уже в 1819 году последовала новая приостановка, растянувшаяся еще на два года. Объяснялось это во многом тем, что учреждение первых банков нередко являлось следствием скорее политических обстоятельств, чем реальной экономической необходимости. Как нередко происходит в подобных случаях, образование банков сопровождалось злоупотреблениями, в особенности при формировании уставных капиталов, а часто даже напрямую финансировалось государственными органами – причем, в случае Первого банка Соединенных Штатов 200-миллионная подписка федерального правительства оказалась не более чем фиктивной бухгалтерской проводкой. Практически у всех банков капитал был меньше той цифры, на которую формально провели подписку, а некоторые банки не имели никакого капитала.

Другая причина – тесная связь банковских структур с казначействами штатов. Законодатели, выдавая чартер, находили вполне естественным, чтобы банк в случае необходимости кредитовал “свой” штат – специально оговоренные статьи об этом заносились в чартер любого банка. Но, кроме того, время от времени предоставление такого займа на те или иные нужды просто проводилось “волевым решением” администрации штата; результатом этого нередко становились столь крупные объемы кредитования правительств штатов, что для обеспечения коммерческого спроса средств уже как бы не оставалось, – вероятно, именно этот фактор в значительной степени и провоцировал избыточную эмиссию банков, так что временами дизажио (отклонение от курса вниз от номинала) на банкноты составляло от 10 до 30 процентов.

Каждый банк имел право вести бизнес лишь в границах того штата, в котором он получил свой чартер. Это означало, что они, в сущности, не могли развивать систему банковских отделений, вследствие чего банковская система страны стала тяготеть к фрагментарной структуре из небольших по территории и практически автономных районов. Скорее всего, именно этот факт и стал главным поводом к созданию институтов, подобных Первому банку Соединенных Штатов, – во всяком случае, было высказано мнение, что если бы в 1814 году Первый банк еще существовал, многих происшедших тогда беспорядков в банковской сфере можно было избежать.

Чрезвычайно серьезной проблемой на всем протяжении истории американского банковского бизнеса до образования Федеральной резервной системы было именно отсутствие отлаженной системы взаимного погашения (клиринга) банкнот различных банков. Поскольку банки штата обычно не имели отделений в других штатах, а у многих даже не было и корреспондентов, то никакой системы аккумуляции банкнот с последующим появлением их к платежу не существовало. Эту функцию на первых порах, причем довольно успешно, взял на себя Первый банк Соединенных Штатов. Отсюда становится вполне понятным учреждение в 1816 году Второго банка Соединенных Штатов (Second Bank of the United States). Этому предшествовал разразившийся в 1813 году, в разгар войны, острый финансовый кризис, вызвавший общую отмену платежей звонкой монетой (за исключением банков Новой Англии). Новый министр финансов Джеймс Даллас (James Dallas) предложил основать новый Центральный банк соединенных Штатов. Банк, основанный при капитале в 35 млн. долларов, начал функционировать в 1817 году. В том же году возобновились платежи звонкой монетой.

Как и в случае с Первым банком, на часть капитала нового банка подписалось федеральное правительство, предполагая хранить на счетах средства федерального казначейства. Двумя главными новшествами чартера банка стали право на учреждение им своих отделений в штатах без согласования с их правительствами, а также статья, направленная на сведение к минимуму возможности приостановки денежных выплат – в этом случае банк должен был уплатить штраф в размере 12 процентов той суммы обязательств, которую он был не в состоянии погасить.

По мнению министра финансов в 1801-1814 годах Элберта Галлатина (Albert Gallatin), именно учреждение Второго банка было в числе главных причин, способствовавших возобновлению банками штатов платежей, поскольку он предложил конвенцию, с которой те в конце концов согласились – интересно заметить, что одним из выдвинутых при этом условий было предоставление (в разумных, разумеется, пределах) Вторым банком Соединенных Штатов своих ресурсов для поддержки банков штатов в экстремальных ситуациях, когда доверие к ним могло оказаться под угрозой.

Вопрос о банке приобрел особо важное значение в период президентства Эндрю Джексона (Andrew Jackson) (1829-1837). Уже через несколько лет это учреждение с 25-ю филиалами по числу образованных к тому времени штатов оказалось втянутым в острый конфликт. Чрезмерно разросшиеся, в особенности в новых штатах (Индиана, Миссисипи, Иллинойс, Алабама, Миссури) банки в большинстве случаев оказались в 1819 году жертвами краха, вызванного выпуском огромного количества банкнот. Тогда в адрес банка послышались упреки в том, что он если не явился прямым виновником кризиса (якобы он “копил” векселя, а затем предъявлял их к обмену на золото), то, по крайней мере, ничего и не сделал для его смягчения. Назначенное по этому поводу расследование обнаружило серьезные непорядки в ведении дел в одном из самых крупных отделений банка (Балтиморском).

