

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ США С 1791 ГОДА ДО УТВЕРЖДЕНИЯ ФРС В 1913 ГОДУ

LEGAL STATUS OF THE U.S. CENTRAL BANKS FROM 1791 TO THE ESTABLISHMENT OF THE FED IN 1913

V. Stepanenko

Summary. In this paper, the genesis of the US banking system and its legal status, which changed over the years before the Federal Reserve System was created in 1913, is analyzed using historical, formal legal, and system methods. A brief description is given to each period of the development of the banking system — the First Bank, the Second Bank, the “Era of free banks”, and national banks.

Keywords: the USA, banking system, banks, the Era of free banks, legal status, central bank.

Степаненко Владислав Вячеславович

Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации (Москва)
vladislav-stepanenko01@yandex.ru

Аннотация. В настоящей работе анализируется генезис центральных банков США и их правового статуса, менявшегося с годами до появления Федеральной резервной системы в 1913 году, с использованием исторического, формально-юридического и системно-структурного методов. Дается краткая характеристика каждому периоду развития центральной банковской системы — Первого Банка, Второго Банка, «Эры свободных банков» и национальных банков.

Ключевые слова: США, банковская система, банки, эра свободных банков, правовой статус, центральный банк.

Федеральная резервная система США широко известна как орган, выполняющий роли центрального банка Соединённых Штатов, однако в нынешнем виде она существует менее полувека [1, 17–20]. До 1913 года правовое регулирование банковской деятельности, равно как и выполнение функций центрального банка, в зависимости от конкретного исторического периода возлагалось или на отдельное учреждение, или же и вовсе было отсутствие центрального регулятора в банковской системе как такового. Целью настоящей работы является комплексный историко-правовой анализ развития системы центральных банков США с 1791 года по 1913, когда была учреждена Федеральная резервная система.

В научной литературе данная тема затрагивается в работах Л.А. Муравьевой, давшей обобщённое описание развития банковской системы США в целом в XIX веке, а также в работе Сыропятова В.А., затронувшего специфику «эры свободных банков» и в работе доцента кафедры финансового права МГЮА А.Г. Гузнова, давшего обобщённое описание генезиса центрального банка США с момента его возникновения и по настоящее время. В настоящей же работе научная новизна заключается в достаточно подробном освещении специфики правового статуса центральных банков в период с 1791 по 1913 год, анализа их деятельности и правового статуса в конкретных исторических условиях.

Первоначально система центральных банков США, по своему правовому статусу схожих с сегодняшней Федеральной резервной системой, была установлена в 1791 году с учреждением Первого банка Соединённых Штатов, взявшего на себя функции общенационального банка, в соответствии с финансовой программой Александра Гамильтона, первого секретаря казначейства США. В программе предполагалась работа Первого банка на 20 лет, то есть до 1811 года. Сам Гамильтон так описывал главную цель деятельности национального банка в своём отчёте первому Президенту США Джорджу Вашингтону:

«Назначение национального банка состоит в повышении публичного и частного доверия. Первое даёт государству власть и силу защищать свои права и интересы, а последнее расширяет и облегчает торговые операции между частными лицами» [6, 256].

Здесь стоит отметить, что на тот момент времени государственные деятели США стремились стабилизировать экономику страны в послевоенное время, и учреждение национального банка должно было, наряду с прочими мерами, прописанными в программе Гамильтона, привести к достижению поставленной цели и способствовать экономическому росту Штатов [7].

