

Л. В. Никитин

БАНКОВСКИЕ РЕФОРМЫ 1982—1987 гг. В США: НАЧАЛО «РЕВОЛЮЦИИ МЕЖШТАТНЫХ СВЯЗЕЙ»

L. V. Nikitin

BANKING REFORMS OF 1982—1987 IN THE U.S.A.: OUTSET OF THE “INTERSTATE REVOLUTION”

Статья посвящена одной из наиболее важных тенденций, наблюдавшихся в развитии банковской системы США в 1980-е гг. — постепенному ослаблению традиционных запретов на слияния и поглощения межштатного уровня. Автор рассматривает основные федеральные документы, приведшие к подобным переменам (Закон Гэрна — Сент-Джермена 1982 г. и закон «О равных условиях конкуренции в банковской сфере» 1987 г.), а также серию региональных юридических инноваций. Кроме этого, анализируются статистические данные, позволяющие оценить масштаб и направление дальнейших перемен в банковском секторе. В частности, показано, что новое законодательство способствовало резкому расслоению между отдельными городами. С другой стороны, подобное расслоение носило лишь первичный и умеренный характер по отношению к последующим трансформациям, основанным на Законе Ригла — Нила 1994 г.

Ключевые слова: США, история банков, банковское законодательство, штаты, конкуренция, расслоение.

The article is focused on one of the most important tendencies in the U.S. banking system during the 1980s, namely gradual easing of traditional bans on interstate mergers and acquisitions. The author analyses basic federal documents, which led to such changes (The Garn — St. Germain Act of 1982 and Competitive Equality Banking Act of 1987) as well as series of regional juridical innovations. In addition, the author examines statistical data that enables him to estimate scale and direction of following changes in banking industry. In particular, it is shown that new legislation contributed to dramatic divergence among several cities in their banking positions. On the other hand, the author argues that such stratification was just initial and moderate one in comparison with later transformations, based on the Riegle — Neal Act of 1994.

Keywords: USA, history of banks, banking legislation, states, competition, stratification.

На рубеже 1970-х — 1980х гг., столкнувшись с целым комплексом системных проблем в экономике, США (как и многие другие страны Запада) начали разворот от кейнсианской практики прежних десятилетий к неолиберальной модели. Иными словами, началось ослабление регулирующих экономических функций государства и перенос акцентов на всемерное развитие частнопредпринимательской инициативы. В центре подобных реформ оказался банковский сектор, который в Соединенных Штатах уже давно являлся объектом особенно плотного контроля со стороны различных федеральных инстанций.

Долгое время американские банки были ограничены в своих правах самостоятельно определять уровень депозитных ставок, не могли свободно развивать корпоративные сети за пределами собственных штатов (а иногда и в их пределах), а также оставались в значительной мере изолированными от фондового рынка. В историческом плане подобные

правила сыграли положительную роль, но на пороге 1980-х гг. они выглядели явно устаревшими и, к тому же, ставящими кредитный сектор США в заведомо невыгодное положение по сравнению с большинством иностранных конкурентов. Теперь пришло время изменить данную ситуацию.

Самой простой задачей — и в политическом, и в правовом смысле — оказалось снятие лимитов на уровень депозитных ставок: оно было осуществлено благодаря закону «О дерегулировании депозитных учреждений и денежном контроле», который был принят в марте 1980 г.¹ Ликвидация барьеров между банковским сектором и фондовым рынком была, напротив, наиболее трудным и противоречивым решением. К нему США шли почти 20 лет, когда, в итоге, смогли принять специальный этот проблематике Закон Грэмма — Лича — Блайли². Что же касается третьего из исторических ограничений (то есть запрета на развитие больших корпоративных сетей), то оно занимало в этом плане

промежуточное положение. Уверенное продвижение к территориальной свободе развернулось — но все же не было завершено — в эпоху «рейгановской революции» 1981—1989 гг. Тому, что удалось сделать на этом этапе в юридическом ключе, а также последующим сдвигам в пространственной организации банковского сектора США, и посвящена настоящая публикация.