Когда Джексон занял пост президента страны, он объявил банку настоящую войну, а, столкнувшись несколько раз с “недопустимым” своеволием его директоров, решил вообще уничтожить это учреждение. В президентском послании 1832 года Джексон рекомендовал конгрессу изъять из банка все вклады правительства. Не получив согласия конгресса на эту акцию, президент приказал сделать это министру финансов явочным порядком. Последний отказался исполнить это распоряжение, был уволен и замещен другим, который также не выполнил приказ президента, и был заменен, затем – генеральным атторнеем Тенеем (Teney), извлекшим вклады правительства из Центрального банка и разместившим их в специально отобранных банках штатов. Эта акция вызвала финансовый кризис, который сопровождался сильным коммерческим кризисом, продлившимся несколько лет. Сенат принял по этому поводу резолюцию, выражавшую порицание президенту, но плата представителей не пожелала присоединиться к ней. Излишне говорить о том, что концессия банка, срок которой истекал в 1836 году, не была возобновлена, в результате чего это национальное учреждение превратилось в простой частный банк; данное событие ознаменовало прекращение всяческих попыток по созданию в Америке Центрального банка на многие десятилетия.

Новая “эпидемия” массового прекращения денежных выплат имела место в 1836 году. Задача, которую Джексон оставил своему другу Ван Бюрену (Van Buren) (президент в 1837-1841 годах), казалась легкой; но едва лишь новый президент успел приступить к своим обязанностям, как в области кредита и торгового оборота неожиданно разразился кризис неслыханной силы. Он был вызван 4 причинами:

· увеличением числа банков по истечении срока концессии Второго банка Соединенных Штатов;

· усиленной спекуляцией федеральными (государственными) землями на западе страны, облегчаемой чрезвычайной доступностью кредита;

· историей Второго банка Соединенных Штатов;

· циркулярном, изданным буквально в последние месяцы президентства Джексона, требовавшим уплаты за приобретаемые федеральные земли исключительно звонкой монетой.

Кризис первоначально обрушился на банки в северо-восточных штатах. В мае 1837 года прекратили платежи звонкой монетой все нью-йоркские банки, вскоре это распространилось и на другие банки, и число банкротств очень возросло. Была созвана чрезвычайная сессия конгресса (сентябрь-октябрь 1838), но президент не одобрил ее вмешательства в положение денежного рынка, так как, по его мнению, такое вмешательство выходило за рамки компетенции федерального правительства. Взамен в президентском послании он ограничился тем, что в интересах целесообразного устройства федеральных финансов предложил частичную реорганизацию министерства финансов, так называемую subtreasure scheme; система эта была принята в 1840 году, отменена в 1841, восстановлена в 1846 и функционирует до сих пор.

Кризис затянулся до 1840 года; раздраженная выпавшими на ее долю бедствиями масса избирателей свалила всю ответственность на демократическую партию, и это стоило ей будущих выборов.

Вероятно, худшей чертой тогдашней американской банковской системы, на которую можно возложить изрядную часть вины, было чрезвычайно добродушие при объявлении банкротства неплатежеспособных банков. Если взять в качестве примера штат Нью-Йорк, то чартеры, выданные здесь до 1828 года, предусматривали прекращение операций банка, который задерживал свои планы в среднем на 3 месяца – за исключением тех случаев, когда вердикт о продолжении его деятельности был вынесен, - после изучения его текущего состояния, определенным должностным лицом штата – в этом случае он подлежал ликвидации лишь в случае невозобновления платежей еще в течение года. Чартеры, выданные после 1828 года, сократили разрешенный срок приостановки выплат до 10 дней. Однако в 1837 году все эти меры утратили всякую силу, поскольку законодательное собрание штата приняло Закон о приостановке выплат (The Suspendion Act), который разрешал банкам автоматически продолжать свою деятельность еще в течение года после приостановки выплат, не обращаясь за специальным разрешением к названному должностному лицу.

Примеру Нью-Йорка последовали и другие штаты, приняв свои варианты подобного закона, схожие или даже худшие по своему эффекту. В следующий раз выплаты были приостановлены в 1839 году; на сей раз это коснулось Пенсильвании и штатов к югу и западу от нее. Пенсильвания приняла закон, разрешавший банкам задерживать выплаты в обмен на предоставление займа по штату (денежные выплаты по этому закону должны были быть восстановлены через год, то есть в данном случае в 1841 году, однако взятые банками кредитные обязательства, естественно, поставили возобновление выплат под еще большее сомнение, и в результате был принят еще один закон, который позволил банкам не выплачивать денег в течение всего периода погашения этого займа; таким образом, этот срок мог вполне неофициально растягиваться до 5 лет).