Основными документами, учреждавшими и регулировавшими деятельность Первого банка, были бил-

ли, принятые Первым Конгрессом США 25 февраля и 2 марта 1791 года. Основные положения касательно правового статуса Первого банка США были прописаны в февральском билле и дополнены в мартовском. Они включали в себя следующие пункты:

- ◆ Максимальный объём средств, содержащихся в банке, которые могут быть вложены в акции, не должен превышать 10 тысяч долларов США, разделённых на 25 тысяч акций, каждая из которых имеет стоимость в 400 долларов [4, 191];
- ◆ Банк располагается в городе Филадельфия, где осуществляет свою деятельность на всей территории государства (Секция 1 Главы 10 III Сессии Первого Конгресса, Свод Законов США) [4, 192];
- ◆ Регулирование выдачи кредитов и соотношение золота и серебра для выкупа акций банка [4, 192];
- ◆ Выплата акционерам дивидендов каждые 6 месяцев, включая мгновенную выплату при покупке акции банка [4, 192]; (Секция 2)
- ◆ Срок полномочий банка, а также сами полномочия, подробно прописанные в Секции 3, который оканчивался в точно определённую дату — 4 марта 1811 года [4, 192].

Интересно, что Первый банк наделялся полномочиями, которые были характерны для современного юридического лица: он мог владеть обособленным имуществом, но с ограничением по его стоимости до 15 миллионов долларов, а также приобретать и отчуждать его.

Руководство Первого банка состояло из 25 сменяемых директоров, выбираемых каждый год в первый понедельник января владельцами и держателями акций банка. Совет директоров избирал из числа своих членов Президента банка. При этом ставилось условие, при котором должны были проводиться первые выборы, а именно: Секция 5 устанавливала, что банк должен получить 400 тысяч долларов золотом и серебром для того, чтобы назначить выборы директоров из числа акционеров.

Совет директоров учреждал организационную структуру Первого банка, назначал его персонал, определял его политику в соответствии с принятыми законами и, в первую очередь, с Конституцией США.

Части I и II Секции 7 билля подробно расписывали процедуру выборов и устанавливали ротацию членов Совета директоров: так, переизбираться могло не более трёх четвертей от его числа (то есть не более 18 человек), за исключением Президента, который мог быть переизбран неограниченное число раз. При этом Часть III закрепляла, что директором мог быть только гражданин США. За директорами закреплялась лич-

ная ответственность за долги Первого банка, которая, впрочем, могла не применяться в том случае, если член Совета Директоров оспорил её или не был изначально причастен к образованию долга по причине отсутствия [4, 193–194].

Часть XVI Секции 7 закрепляла подотчётность Первого банка Казначейству США и, в частности, Главному казначею штатов. Так, банк должен был докладывать о состоянии бюджета, о числе и размере произведённых займов, о наличных деньгах (банкнотах), находившихся в обращении и «на руках». При этом Главный казначей имел право лично проверять информацию о деятельности Первого банка, исходя из его документации. В билле также прописывалось, что данное право не может толковаться как возможность получать доступ ко счетам частных лиц.

В Секции 9 закреплялись, в том числе, основные функции Первого банка, среди которых были:

- ◆ Кредитование Федерального правительства США до 100 тысяч долларов;
- ◆ Кредитование штатов США до 50 тысяч долларов;
- ◆ Кредитование иностранных государств строго с разрешения США и в размере до 50 тысяч долларов [4, 196].

Секция 10 устанавливала, что банкноты и акции Первого банка должны быть принимаемы на всей территории Соединённых штатов и обмениваться свободно на золото и серебро по требованию.

В Секции 12 прописывался особый статус Первого банка: никакая другая организация, замещающая его по своим функциям, не могла быть учреждена в течение его деятельности до 4 марта 1811 года.

Таким образом, можно заключить, что Первый банк США во многом выполнял функции, схожие с функциями центральных банков стран мира.