Итак, первым реальным шагом на данном пути стало принятие закона «О депозитных учреждениях» (или Закона Гэрна — Сент-Джермена) в октябре 1982 г.³ Этот правовой акт появился на фоне острого экономического кризиса 1980—1982 гг., которым сопровождалась первые шаги по неолиберальному реформированию национального хозяйства. Как и многие другие американские законы, он охватывал широкий круг вопросов, иногда лишь отчасти связанных между собой. Примерно так обстояли дела и в этом случае. В частности, по Закону Гэрна — Сент-Джермена повышался допустимый объем кредита, выдаваемого одному клиенту. Кроме этого, пересматривались права ссудо-сберегательных ассоциаций (или «сбербанков») — кредитных структур особого рода, которые раньше занимались исключительно розничной ипотекой, а теперь получили просторное поле для возможной коммерческой деятельности. Но в контексте рассматриваемой темы ключевое значение имела другая инновация: расширение антикризисных полномочий Федеральной корпорации по страхованию вкладов (ФКСВ)⁴. Теперь, к примеру, с согласия ФКСВ тот или иной разорившийся банк мог быть приобретен новым собственником (обычно — банковской холдинговой корпорацией) не только из своего штата, но также из любой другой части страны. Хотя, как следует еще раз подчеркнуть, речь шла именно о случаях банкротства и, кроме того, данное правило не распространялось на коммерческие банки с активами менее 500 млн долл., все же был сделан решительный шаг к преодолению барьеров между штатами. Иными словами, Закон Гэрна — Сент-Джермена нанес первый ощутимый удар по давним юридическим ограничениям, архаичность и неэффективность которых становилась все более очевидной⁵.

После принятия рассмотренного документа в дальнейшем развитии федеральных правовых норм наступила некоторая пауза, зато очень высокую активность начали проявлять регионы. В том же 1982 г. Нью-Йорк и Аляска разрешили холдингам из других штатов покупать банки (любые, а не только разорившиеся) на своих территориях, но при условии, что подобное «открытие границ» будет взаимным⁶. Не менее важной тенденцией стало достижение аналогичных соглашений между штатами, расположенными по соседству. В авангарде оказалась Новая Англия, где в 1982—1983 гг. Массачусетс и Коннектикут договорились между собой, а затем и с другими штатами в этой части страны о разрешении свободного приобретения банков и создания трансграничных холдингов. Лишь с небольшим хронологическим отставанием от Новой Англии похожий альянс начали создавать Джорджия, Северная Каролина и другие штаты, находящиеся в юго-восточной части США⁷. В 1985 году Иллинойс

выступил с подобной инициативой и для штатов Среднего Запада⁸.

Правда, законность подобных региональных альянсов (обычно именовавшихся «компактами» — «compacts») вызвала определенные сомнения. С подачи нью-йоркского холдинга «Citicorp», стремившегося активнее работать в Новой Англии и видевшего в местном банковском союзе потенциальное препятствие для осуществления своих планов, началась серия судебных разбирательств, итогом которой стал вынесенный в июне 1985 г. вердикт Верховного Суда США. В официальном тексте трижды (в контексте ряда установлений, существовавших еще с 1950-х гг.) было отмечено, что соглашение между Массачусетсом и Коннектикутом не нарушает действующие юридические нормы⁹. Фактически это означало появление прецедента, позволяющего создавать банковские «компакты» не только в Новой Англии, но и в любом другом районе. Так был открыт еще один канал для пространственной интеграции в кредитном секторе США.

Между тем общая ситуация в рассматриваемой отрасли была очень далека от идеала. Если экономика страны в целом на протяжении длительного периода 1983—1989 гг. очень уверенно росла, то кредитный сектор с 1985—1986 гг. вошел в полосу потрясений, невиданной волны банкротств и резкого сокращения суммарных активов. Тяжелый отраслевой кризис, растянувшийся в итоге почти на восемь лет, был вызван сложным комплексом внутренних и внешних причин. В частности, большую роль сыграло то положение Закона Гэрна — Сент-Джермена, которое касалось сбербанков: выйдя за пределы привычного и уютного мира розничной ипотеки, корпорации данного класса в своем большинстве оказались плохо подготовлены к работе в новых для себя сферах и разорялись намного чаще, чем традиционные коммерческие банки.