Но, начиная с 1840-х годов в функционировании банковского бизнеса на уровне штатов наметились явные признаки улучшения. Большинство штатов уже справились к тому времени с задачей законодательного обеспечения своевременности оплаты учредителями уставного капитала банков. Более трудной была задача противостоять избыточной эмиссии – не только возможному, но и почти “обязательному” явлению при слишком растянутом сроке погашения банкнот, а также защитить их держателей от возможных потерь в случае приостановки выплат. Одной из первых и самых удачных попыток стала добровольная система, созданная Suffolk Bank of Massachusetts. Прежде чем пояснить, в чем заключается ее суть, необходимо сказать, что банкноты циркулировали с определенным дизажио, которое зависело от степени сложности доставки для погашения эмитировавшему их банку. Чем меньше был шанс, что их предъявят к оплате, тем больше был соблазн для этого банка прибегнуть к экспансии, то есть выпустить большую массу банкнот, что позволяло сделать обеспечение без риска для собственного положения. Из-за отсутствия какого бы то ни было механизма сбора банкнот наиболее “ушлые” банки стали сознательно располагаться в захолустье. В Массачусетсе ситуация была именно такой.

Совершенно для себя неожиданно банки Бостона (столицы штата) обнаружили, что этим “провинциалам” удалось фактически поставить под свой контроль денежное обращение штата, наводнив каналы обращения своими банкнотами, значительная часть которых так никогда и не возвращалась в выпустившие их банки. Бостонские банки предприняли несколько попыток призвать нахалов к порядку; наиболее удачной среди них оказалась система Suffolk Bank. Провинциальные банки должны были внести в Suffolk Bank постоянный депозит в размере 5 тыс. долларов плюс сумму, достаточную для погашения банкнот, попадавших в Бостон. Взамен он обязался принимать банкноты этих банков по номиналу, в то время как банкноты не пожелавших присоединиться к этой системе банков должны были доставляться для погашения непосредственно в банк-эмитент. Во-вторых, Suffolk Bank отказывал во вступлении в свое клиринговое агентство любому банку, чья добросовестность вызывала хоть малейшие сомнения.

Кроме того, в 1843 году законодательные органы Массачусетса с той же целью уменьшить масштабы циркуляции провинциальных банков приняли закон, направленный на стимулирование более частого возврата банкнот и запрещавший банкам выдавать из кассы какие бы то ни было банкноты за исключением их собственных; схожий закон был принят и в штате Луизиана.

Остальные штаты установили штрафы в случае неспособности банка разменивать банкноты на металлические монеты по первому требованию. Штрафы взимались либо в форме пропорционального налога с суммы невыплаченных платежей, либо через вменение банку-нарушителю ответственности за нарушение чартера.

В других случаях усилия были направлены не столько на предотвращение избыточной эмиссии и обеспечение приема банкнот по первому требованию, сколько на гарантии защиты держателей банкнот в случае приостановки выплат. Ряд штатов ввел практику предварительного залога имущества банков. Другой мерой было установление двойной ответственности, при которой акционеры банка отвечали по его обязательствам в пределах принадлежащих им акций за вычетом их реального взноса в капитал банка. Следует сказать еще о системе Нью-йоркского фонда страхования (New York Safety Fund), учрежденного в 1829 году, - своего рода принудительного страхования банков на случай невозможности выполнить свои обязательства. Банки вносили взносы в фонд, средства которого шли на покрытие долгов неплатежеспособных банков в той мере, в какой сумма их обязательств превосходила величину активов. Таким образом, в рамках этой системы существовала объективная тенденция скрытого субсидирования слабых банков за счет более сильных и расчетливо управляемых, еще усиливавшаяся от того, что размеры страховых взносов начислялись исходя не из оценки реального риска деятельности того или иного банка, а просто в виде определенного процента от уставного капитала. В 1841-1842 годах 11 из числа входивших в фонд банков разорилось, фонд оказался опустошенным; после банкротства 1842 года он сократил страхование только до одних банкнот (не покрывая больше депозитную сферу), но и в этом качестве оказался неэффективен и был окончательно закрыт в 1866 году.