Деятельность Первого банка была прекращена, в соответствии с биллем 25 февраля 1791 года, в 1811 году, и до 1816 года в стране не существовало института, выполняющего роль центрального банка. Этот период пришёлся на англо-американскую войну, во время и после которой финансовая система США дестабилизировалась и нуждалась в укреплении, а держатели акций и частные компании стали искать способ защитить свои активы от гиперинфляции, охватившей тогда страну. Появилась острая необходимость в надёжной национальной валюте и в централизованном регулировании. В связи с этим Конгрессом был учреждён Второй банк США, по своему правовому статусу являвшийся дубликатом Первого банка, с некоторыми различиями

в плане пределов кредитования определённых субъектов, а также с появившимися особенностями назначения отдельных членов Совета Директоров (пять директоров назначались Президентом США, и их кандидатуры подлежали одобрению Сенатом). Но теперь местоположение Второго банка не ограничивалось городом Филадельфия, в котором располагалось его главное здание: филиалы банка находились в 26 городах Соединённых Штатов (один из филиалов закрылся в том же году, в котором и был учреждён).

Второй банк фактически прекратил своё существование как центральный банк в 1833 году, де-юре оставаясь национальным банком США до истечения срока своей деятельности в 1836 году. Причиной такого явления послужила «Война банков», объявленная президентом Эндрю Джексонем по причине начавшегося экономического кризиса, к которому имела отношение политика Второго банка и его филиалов. На предложение о продлении полномочий банка было наложено вето, мотивированное тем, что деятельность Второго банка подрывала независимость штатов и не соответствовала Конституции. С 1837 года формально центральный банк отсутствовал в финансовой системе США.

На смену централизованной банковской системе пришла децентрализованная, действовавшая с 1837 по 1862–1865 годы и ознаменовавшая собой период, называемый в научной литературе «эрой свободных банков» [2, 59]. В нескольких штатах, таких как Мичиган, Нью-Йорк, Джорджия и позднее в других западных штатах, появились собственные банковские системы. Данный период, с одной стороны, характеризовался широкой свободой банковской деятельности, которая приобрела частный характер (банки не зависели от федерального законодательства США, единственное ограничение заключалось в получении разрешения вести деятельность, которое исходило от законодательных органов штата, в котором они находились), а с другой — ненадёжностью банков штатов. Последнее было вызвано тем, что банки стали один за другим банкротиться из-за возникшей паники 1837 года, вызванной целым комплексом факторов, в числе которых — массовое изъятие биметаллических депозитов из банков вследствие запрета покупки государственных земель иначе, чем наличными деньгами (т.е. наличным золотом и серебром), из-за чего одним из характерных названий эры свободных банков стало «Wildcat banking» (банки диких кошек), произошедшее от изображения дикой лесной кошки на купюрах обанкротившегося первым банка штата Мичиган. В общем понимании такой термин обозначал банк, закрывшийся менее чем через год после начала деятельности [5, 2].

Тем не менее, был пример и успешного банка, функционировавшего в эру свободных банков, который располагался в штате Нью-Йорк. Показательно, что банк был защищён от банкротства тем, что облигации правительства штата и ипотечные депозиты составляли легли в основу его деятельности. Работа нью-йоркского банка была признана одной из самых успешных в эру свободных банков. Так, согласно исследованию Джеральда Двайера-младшего, профессора экономического департамента Клемсонского университета в журнале *Economic Review*, потери держателей банкнот банка Нью-Йорка в 1842 году составили всего 4% от их стоимости, тогда как потери держателей банкнот обанкротившихся банков — 42% [5, 7–9]. К сожалению, в настоящий момент «эра свободных банков» нуждается в большем изучении, так как данный исторический период до конца не проработан даже в зарубежной науке.

В связи с тем, что концепция свободных банков в целом оказалась неудачной, несмотря на отдельные успешные примеры, в США был принят закон о национальной валюте, позднее переименованный в закон о национальных банках в 1874 году, который учреждал новую систему банков, эмитировавших единую национальную валюту. Закон состоял из двух актов, принятых 25 февраля 1863 года и 3 июня 1864 года. Первый из них, в частности, обязывал ассоциации национальных банков предоставлять ежемесячные отчёты, в следующих городах, согласно Главе 58, Секции 24 актов 37-го Конгресса, сессия 3:

- ◆ Филадельфия;
- ◆ Нью-Йорк;
- ◆ Бостон;
- ◆ Провиденс;
- ◆ Цинциннати;
- ◆ Чикаго;
- ◆ Сент-Луис;
- ◆ Балтимор;
- ◆ Новый Орлеан [8, 672].