На таком фоне Конгрессу США пришлось срочно принимать новые решения, оформленные в виде закона «О равных условиях конкуренции в банковской сфере» (август 1987 г.)¹⁰. Этот документ, носивший ярко выраженный антикризисный характер, предусматривал различные меры поддержки ссудо-сберегательных ассоциаций. Кроме того, именно из-за кризисной обстановки были сделаны новые шаги по пути снятия территориальных ограничений. Если пятью годами ранее Закон Гэрна — Сент-Джермена разрешил межштатные сделки по приобретению разорившихся банков, то теперь подобная практика допускалась и в ситуациях, когда та или иная кредитная корпорация пока еще находилась лишь под угрозой закрытия. Соответственно, ФКСВ и другие федеральные регуляторы получили дополнительную возможность гибкого маневрирования на всем пространстве страны: теперь в проблемных случаях им было намного легче найти потенциального покупателя, независимо от его местоположения, и тем самым избежать дорогостоящих акций по прямой поддержке или же закрытию тонущего бизнеса. Географические последствия этих правовых инноваций (а также и предыдущих, начиная с Закона Гэрна — Сент-Джермена) были столь велики, что вскоре видный американский исследователь

Исторические науки

П. Роуз — возможно, с долей преувеличения — назвал происходящее «революцией межштатных связей в банковском деле»¹¹.

Для того чтобы оценить справедливость приведенного суждения и увидеть реальные масштабы перемен, вызванных географической либерализацией 1980-х гг., необходимо отметить наиболее значительные случаи слияний и поглощений на межштатном уровне, а также обратиться к массиву статистических данных.

Некоторые важные сделки на непривычно больших расстояниях стали происходить практически сразу после появления Закона Гэрна — Сент-Джермена. Так, в 1983 г. обанкротившаяся группа «SeaFirst» из Сиэтла (штат Вашингтон) была выкуплена гигантской корпорацией «Bank of America», располагавшейся тогда в Сан-Франциско (штат Калифорния)¹². С середины десятилетия начали активно работать механизмы региональных «компактов», особенно на юго-востоке США. В частности, очень перспективный холдинг «First Union» (г. Шарлотт, Северная Каролина) установил контроль над «Atlantic Bancorp» (г. Джэксонвилл, Флорида); тогда же группа «Wachovia» (г. Уинстон-Сейлем, Северная Каролина) объединилась с «First Atlanta Corporation» из Атланты (штат Джорджия).

Однако наиболее важные перемены произошли в условиях тяжелой кризисной волны, которая накрыла значительную часть американской банковской системы во второй половине 1980-х гг. (а затем перешла и в 1990-е гг.). Особенно разрушительным этот кризис оказался для Техаса, где свою роль сыграло почти синхронное падение цен на основные виды местной продукции (углеводородное сырье и сельскохозяйственные товары), помноженное на резкое торможение бума в строительном секторе. В «штате одинокой звезды» потерпели крушение сотни банков, причем четыре наиболее крупные структуры, каждая из которых имела многомиллиардные обороты, входили в число ведущих финансовых корпораций страны. Благодаря уже действовавшему в этот момент закону «О равных условиях конкуренции» (1987 г.) проблемные

группы были в итоге выкуплены представителями других регионов. Так, «First City» из Хьюстона на короткое время перешел под управление соседнего «Texas Commerce Bank», который, в свою очередь, вскоре достался нью-йоркскому холдингу «Chemical NY Corporation». В другом тexasском городе, Далласе, гигантская группа «First Republic» была приобретена корпорацией «Banc One» (Колумбус, штат Огайо), а почти столь же значимая «MCorp» влилась в финансовую империю NСNB (Шарлотт, Северная Каролина).