На протяжении первых 50 лет развития банковская сфера Соединенных Штатов оставалась, в целом, скорее закрытой для доступа в нее новых банков. Однако в конце 30-х годов в подходе ряда штатов наметились изменения, сделавшие возможным учреждение банков без чартера. Начало новой политики ознаменовало принятием штатом Нью-Йорк в 1838 году так называемого Закона о свободном банковском режиме (Free-Banking Law), в соответствии с которым эмиссионные права предоставлялись любому человеку или ассоциации при условии депонирования в офисе контролера (высшее финансовое должностное лицо штат) ценных бумаг определенного вида на сумму эмиссии. Для депонирования могли быть использованы любые ценные бумаги федерального правительства и штатов, утвержденные контролером, сюда же относились некоторые виды закладных под недвижимость. Механизм был прост: в случае, если банк оказывался неплатежеспособным, офис контролера реализовывал заложенные ценные бумаги и погашал банкноты.

Первым результатом дарованной свободы стал огромный наплыв желающих немедленно учредить свой банк (свыше 130). Примерно половина из них действительно открылась, и в свою очередь каждый второй из открывавшихся банков в течение трех ближайших лет разорился. Многие из этих банков были учреждены с одной только эмиссионной целью, однако в 1848 году штат принял закон, вменявший им также занятие депозитной и кредитной деятельностью.

Параллельно с тенденцией в сторону большей конкурентности в ряде штатов наметилось как бы попятное движение к местным монополиям – так, Bank of Indiana и Bank of Ohio, учрежденные, соответственно, в 1834 и 1845 годах, были первоначально монополиями штатов (Иллинойс последовал нью-йоркскому примеру свободного банковского бизнеса уже в 1851 году, а Индиана и Висконсин сделали это чуть позже). Хотя американскую банковскую систему тех лет еще ни в коей мере нельзя назвать совершенной, она, тем не менее, была гораздо устойчивей, чем когда бы то ни было прежде. Исключение составил только интернациональный кризис 1857 года, когда неплатежи охватили всю Америку.

Радикальные изменения в сложившейся к середине XIX в. банковской системе США начались во время Гражданской войны 1861-1865 годов, когда банки Юга, поддерживая раскольническую политику своих штатов, прервали контакты с северными банками. А так как южные банки имели большой объем обязательств перед северными, последние понесли в результате этого тяжелые убытки, но за счет сокращения своих кредитных операций сумели удержаться на плаву; при этом их положение, с точки зрения резервов, оставалось вполне устойчивым, однако, когда развернулись полномасштабные военные действия, нужда правительства в деньгах все же дала себя знать.

Соломон Чейз, секретарь Казначейства в 1861-1865 годах, испытав серьезные трудности с размещением займов (их за время войны было выпущено шесть на сумму почти $2,5 млрд.), в корне преобразовал всю финансовую систему Соединенных Штатов. Чейз созвал на “конференцию” представителей банков Северо-Востока, на которой совместными усилиями был разработан план помощи правительству через предоставление ему 50-миллионного займа. По настоянию Чейза кредит был выдан металлическими деньгами, и одновременно с его предоставлением Казначейство приступило к эмиссии банкнот Соединенных Штатов до востребования. Этот шаг вел к дальнейшему ослаблению банков, принимавших банкноты правительства и плативших по ним металлом; в результате, в конце 1862 года банки Нью-Йорка, Бостона и Филадельфии приостановили выплаты, и вслед за этим вышел билль об эмиссии нового средства платежа – непогашаемой ценной бумаги на сумму в $150 млн. Это событие вызвало волну протестов, в том числе и со стороны банков. В течение следующих 12 месяцев были произведены еще 2 эмиссии по $150 млн. каждая, после чего эмиссия была прекращена, а Чейз обратился к новой схеме привлечения средств путем продажи государственных облигаций.

Этот шаг Казначейства можно рассматривать как своего рода логическое продолжение системы депонирования облигаций, только на этот раз не на уровне штата, а на федеральном уровне: по закону 1864 года (National Banking Law of 1864) было разрешено учреждение банков с количеством пайщиков не менее пяти и капиталом не менее $50 тыс.; условием создания таких банков было обеспечение ими своих эмиссий через депонирование зарегистрированных облигаций правительства США в Казначействе, причем эта сумма эмиссии не должна была превышать 90% рыночной стоимости депонированных облигаций и 100% их номинальной стоимости.

Совершенно аналогичным образом, если банк прекращал выплаты, Казначейство должно было продать облигации и произвести выплаты самостоятельно; кроме того, Казначейство обладало и преимущественным правом на все активы обанкротившегося банка для выплат по всем остающимся после этого претензиям.