Национальным банкам, учреждаемым в этих городах, предоставлялось право выпуска национальной валюты в рамках всей страны. Другие банки штатов, а также иные национальные банки также имели право выпускать свои банкноты, однако они облагались большим налогом как на выпуск, так и на платежи, осуществляемые с помощью этих банкнот, наряду с банками в вышеназванных городах. Впоследствии число национальных банков, резко выросшее в первое время после принятия закона, стало быстро сокращаться из-за строгих требований.

Закон содержал следующие положения касательно новой системы национальных банков:

Во-первых, регулирование выпуска валюты теперь находилось в полномочиях Валютного бюро, подчинённого Казначейству США. Во главе бюро стоял руководитель, назначавшийся на пять лет Президентом США по представлению Секретаря Казначейства и с согласия Сената. Помимо того, что Акт о национальной валюте (позднее — Акт о национальных банках) содержал указание на полномочия руководителя Валютного бюро, в нём также чётко прописывались твёрдая сумма его заработной платы и его заместителя, а также сумма взноса, уплачиваемая для осуществления деятельности.

Во-вторых, сохранялась возможность основывать как иные национальные банки, так и банки в отдельных штатах, однако, для их учреждения требовалось внести сумму, варьирующуюся от численности населения на территории, на которой действовал учреждаемый банк. Так, согласно Секции 6, пункт 3, в городах с населением меньше десяти тысяч человек, капитал банка должен составлять пятьдесят тысяч долларов, а при численности более десяти тысяч человек — сто тысяч долларов [8, 666–667].

В-третьих, устанавливался централизованный надзор за деятельностью национальных банков со стороны Валютного бюро Федерального Казначейства.

Через некоторое время был введён налог на выпуск банками штатов банкнот и на осуществляемые ими платежи в размере 10%, который привёл к быстрому сокращению числа банков и к исчезновению выпускавшихся штатами банкнот, что, с одной стороны, наметило собой тенденцию монополизации эмиссии валюты, а с другой стороны, послужило укреплению финансовой системы США.

Система национальных банков стала показывать свою недостаточную эффективность для финансовой системы страны после случившихся финансовых паник 1873, 1893 и 1907 годов, из которых наиболее острой оказалась последняя. Она же и стала отправной точкой становления и развития ФРС США, и она же будет более подробно рассмотрена далее.

В основном выделяются несколько причин паники 1907 года:

- ◆ Сильнейшее землетрясение в Сан-Франциско, вызвавшее отток средств из других городов, в том числе из Нью-Йорка, в пострадавший регион;
- ◆ Повышение Банком Англии учётной ставки, что привело к оттоку капитала из США в Англию и вызвало серьёзный дефицит ликвидности.

Значительным шагом в преодолении финансового кризиса, вызванного паникой, стали действия одного

из финансистов Нью-Йорка, Джона Моргана, который отдал в залог крупную сумму собственных денег и призвал остальных банкиров сделать то же самое для предотвращения краха финансовой системы из-за острой нехватки наличности [3]. Кризис оказался предотвращённым, и год спустя, в 1908 году, по изданному Конгрессом закону Олдрича-Врилэнда, была создана Национальная денежная комиссия с целью изучения причин случившейся паники, зарубежного опыта в сфере банковской деятельности и разработки мер по предотвращению подобного кризиса в будущем.