Эти и другие подобные события немедленно отразились на роли отдельных городов в банковской системе США. На этом некогда спокойном поле, где прежде законодательство способствовало сохранению относительного (и, конечно, искусственного) равенства стали появляться ярко выраженные победители и аутсайдеры. Приведенные на рисунке траектории (принадлежащие Шарлотту и Колумбусу из первой категории, а также Далласу и Хьюстону — из второй) относятся к числу наиболее показательных, но ими, конечно, не исчерпывались масштабы и разнообразие перемен, наблюдавшихся во второй половине 1980-х — первой половине 1990-х гг.

Впрочем, при всем значении целого набора индивидуальных случаев, исчерпывающую картину позволяет получить лишь такой комплекс данных, который, по возможности, охватывал бы всю территорию США. В этой связи следует взглянуть, например, на то, как с течением лет менялось соотношение между численностью населения штатов и активами банков, зарегистрированных на их территории. Оптимальным математическим инструментом для такого исследования представляется коэффициент линейной корреляции. Этот показатель отражает степень зависимости одной величины от другой. Значение коэффициента может изменяться в пределах от единицы до нуля; чем оно ниже, тем слабее влияние базового параметра на «настройку» (в данном случае — числа жителей какого-либо штата на суммарные активы его банковской системы).

Данные, приведенные в таблице, показывают, что при всех переменных 1980-х гг. эта зависимость

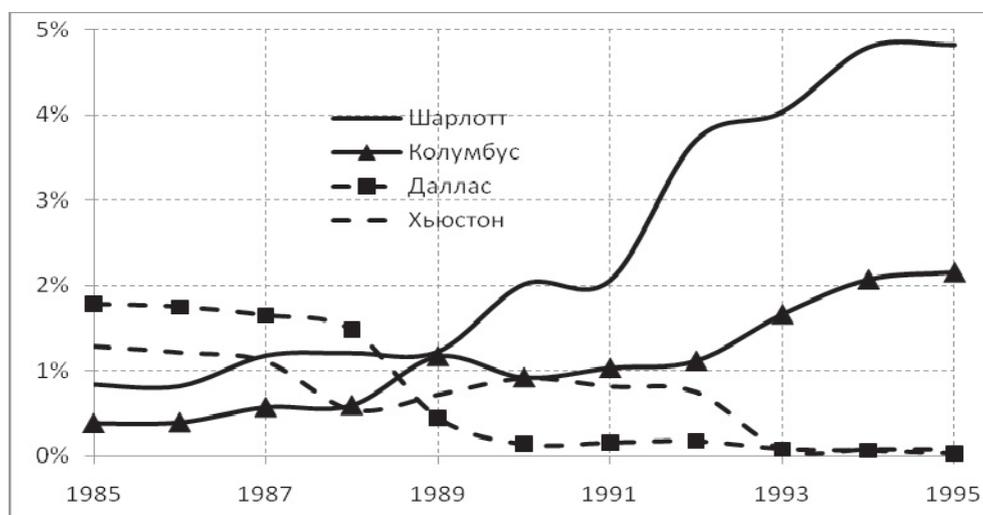


Рис. Доли отдельных городов США в общей сумме активов частных банковских корпораций, 1985—1995 гг. Расчеты на основе данных ФКСВ

Коэффициент линейной корреляции между численностью населения
и банковскими активами штатов США, 1980—2010 гг.

Годы	1980	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007	2010
Коэф.	0,825	0,820	0,806	0,785	0,795	0,733	0,695	0,508	0,533	0,246	0,248

Расчеты на основе данных ФКСВ

тогда все еще оставалась высокой. Достаточно определенное снижение обозначилось лишь на пороге следующего десятилетия, а со второй половины 1990-х гг. разрыв двух параметров стал очевидным. Иными словами, в 1980-е гг. «революция межштатных связей» делала только первые шаги, и даже такие важные события, как, например, резкое усиление Северной Каролины и Огайо за счет Техаса, вносили в привычную картину («большие штаты» — «большие банки») лишь очень осторожные корректировки. Настоящий перелом произошел позднее — с принятием в сентябре 1994 г. закона «Об эффективности банковской деятельности и открытии отделений в нескольких штатах» (или Закона Ригла — Нила)¹³. Этот исторический документ, появившийся на фоне окончательного преодоления отраслевого кризиса и снявший практически все ограничения на строительство общенациональных корпоративных сетей, был специально рассмотрен в одной из предыдущих работ автора¹⁴.