Главным мотивом для организации подобной системы было, разумеется, стремление создать обширный рынок для правительственных облигаций. В то же время следует сказать, что новые, так называемые “национальные” банки с самого начала задумывались как будущая замена банкам штатов, а особый упор делался на преимуществах единой валюты. Законом предусматривалось, что банки штатов должны будут предпринять определенные шаги для того, чтобы “вписаться” в схему, но, так как темпы этого процесса оказались ниже тех, которые хотело бы видеть правительство, то в 1865 году был принят закон, предусматривавший штрафование банков, не подчинившихся новой системе, на сумму до 10% от их эмиссии – это оказалось практически смертельным для многих банков штатов, которые в большей степени зависели от эмиссионной деятельности.

“Гринбэки” (Greenbacks), как стали называть эти неконвертируемые государственные банкноты (чтобы отличить их от погашаемых выпусков, имевших оборот желтого цвета – кстати, отсюда происходят и оба современных жаргонных наименования долларовых банкнот “грины” и “баксы”), обращались, по сути, в качестве законного средства платежа и были обязательны к приему по номинальной стоимости в отношении всех видов выплат, производимых в границах Соединенных Штатов, в том числе для любых налоговых целей. Посредством этих банкнот правительство должно было производить все выплаты, связанные с оплатой труда и возвратом кредитов (кроме уплаты процентов и погашения по государственному долгу). Несмотря на все это, к 1867 году значительная часть банкнот национальных банков стоила дешевле бумажных денег, а многие из этих банков уже успели обанкротиться.

В последней четверти XIX века Соединенные Штаты оставались единственной среди экономически развитых держав страной, где централизованной организации не существовало. Банковская структура состояла из огромного множества мелких независимых банков, сфера деятельности которых ограничивалась весьма незначительной территорией; число банков к 1860 году достигло 3000, в 1913 году их было свыше 20000, около 7000 из них были эмиссиональными национальными банками, а остальные действовали по законам своих штатов, и не имели права на эмиссию банкнот. Такая банковская свобода “по-американски” существенно отличалась от ее европейской трактовки. Во-первых, американские банки были практически лишены какой-либо возможности построения системы отделений. Банковская фирма, учрежденная в одном штате, не обладала возможностью распространения своих операций за его пределы ни через открытие отделений в другом штате, ни каким-либо другим способом. Что касается открытия отделений внутри своего штата, то тут ситуация в разных штатах отличалась: некоторые штаты, главным образом, южные, допускали создание банковских отделений, в других же были приняты законы, запрещавшие их создание. После принятия национального закона о банковской деятельности право на открытие отделений было сохранено лишь за теми банками, которые вошли в состав национальной банковской системы, уже имея свои отделения. Поэтому положение большинства банков, действовавших вне крупных городов, в той или иной степени приближалось к положению местных монополий.

Во-вторых, общенациональное банковское законодательство предписывало вполне конкретную схему эмиссии банкнот. С течением времени преимущества этой схемы становились все более сомнительными. Государственные облигации, на которые предъявляли огромный спрос как основу эмиссии банкнот, продавались обычно с надбавкой; это обстоятельство в сочетании с правилом, что банк мог произвести эмиссию лишь в объеме 90% стоимости купленных облигаций, в значительной степени сократило прибыльность вложений для эмиссионных целей, и в тех случаях, когда банк обладал возможностью выдавать кредиты, не прибегая к эмиссии, он предпочитал так и делать, что породило значительные колебания в объеме обращающихся банкнот год от года в зависимости от региона.

В начале 1880-х годов федеральное правительство приступило к сокращению долга через погашение облигаций; соответственно, возросла нехватка средств для обеспечения банкнот и еще более снизилась доходность по облигациям. Обращение банкнот национальных банков стремительно сокращалось (в период между 1881 и 1890 годами падение составило 60%). Синхронно наблюдалось быстрое наращивание банками резервов наличности (главным образом в золоте) рост объема депозитов – явления, прямо противоречившие тому, что было бы логично ожидать при обеспечении эмиссии обычными банковскими активами.

Значительные нарекания вызывает также неэластичность эмиссии в краткосрочном периоде: те колебания в соотношении банкнот и депозитов, которые происходили в европейских странах, особенно в результате сезонных изменений спроса – того огромного спроса на деньги, которым сопровождается реализация урожая, так и не наблюдались в Америке – и это несмотря на ту роль, которую играло в этой стране сельское хозяйство. Покупка и отзыв были хлопотны и обходились в кругленькую сумму. И более того, суммарная стоимость тех банкнот, которые можно было погасить в течение одного месяца, также была по закону ограничена ($3 млн. до и $9 млн. после 1908 года).

