

Федеральная резервная система США: сегодня и 100 лет назад



Федеральная резервная система США – самый большой центральный банк, способный не только стимулировать национальное развитие, но и оказывать влияние на экономику любой другой страны. ФРС – основа фундаментальной роли доллара в глобальном масштабе. Именно этот инструментарий позволяет Соединенным Штатам доминировать над остальным миром.

В.С. ШАПРАН, кандидат экономических наук, главный финансовый аналитик, заместитель директора РА «Эксперт-Рейтинг», г. Киев

Внутреннее устройство Федеральной резервной системы США и законы, по которым живет этот глобальный центральный банк, вскрывают ряд проблем американского общества, с которыми ФРС сегодня не в состоянии справиться.

Центробанк или целая система?

Организационная структура ФРС уникальна. Ей удается оставаться независимой и от государства, и от частного бизнеса. Даже трудно сказать, контролируется сегодня эта система государством или живет по каким-то своим законам, порожденным поиском определенного консенсуса между частной экономикой и государственным сектором. Фактически ФРС даже нельзя назвать центральным банком – это именно система, состоящая из финансовых институтов и административных образований, которые имеют общие цели и задачи.

Структура современной Федеральной резервной системы США включает в себя четыре основных элемента.

Во-первых, совет управляющих. Этот независимый орган, располагающийся в Вашингтоне, имеет статус федерального правительственного агентства. В его состав входят 7 членов. Срок их службы не должен превышать 14 лет, однако ротация в совете может происходить каждые 2 года. Интересный нюанс – состав совета управляющих утверждает сенат

Конгресса, а вот главу его, равно как и заместителей, назначает Президент США.

Во-вторых, Федеральный комитет по открытым рынкам (FOMC). Это независимый коллегиальный орган, в компетенцию которого входит проведение монетарной и курсовой политики США. В состав комитета входят все 7 членов совета управляющих, а также 5 президентов федеральных резервных банков. Только президент Федерального резервного банка Нью-Йорка является постоянным членом FOMC, остальные меняются каждый год, уступая место в комитете коллегам из регионов. В частности, согласно принятому закону, на одно место поочередно могут претендовать президенты федеральных банков Бостона, Филадельфии и Ричмонда. В компетенцию комитета входит такой важный вопрос, как изменение учетных ставок. В какой-то степени FOMC выступает контрольным органом за советом управляющих. Но большинство членов комитета остаются политическими назначенцами, поэтому федеральные банки не могут оказывать определяющего влияния на решения комитета.

В-третьих, 12 федеральных резервных банков. Каждый из них в своем регионе действует как фискальный агент федерального правительства (фактически Казначейства США). Пикантность ситуации в том, что данные банки были и остаются в частной собственности, хотя закон от 1980 г. жестко регламен-

тирует их деятельность: все 12 банков фактически являются бесприбыльными организациями, а доход от их деятельности забирает казначейство. Эти банки могут зарабатывать только оказывая услуги правительству или другим банкам. В основном они обеспечивают движение денежной массы между штатами и расчеты между депозитными институтами, участвуют в обработке чековых платежей, а также выступают неотъемлемой частью рынка государственных обязательств США. Закон ограничивает их прямое вмешательство в реальный сектор, что сводит риски банковских операций к минимуму.

В-четвертых, совет директоров. Он делится на три класса – А, В и С. Класс А избирается из числа директоров коммерческих банков региона, В и С – из числа менеджеров разных отраслей (класс С фактически назначается Советом управляющих Федерального резерва). Совет директоров ФРС не несет больших управляющих функций, это скорее консультативный орган, основная задача которого наблюдать за спросом на денежные ресурсы в регионах страны и снабжать совет управляющих и FOMC информацией об экономической активности в разных штатах. Должность директоров классов В и С не требует постоянной занятости, поэтому они больше похожи на экспертные советы.

Частная или государственная структура?

ФРС – частная или государственная структура? Правильный ответ зависит от того, кто и что понимается под *Федеральной резервной системой*. Если понимать совет управляющих, то такой орган имеет статус федерального агентства, поскольку он заседает в Вашингтоне и назначается политической властью. Но федеральные банки не имеют статуса федерального агентства и в большинстве своем подвластны частным лицам и другим банкам, в сфере интересов которых они находятся.