Но в любом случае именно реформы 1982—1987 гг. подготовили необходимые условия и заложили тот первичный фундамент, без которого трудно было бы представить дальнейший прогресс. Закон Гэрна — Сент-Джермена (в соответствующей его части) и последующие юридические прорывы времен президента Р. Рейгана помогли сделать банковскую систему США более гибкой и эффективной; они способствовали повышению ее роли в чрезвычайно важном для всей экономики оперативном перемещении средств между территориями и отраслями. Наличие сильных и способных быстро трансформироваться кредитных механизмов стало одним из наиболее важных факторов, помогающих США сохранять прочные позиции в мировом хозяйстве на рубеже XX—XXI вв.

Примечания

1. Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980. — Pub. L. 96—221.
2. The Gramm — Leach — Bliley Financial Services Modernization Act of 1999. Pub. L. 106-102.

3. The Garn — St. Germain Depository Institutions Act of 1982. Pub. L. 97—320.

4. На ФКСВ (англ. Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC), основанную еще в 1930-е гг. при президенте Ф. Д. Рузвельте, возложено не только отраженное в ее названии страхование вкладов, но и ряд функций, связанных с банковским надзором и решением судьбы проблемных компаний.

5. Необходимость перемен со всей очевидностью продемонстрировали, например, события 1980 г. в Пенсильвании, где оказавшийся на грани крушения «First Pennsylvania Bank» из-за юридических препятствий не мог быть продан какому-либо заинтересованному банку в другом штате: вместо этого пришлось проводить дорогостоящую операцию по спасению проблемного, но стратегически важного бизнеса, используя федеральные ресурсы. Этот эпизод, несомненно, способствовал появлению упомянутых пунктов в Законе Гэрна — Сент-Джермена.

6. Strachan P. The Real Effects of the U.S. Banking Deregulation // The Federal Reserve Bank of St. Louis Review. — 2003. — Vol. 85. — Nov. — Dec. — No. 6. — P. 112.

7. Hills T. D. The Recent Rise of Southern Banking. Georgia State University. History Theses. — 2006. — Paper 9. — P. 80; Mishkin F. Bank Consolidation: a Central Banker's Perspective. NBER. — Working Paper 5849. — P. 10.

8. Chicago Tribune. — 1985. — 12.04., 1985. — 15.04.

9. Northeast Bancorp, Inc. v. Governors, FRS, 472 U.S. 159 (1985).

10. Competitive Equality Banking Act of 1987. Pub. L. 100—86.

11. Rose P. S. The Interstate Banking Revolution: Benefits, Risks, and Tradeoffs for Bankers and Consumers. — N.-Y., 1989.

12. Здесь и далее основным источником подобной информации являются официальные сводки ФКСВ (<http://www2.fdic.gov>).

13. The Riegle — Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994. Pub. L. 103—328.

14. Никитин Л. В. Закон Ригла — Нила (1994 г.) и его место в новейшей экономической истории США // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. — 2011. — Вып. 16. — № 9 (226). — С. 38—41.

Поступила в редакцию 1 июня 2013 г.

НИКИТИН Леонид Витальевич, канд. истор. наук, доцент кафедры всеобщей истории, Челябинский государственный педагогический университет. Приоритетные сферы научных интересов: современная экономическая история России и зарубежных государств, а также применение количественных методов в исторических исследованиях. E-mail: 2679101@mail.ru

NIKITIN Leonid Vitalievich, Candidate of Science (History), Associate Professor, the Chelyabinsk State Pedagogical University (Department of World History). His prime spheres of research interests include contemporary economic history of Russia and foreign countries, as well as adaptation of quantitative methods to historical investigations. E-mail: 2679101@mail.ru