Поэтому однажды выпущенные банкноты использовались банками, что называется, по максимуму. Отсутствие значительных резервов банкнот вело к частым и сильным колебаниям ставки процента – каждую осень ее уровень резко подскакивал вверх.

Систему обеспечения эмиссии стали обвинять в подавлении некоторых “естественных механизмов контроля за сверхэмиссией”. Она, в частности, сделала нормальный процесс возврата банкнот для их погашения банком-эмитентом весьма редким событием. Единообразие внешнего вида банкнот различных банков, а также видимость гарантий совершенной безопасности, которыми они были по закону наделены, заставляли публику не делать различия между ними. Банки не стали погашать на взаимной основе банкноты друг друга: вместо того, чтобы отсылать своим конкурентам их банкноты для клиринга, они предпочитали, как правило, платить по ним из собственной кассы – объяснялось это, во-первых, хлопотами и дороговизной пересылки в агентства по погашению, которых (из-за отсутствия системы отделений) было очень мало, а существующие находились на значительном расстоянии друг от друга (до 1874 года банкноты могли быть погашены в банке-эмитенте, либо в одном из банков города из списка так называемых “городов погашения”, а после 1874 года погашение могло быть произведено кассой выпустившего их или Казначейством). Второй причиной было то, что в условиях дороговизны эмиссии у банков отсутствовали прямые мотивы в обращении чужие банкноты своими собственными. Все эти обстоятельства привели к исчезновению одного из важных сигналов, способных быстро дать банку знать, что он выпустил слишком много векселей. В значительной степени с этим связано то, что в течение относительно короткого промежутка времени Америку потрясли несколько серьезных финансовых кризисов – в 1873, 1884, 1890 и 1907 годах; в большинстве своем эти кризисы происходили в Лондоне, но там они были значительно менее серьезными – по сравнению с Лондоном ставки в Нью-Йорке взлетали на фантастическую высоту. Было и еще одно важное отличие – в Америке в 1873, 1893, и 1907 годах (особенно в 1907) имели место значительные по своим масштабам частичные либо полные приостановки денежных выплат, и бумажные деньги ценились выше банковских чеков.

Суть претензии к американской системе эмиссии может быть резюмирована одним словом: неэластичность. Эта система оказалась неспособной реагировать на колебания спроса как сезонного, так и кризисного характера. Приостановки выплат были спровоцированы спросом вкладчиков, пытавшихся получить свои депозиты наличными – банки заявляли, и не без оснований, что их неплатежеспособность стала прямым следствием проблем с выпуском дополнительных банкнот.

Приостановки выплат, с этой точки зрения, объяснялись просто невозможностью денег сменить свою форму – с текущих счетов, по которым выписывался чек, на банкноты. Это было учтено при попытке поправить ситуацию: в 1900 году был принят ряд мер, направленных на повышение доходности эмиссии, в частности, принят закон, разрешающий банкам выпускать банкноты на все 100% номинальной суммы обеспечения вместо 90%, кроме того, в период после 1900 года в качестве обеспечения вновь разрешалось, как когда-то, использовать не только ценные бумаги федерального, но и муниципального уровня; одновременно налог на эмиссию был снижен с 1% до 0,5%.

Но все эти меры опять служили лишь долгосрочному увеличению масштабов эмиссии без увеличения ее краткосрочной эластичности. Результатом стал просто поступательный рост обращения, составивший в 1900-1907 годах 90% и породивший инфляционный бум тех лет; события же 1907 года наглядно показали, что вновь эта система оказывалась бесполезной в кризисные моменты – неплатежи в этом году продлились 2 месяца.

Следует коснуться проблемы резервирования, точнее, норматива обязательных резервов. Вплоть до 1874 года национальные банки Нью-Йорка должны были хранить в своих сейфах 25% от суммы депозитов и банкнот в форме законных платежных средств. Банки других городов, названных “городами погашения”, также должны были хранить 25% в виде резерва, но половина этой суммы могла храниться на депозите в Нью-Йорке, а все прочие банки были обязаны хранить 15-процентные резервы и 3/5 этой суммы могли быть депонированы в уполномоченных банках “городов погашения”. После 1874 года резервные требования были пересмотрены и стали относиться лишь к депозитам, а после 1887 года Чикаго и Сент-Луис вместе с Нью-Йорком получили статус “центральных резервных городов”.

Официальный минимум резервов был настолько мал, что, в случае паники, спасти банк от ликвидации было крайне сложно.