С 1908 по 1912 годы комиссия провела масштабное исследование опыта европейских центральных банков, которое было зафиксировано в тридцати отчётах Конгрессу, среди которых — доклад от 9 января 1912 года, содержащий законопроект, связанный с предложением обновления правового статуса Национальной резервной ассоциации. В документе преимущественно изучался опыт таких стран, как Франция, Германии и Великобритании, но, помимо них, рассматривался также опыт Швейцарии, Канады, Швеции, Шотландии, Австро-Венгрии, Российской Империи и других стран [9, 5–6]. В отчёт были включены статистические данные европейских центральных банков, проиллюстрированные диаграммами и графиками, интервью, стенограммы текстов выступлений европейских финансистов и т.д.

В конце документа прилагался билль, предлагаемый Национальной денежной комиссией в качестве проекта нормативно-правовой базы будущего центрального банка США — Национальной резервной ассоциации [9, 43–72]. На основе данного билля был разработан Закон США о Федеральном резерве и была учреждена Федеральная резервная система с 23 декабря 1913 года.

Таким образом, был подробно проанализирован правовой статус и специфика развития системы центральных банков США, развивавшейся с 1791 по 1913 год до учреждения ФРС США; в частности, был охарактеризован статус Первого банка и специфика его деятельности, проанализированы причины отсутствия центрального банка в период с 1811 по 1816 годы, правовой статус и причины упразднения Второго банка и появления «эры свободных банков», получившей в научной литературе Соединённых Штатов название «эры банков диких кошек», правовой статус системы национальных банков США и причины снижения её эффективности. Полученные результаты могут использоваться для дальнейшей теоретической разработки в целях более подробного изучения правового регулирования банковской деятельности в США в период до 1913 года, а также в практической деятельности для выработки предложений по дальнейшему совершенствованию банковской системы России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белоусов, А.Л. Основы банковских систем РФ и США / А.Л. Белоусов, И.С. Бычков // Российская государственность и правовая система в XXI веке: тенденции, противоречия и перспективы развития: Межрегиональная научно-практическая конференция ученых, аспирантов, студентов и практиков, Астрахань, 26 мая 2017 года / Астраханский государственный технический университет. — Астрахань: Астраханский государственный технический университет, 2017. — С. 17–20. — EDN YOCWSQ
2. Сыропятов В.А. Свободная банковская эра США как важный этап эволюции института частных денег / Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). 2019. № 2. — С. 57–63.
3. Форбс: Этот день в истории бизнеса: банковская паника 1907 года и переводной рубль / Финансово-экономическое издание Forbes [Электронный текст] URL: <https://www.forbes.ru/sobytiya-slideshow/175046-etot-den-v-istorii-biznesa-bankovskaya-panika-1907-goda-i-perevodnoi-rubl?photo=2> (Дата обращения: 15.04.2022)
4. Bank Bill of 1791. [Electronic text] [Archived] URL: https://web.archive.org/web/20200721111637/https://poibella.org/billz/Bank_Bill_of_1791_1CngCh10Feb251791.pdf, (Accessed on April 15, 2022)
5. Dwyer, Gerald P. Jr. Wildcat Banking, Banking Panics, and Free Banking in the United States / Gerald P. Dwyer Jr.; Economic Review // Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta, 1996
6. Hamilton, A, Syrett, H.C., Cooke, J.C. The papers of Alexander Hamilton (Volume 7). / A. Hamilton, H.C. Syrett, J.C. Cooke // New York: Columbia University Press, 1963 p. 256
7. Mintz, S., & McNeil, S. Alexander Hamilton's Financial Program. / S. Mintz, S. McNeil // Digital History, 2018. [Electronic source] URL: http://www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtid=2&psid=2973 (Accessed on April 10, 2022)
8. National Bank Act of 1863, February 25, 1863. [Electronic text] URL: <https://fraser.stlouisfed.org/title/1111> (Accessed on April 12, 2022)
9. National Monetary Commission: Letter from Secretary of the National Monetary Commission Transmitting Pursuant to Law. The report of the commission. // Washington: Government printing office, 1912

© Степаненко Владислав Вячеславович (vladislav-stepanenko01@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Финансовый Университет при Правительстве РФ