Организационная структура ФРС уникальна. Ей удается оставаться независимой и от государства, и от частного бизнеса. Даже трудно сказать, контролируется сегодня эта система государством или живет по каким-то своим законам, порожденным поиском определенного консенсуса между частной экономикой и государственным сектором.

По закону 1980 г. их деятельность должна быть прибыльной: своим акционерам они могут принести пользу через те услуги, которые оказывают. Из 9 членов совета директоров любого из федеральных резервных банков только 3 назначаются сенатом, остальные избираются акционерами. Получается, что лишь совет управляющих в составе 7 членов исполняет функцию центрального банка, опираясь на огромный аппарат, который работает в структуре частного

бизнеса. Более того, в прецедентной американской системе решением суда штата Калифорния еще в 1982 г. было закреплено, что ни один из федеральных резервных банков не имеет статуса федерального агентства.

Казусный случай произошел с одним американцем – Джоном Льюисом. В 1979 г. он попал под машину, которая принадлежала федеральному резервному банку. Подал иск в суд, гражданин надеялся воспользоваться законом, обязывающим Правительство США нести ответственность за ущерб, причиненный государственными служащими. Каково же было его удивление, когда окружной суд, а затем и суд штата разъяснили, что федеральный резервный банк не является государственным учреждением. С тех пор юридически создано и закреплено положение, что ни один из банков ФРС не считается государственным.

Под покровом тайн истории

В том, что частные банки печатают деньги, в принципе нет ничего удивительного. И Банк Англии на заре своей деятельности тоже был частным учреждением, что не мешало ему обеспечивать фунтами стерлингов всю британскую экономику. Hong Kong and Shanghai Bank Corporation, известная сегодня под аббревиатурой HSBC, в прошлом была эмиссионным центром для Гонконга. И таких примеров немало.

Федеральные резервные банки США, к сожалению, не публикуют структуру своих акционеров. Однако изучение истории Федерального резерва с 1913 г., а также анализ нынешнего состава Совета директоров позволяют представить, кто именно стоит за частным интересом в ФРС.

ФРС Соединенных Штатов зарождалась в очень непростые времена. Первый Федеральный центральный банк был создан в 1791 г. на базе колониальных отделений Банка Англии. Еще шла война за независимость, и связи банка с метрополией не давали ему возможности эффективно работать. В 1811 г. банк был закрыт по приказу четвертого Президента США Джеймса Мэдисона.

До 1816 г. США жили без центрального банка. Он был создан по указу «президента-7» Эндрю Джексона, чей профиль ныне изображен на 20-долларовой банкноте. Официальные источники умалчивают, почему спустя два десятилетия был закрыт и этот банк, и лишь ссылаются на разгул коррупции и давление со стороны политической оппозиции.

Вплоть до 1913 г. в США действовала финансовая система, которая вообще не предусматривала центрального банка. Монетарную функцию исполняло федеральное казначейство. Кстати, родоначальником системы казначейского обслуживания государственных финансов считается все тот же Эндрю Джексон. Именно он закрыл очередной центральный банк и перевел средства федерального бюджета в частные финансовые структуры. Считается, что это была реакция властей на кризис 1836–1837 гг., когда федеральная казна из-за банкротств больших банков не досчиталась сотен миллионов долларов.

В 1837 г. инициативу президента Джексона продолжил «президент-8» Мартин Ван Бюрен, который фактически и положил конец системе, не предусматривающей размещения средств федерального бюджета в коммерческих банках. К 1846 г. была сформирована полностью автономная казначейская система обслуживания. При необходимости казначейство могло изъять из банков все денежные средства и осуществлять кассовое исполнение бюджета собственными силами. Вплоть до Гражданской войны федеральный бюджет США исполнялся казначейством без участия банков. Лишь в 1864 г. правительство Севера создало так называемые национальные банки, которые впоследствии использовались для финансирования федеральных программ развития.