Банки каждый раз стояли перед дилеммой: либо приостановить выплаты немедленно, либо, насколько это возможно, задействовать собственные резервы, надеясь, что спрос все-таки спадет и приостановка выплат не потребуется. По американским законам банк, уровень резервов которого оказывался ниже разрешенной отметки, был обязан прекратить кредитные операции до тех пор, пока дефицит не будет ликвидирован. Это вынуждало банки прибегать к политике немедленного сокращения кредитов. Естественно, что гораздо более легким выходом из создавшегося положения оказывалась простановка выплат, – эта процедура лишала действенности претензии вкладчиков на депозиты, тем самым, давая банку отсрочку для возврата ранее выданных кредитов; более того, это позволяло банку даже выдавать новые кредиты при условии, что клиенты были готовы принимать платежи чеками, по которым пока еще было возможно где-либо получить наличные.

Приостановка выплат, разумеется, формально означала объявление неплатежеспособности. Однако такие действия были во многих случаях разрешены, а многолетняя традиция массовых приостановок как до, так и после создания национальных банков приучила публику к их полной “законности”. (Менялось руководство, накапливались резервы). Таким образом, корень проблемы лежал в эластичности резервной политики.

В самое первое время рядовые банки практиковали депонирование остатков своих балансов (считавшихся наличными деньгами) в банки крупных городов, сохраняя, таким образом, до половины своих суммарных резервов. Благодаря этому банки в “городах погашения”, а также в “центральных резервных городах” были отнесены национальным банковским законодательством к особой категории “банк банков”. Система резервирования становилась централизованной, приобретала форму пирамиды, и “естественным” образом вырастали квазицентрализованные банковские институты.

Сложившаяся ситуация была признана совершенно неудовлетворительной; так, еще с 1857 года в финансовых кругах постоянно раздавались жалобы на то, что практиковавшееся рядовыми банками вторичное депонирование в банки крупных городов, и в частности, в нью-йоркские, давало нездоровые стимулы спекуляции на фондовой бирже; еще более важным выглядело то, что всякий раз кризис всей финансовой системы возникал, когда рядовые банки оказались как бы заложниками, можно было бы, в конце концов, закрыть глаза, существуй в стране развитая система банковских отделений. Однако ее отсутствие определенно делало ситуацию менее стабильной.

И снова вместо учреждения банковских отделений основной акцент был перенесен на практическую задачу: найти в рамках уже существующей системы рациональный способ использования резервов во время кризиса.

В национальном законе о банках 1864 года последовало официальное признание вторичного депонирования банковскими резервами, разрешавшее рядовым банкам учитывать их при росте минимальных резервов. Еще раньше самими банками предпринимались отдельные попытки скоординировать свои действия; одной из таких попыток было использование так называемого кредитного сертификата клиринговой палаты (The Clearing House Loan Sertificate). (В случае, когда клиринговый баланс какого-либо из ее участников оказывался пассивным, он должен был вместо перевода банку-кредитору наличных внести в Ассоциацию клиринговой платы (The Clearing House Association) залог, на основании чего банку выплачивались кредитные сертификаты клиринговой платы, приносившие довольно высокий доход, от 5 до 10% годовых, которые он держал вместо отданных взаймы балансов. Суть схемы состояла в том, что более сильные банки, чей клиринговый баланс был положительным, должны были как бы кредитовать более слабые – эта идея была направлена против стремления каждого банка улучшить свои позиции за счет других. Без такой договоренности ни один из банков не мог бы безбоязненно расширять свои кредитные операции в ситуации периодически подверженного панике спроса на наличные). Впервые эта система была опробована бостонскими и нью-йоркскими банками в 1860 году. Ее действие сопровождалось тогда соглашением о том, что металлические резервы всех банков-участников рассматриваются в качестве своего рода коллективного фонда (это делалось, чтобы в период паники возможно было использование резервов менее пострадавших банков, такое единение резервов одновременно означало, что банк лишался возможности повлиять на величину “своего” резерва через кредитную рестрикцию).

Банкам Нью-Йорка и Бостона удалось с помощью этой системы все-таки поддержать денежные выплаты во время кризиса 1860 года; во время кризиса 1873 года эта система была использована вновь, теперь уже аналогичными ассоциациями, по крайней мере, в семи главных городах, и, хотя на сей раз полного прекращения выплат избежать все же не удалось, однако сами эти приостановки были более кратковременными (менее трех недель).

Во время последующих кризисов клиринговые сертификаты использовались подобными ассоциациями почти во всех крупных городах, но уже без уравнивания резервов, добиться удовлетворительного соглашения, по которому в большинстве случаев не удавалось. (Правда, масштабы кризисов 1884 и 1890 годов оказались небольшими, и дело обошлось без приостановки выплат, однако во время двух следующих кризисов 1893 и 1907 годов использование кредитных сертификатов без уравнивания резервов почти сразу же обернулось прекращением выплат, и для отдельных банков оказалось поистине губительным, так как они получали к исполнению значительное количество чеков от других участников, и в то же время, приобретая таким образом положительный клиринговый баланс с другими банками, никак не могли получить от них наличность на поддержание собственных резервов. И уже как подлинное издевательство выглядели ситуации, когда при этом они могли достигнуть соглашения с собственными клиентами).

Успехи и неудачи системы кредитных сертификатов дали основания для двух взаимосвязанных выводов. Во-первых, кто-то все же должен был держать у себя адекватные резервы, которые могли быть использованы в случае кризиса; во-вторых, эти ресурсы должны были быть доступны для всех банков; более того, все больший вес приобретало мнение, что должна существовать организация, аналогичная центральным банкам европейских стран. Неким подобием такого рода организации могло считаться Казначейство США. Еще в 1846 году было установлено правило, по которому оно было независимо от банков, то есть хранило свои средства в значительной степени самостоятельно, а не депонируя их в банках (хотя этот принцип подвергался критике как имевший негативный эффект для денежного обращения, если поступления Казначейства на протяжении какого-то времени превышал его расходы). Начиная с Гражданской войны Казначейство практически осваивало оказание помощи во время кризисов. В 1857 году, когда национальной банковской системы еще не существовало, Казначейство практически осваивало оказание помощи во время кризисов. В 1873 году оно вновь прибегло к этому, и, кроме того, продало на $5 млн. золота, разместив вырученные средства на депозитах в нескольких банках. В 1884 и 1890 годах оно опять выкупило облигации и, кроме того, авансом проплатило часть процентов по государственному долгу, однако в 1893 году оно уже не в состоянии было оказать какую-либо помощь, и более того, само прибегло к кратковременным займам у банков. В 1907 году Казначейству, правда, вновь удалось помочь, но средства, которыми оно реально располагало, были весьма невелики, так как львиная доля свободных фондов была размещена в банках еще до наступления кризиса.

Заключительный “аккорд” набиравшего силу движения за банковскую реформу прозвучал во время кризиса 1907 года. Чаяния большинства сводились к созданию некой организации, способной предоставить резервные средства в условиях паники. Симпатии властей склонялись к организации центрального эмиссионного резервного учреждения, однако, даже после банковского кризиса 1907 года оппозиция федеральному централизму была все еще очень сильна, что послужило основой для принятия в 1908 году так называемого Олдрича-Вриланда (Aldrich-Vreeland Act of 1908), которым разрешалось использование банками в качестве обеспечения дополнительной эмиссии любых ценных бумаг помимо облигаций, включая коммерческие векселя – с тем, однако, чтобы все банки несли как индивидуальную, так и солидарную ответственность за погашение этой дополнительной эмиссии.

Тем же законом была учреждена Национальная комиссия по денежному обращению (The National Monetary Commission), призванная следить за ходом начавшегося процесса реформирования, которая просуществовала четыре года и провела углубленное изучение банковской системы не только Соединенных Штатов, но и основных европейских стран. Опубликованные комиссией материалы послужили в пользу создания постоянно действующей централизованной организации, которая бы выпускала бумажные деньги на основе залога коммерческих обязательств, действовала бы в качестве кредитора в последней инстанции и, кроме того, контролировала бы денежный рынок через ставку процента и операции на открытом рынке.

Эти намерения и материализовались в создании Федеральной резервной системы. По своей структуре она значительно отличалась от центральных банков европейских стран. В ее состав входили двенадцать региональных федеральных резервных банков, за которыми были закреплены определенные федеральные резервные территории. Все национальные банки должны были в обязательном порядке вступить в ФРС. Этим банкам, деятельность которых координировалась Федеральным резервным советом, были переданы функции эмиссии банкнот и хранения резервов банков-членов ФРС, а также кредитная деятельность через повторное размещение среди банков-членов ФРС своих капиталов.

Создание ФРС позволило произвести корректировку чекового обращения.

В то же время с некоторыми фундаментальными недостатками национальной банковской системы, возникшими исторически и питаемыми гипертрофированным пристрастием к свободе в ущерб разумному централизму, ФРС так и не смогла ничего поделать; часть из них была несколько компенсирована развитием других финансовых институтов: страховых компаний, компаний, специализировавшихся на выпуске дорожных чеков и др., а другая – осталась без изменений.

**Список литературы**

1. Соболев М.Б. Банковская система США: от зарождения до образования федеральной резервной системы