Даже сторонники системы казначейского обслуживания признавали, что она искусственно тормозит экономическое развитие страны. Например, при избытке денег в казне их невозможно направить в кредитную систему для решения насущных, иногда очень важных для правительства задач. При существующей системе казначейство также не могло привлекать деньги граждан с последующим их размещением в коммерческих проектах.

Секретарь Федерального казначейства Лесли Шоу в 1902 г. обратился к Правительству США с предложением – использовать имеющиеся накопления для реализации государственно-важных проектов. Эксперимент прошел удачно, и в 1907 г., после очередного банковского кризиса, чиновники начали разрабатывать систему взаимодействия банков и казначейства. Так появился закон о Федеральном резерве (Federal Reserve Act), который был принят в 1913 г. Однако казначейская система просуществовала еще 7 лет, пока все средства казначейства окончательно не перевели в федеральные резервные банки.

Аналитики любят возвращаться к 1913 г. и обвинять банкиров в желании построить систему, из которой они и поныне извлекают огромные прибыли. Это не так. Процесс формирования монетарной власти в США был тернист и сопровождался коррупцией, войнами, банковскими дефолтами и миллионными бюджетными потерями от банкротств финансовых институтов. Сто лет назад перед конгрессом стояла непростая задача – построить систему, при которой государство могло бы минимизировать риски своих средств в банках, сохранив влияние на экономику и первенство в международной торговле. В условиях систематически повторяющихся экономических кризисов умение смягчить его последствия, приостановив падение спроса на товары и услуги бюджетными деньгами, было стратегическим преимуществом перед остальными. И, естественно, банкиры не удержались от соблазна поучаствовать в создании Федерального резерва.

Роль частного капитала в ФРС

В законе о Федеральном резерве США бросается в глаза желание его разработчиков избежать словосочетания «центральный банк». По сути, это сборник норм и правил взаимодействия четырех ключевых

элементов финансовой системы, названной Федеральным резервом со всеми ключевыми звеньями классической управленческой цепочки:

- политическое руководство, одобряющее решения и следящее за звеньями системы, которые относятся к частному бизнесу (совет управляющих);
- совещательный орган, в рамках которого политическое руководство ищет консенсус с частным капиталом (Комитет по открытым рынкам);
- исполнительный орган, который должен воплощать планы политического руководства и непосредственно осуществлять кассовое исполнение бюджета (федеральные резервные банки);
- консультационно-экспертный орган, задача которого обеспечивать политическое руководство независимой аналитикой, основанной на глубоком знании экономических процессов внутри США (совет управляющих).

Было решено сделать федеральные резервные банки бесприбыльными, чтобы ограничить монополию крупных финансовых институтов на отдельных рынках и прекратить борьбу за мелкие пакеты акций. И вот уже 30 лет Казначейство США забирает в бюджет прибыль всех 12 резервных банков.

Как видим, в Федеральной резервной системе частному капиталу отведено место исполнительного органа. Но вряд ли частный капитал согласился бы на такую роль, не получив достойной компенсации. Ею стал статус «банка банков», которым закон наделил федеральные резервные банки. Они как бы автоматически оказались на втором уровне банковской системы, который был не только более безопасным, но и обеспечивал гарантированную доходность. Федеральные резервные банки признаны важной частью инфраструктуры денежного рынка США. На них возложены важнейшие функции – расчеты, клиринг, обеспечение движения денежной массы, исполнение поручений казначейства, торговля ценными бумагами государства и главное – рефинансирование коммерческих банков. И именно здесь кроется очень серьезное преимущество модели ФРС в сравнении с государственными центральными банками.

После Великой депрессии в США не стало проблем с эффективностью системы рефинансирования. Как только ФРС меняет ключевые ставки, это тут же сказывается на прямых заемщиках. Центральные банки в СНГ этого, например, не могут добиться годами. А поскольку федеральные резервные банки относятся к частным, то при такой системе становятся невозможными банальное разворовывание денег, учет «плохих» векселей, прием в залог «мусорных» облигаций и т.д.

Федеральные резервные банки интегрированы в негосударственную банковскую систему США. Среди их акционеров немало региональных и федеральных банков, которые четко контролируют свою резервную структуру. Эти «банки банков» сейчас больше похожи на профессиональные ассоциации, активно оказывающие услуги своим участникам.

В 1976 г. специальная сенатская комиссия провела расследование, как частный капитал, находящийся в основе федеральных резервных банков, влияет на работу ФРС. В процессе расследования вскрылись очень неприятные факты. В частности, концентрация контроля за несколькими федеральными резервными банками в руках тех, за кем Федеральный резерв, как система, должна была осуществлять надзор.

В прессу просочилась информация о том, что богатейшие семьи Ротшильдов и Рокфеллеров являются конечными бенефициарами нескольких федеральных резервных банков. Даже указывались конкретные банки и точные размеры пакетов. Так, из 203 тыс. акций Федерального резервного банка Нью-Йорка 30 тыс. принадлежали Rockefeller's National City Bank, 21 тыс. – Morgan Guaranty Trust, 15 тыс. – Morgan's First National Bank, 6 тыс. – Chase National Bank и т.д. Крупным пакетом акций владел и Goldman Sachs, который сегодня обвиняют в ипотечном кризисе 2008 г. Среди бенефициаров журналисты называли также немало иностранцев, включая членов королевской семьи Великобритании.

Действительно, многие из названных компаний входили в состав совета директоров федеральных резервных банков в то или иное время. Однако публикация таких списков в официальной прессе США незаконна: перечень акционеров класса А (именно они осуществляют контроль) относится к категории секретных данных. Видимо, поэтому сенатская комиссия не нашла состава преступления. Но было решено сделать федеральные резервные банки бесприбыльными, чтобы ограничить монополию крупных финансовых институтов на отдельных рынках и прекратить борьбу за мелкие пакеты акций. И вот уже 30 лет

Казначейство США забирает в бюджет прибыль всех 12 резервных банков.

ВЫВОДЫ

Более столетия США выстраивали вертикаль управления финансовой системой, создавая принципиально новую концепцию взаимодействия государства с монетарной властью и частными банками. В этой системе есть как позитивные, так и негативные стороны.

К негативным следует отнести, во-первых, слабую прозрачность федеральных резервных банков. Несмотря на то, что они интегрированы в рыночную среду и их кредитные риски минимальны, мало кто понимает, на какие источники капитала придется опереться в тяжелые времена и какова будет поддержка со стороны акционеров, если, к примеру, казначейство, обремененное растущим госдолгом, не сможет оказать помощь.

Во-вторых, Совет управляющих ФРС – ключевой орган – фактически назначается Президентом США и ему же подчиняется. Он очень сильно зависит от политической элиты страны. На практике это означает, что Федеральный резерв будет исполнять решения, выгодные политикам. К примеру, поддерживать низкие ставки в угоду правящему президенту. Такое уже было в 1990-х гг., и именно затянувшийся период низких ставок способствовал формированию ипотечного «пузыря». Только за последние 5 лет объемы потребительских кредитов в США выросли на 18% (табл.), причем на 30% – кредиты многодетным семьям, лицам без определенного места жительства – почти на треть. Этот процесс стимулировался заниженными процентными ставками ФРС.

Позитивная сторона у Федеральной резервной системы одна – в США удалось создать систему, которая эффективно распределяет рефинансирование и оказывает влияние на экономику через движение ставок, регулирование денежной массы и резервов.

Динамика рынка потребительских кредитов в США в 2005–2009 гг., тыс. долл.

Показатель	2005	2006	2007	IV кв. 2008	I кв. 2009	II кв. 2009	III кв. 2009	IV кв. 2009	Темп прироста за 2005–2009 гг., %
Кредитов всего:	12 063 864	13 460 112	14 527 354	14 607 840	14 589 907	14 531 245	14 410 647	14 287 340	18,43
выданных банками	2 958 042	3 403 052	3 644 402	3 841 395	3 853 327	3 897 642	3 795 413	3 818 960	29,10
выданных небанковскими сберегательными институтами	1 152 738	1 076 762	1 094 009	860 586	849 773	752 220	725 762	633 339	-45,06
выданных компаниями по страхованию жизни	285 463	303 800	326 173	342 428	338 553	334 961	332 435	328 867	15,20

Источник. ФРС.