

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ США. ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ В США

*В статье рассматриваются вопросы последовательного юридического оформления принимаемых экономических решений на примере создания и развития системы денежного обращения в ведущей стране западного мира Соединенных Штатах Америки, влияние данной парадигмы через международно-правовые инструменты на финансовые системы других стран.*

S. N. KNYAZEV

### LEGAL BASES OF CREATION AND DEVELOPMENT OF THE USA BANKING SYSTEM. HISTORICAL AND LEGAL PREREQUISITES OF FORMATION OF MONETARY CIRCULATION SYSTEM IN THE USA

*The article considers the questions of the consecutive legal arrangements of the made economic decisions on the example of the creation and development of monetary circulation system in the leading country of the Western world the United States of America. Influence of this paradigm via international legal tools on financial systems of other countries is examined.*



КНЯЗЕВ

Станислав Никифорович,

доктор юридических наук, профессор,  
ректор Международного университета  
«МИТСО»

#### Этапы создания банковской системы

Банковская система США сформировалась под воздействием многократно уточняемого Закона о Федеральной резервной системе и принятого в 1980 году Закона о дерегулировании депозитных учреждений и монетарном контроле (DIDMCA).

В первые годы существования в банковской сфере США не было централизации управления и государственного контроля. Банки создавались по законам отдельных штатов, на крайне «либеральных» условиях: под депонирование в администрации штата ценных бумаг федерального или регионального правительства на сумму предполагавшейся эмиссии. Число мелких банков быстро росло, а вместе с ними росла и хаотичность кредитной системы, увеличивались неизбежные злоупотребления, учащались банкротства, и это входило во все большее противоречие с развивавшимися капиталистическими отношениями.

Первые попытки упорядочить сферу кредитно-денежного обращения американское государство предприняло в 1791 г., когда конгресс учредил Первый банк Соединенных Штатов с правом эмиссировать банкноты. Он просуществовал всего 20 лет, как и второй подобный банк, открытый в 1816 г. Однако беспорядочность банковской системы становилась нетерпимой. По этой причине именно к банковской сфере относится первый законодательный акт, который можно отнести к провозвестию начала системного регулирования экономики американским государством. Закон о национальной банковской деятельности 1863 г. учреждал категорию «национальных банков», призванных стать основой кредитно-денежной системы страны.

Для открытия национального банка необходимо было получить разрешение в Управлении контролера денежного обращения, созданного в составе Министерства финансов США. Руководитель нового Управления, именуемый Контролером денежного обращения, возглавил надзор за кредитно-денежными операциями, что стало существенным новшеством в банковской деятельности. Тогда же была введена регламентация минимальной величины капитала вновь открываемого банка (она была различной в зависимости от места расположения банка), правила депонирования ценных бумаг, определения суммы выпускаемых банкнот, а также введено специальное обязательное резервирование (тоже в различных размерах – для крупных и для остальных городов).

Эти меры при всей их значительности все же не поспевали за темпами развития американской экономики и банковской системы. Характер неурядиц в области кредитно-денежного обращения несколько изменился, однако хаотичность, злоупотребления и банкротства банков не прекращались. Происходившие в конце XIX века кризисы, сопровождавшиеся массовыми взрывами нехватки денег, доказывали половинчатость Закона 1863 г. и растущую необходимость более полномочного, далеко идущего законодательства для регулирования банковской сферы.

Такой закон появился в 1913 г. – на его основе была создана Федеральная резервная система. Состоялась крупнейшая реорганизация кредитно-денежной отрасли в США. Однако новый закон не был результатом единодушного одобрения в конгрессе идеи централизации всего управления банковским делом в стране, поэтому вначале ФРС была скорее федеративным объединением

двенадцати «центральных банков», которые располагались в крупных городах – центрах федеральных резервных округов. Постепенно степень фактической самостоятельности и права большинства резервных центров значительно уменьшились, очевидный верх взяла тенденция к централизации. В настоящее время важнейшим и наиболее крупным из резервных банков является Федеральный резервный банк Нью-Йорка.

В целом Закон 1913 г. знаменовал начало нового этапа и во всей американской экономике – создание системного механизма госрегулирования американской экономики. Совсем не случайно этот закон совпал по времени с введением регулярного подоходного налогообложения на федеральном уровне (1909–1913 гг.), которое заложило основу другой важнейшей формы экономического регулирования – бюджетно-налоговой.

Кризис и депрессия 1930-х гг. потребовали новых срочных усилий по совершенствованию рабочих процедур, прав и обязанностей банков. Одна из главных причин кризиса заключалась в необычайно широко развернувшихся спекуляциях с использованием банковских средств на рынке ценных бумаг. Принятый в 1939 г. закон Гласса – Стигала частично ликвидировал этот пробел, запретив комбанкам заниматься размещением промышленных акций (хотя некоторые лазейки для совершения спекулятивных действий сохранились). Этапным мероприятием по обеспечению стабильности банковской системы США стало создание в 1934 г. Федеральной корпорации страхования депозитов (ФКСД), страхование в которой стало для банков – членов ФРС обязательным.

Закон о банковской деятельности 1935 г., также принятый в порядке последовательной реализации идей «Нового курса» президента Ф. Рузвельта, вывел из состава руководства ФРС Федеральное резервное управление – орган, деятельность которого носила отчетливый «административный» оттенок, Министра финансов и Контролера денежного обращения США. Это должно было усилить «свободу» и «независимость» функционирования системы ФРС на деле. Однако на деле вывод из-под прямого административного влияния только укрепил роль руководящих органов ФРС в американской экономике.

В годы «Нового курса» было положено начало роли ФРС как непререкаемого регулятора кредитно-денежного обращения в США, а ее формирование завершилось уже после Второй мировой войны. Важнейшим этапом стало принятие в 1946 г. Закона о занятости, которым была установлена ответственность государства за темпы экономического роста, уровень занятости и благосостояние населения. Эти цели стали обязательными и для руководства ФРС, входящего в структуру исполнительных органов федеральной власти.

Строго привязанная к обеспечению корыстных интересов финансовой элиты США, система и в XXI веке порождает тяжелые последствия не только для своей страны, но и для мировой экономики. Финансовый кризис 2008 г. начинался в кредитных проблемах банков США, которые до настоящего времени находят возможности перекладывать эти проблемы на другие страны.

Принятие Закона о Федеральной резервной системе помогло упорядочить процедуру денежной эмиссии и

управление банковскими резервами, а также заложило основу для системы постоянного контроля и регулирования банковской деятельности. ФРС стали называть «банком банков» (или «банком банкиров») США. Часто ФРС называют «центральным банком», что по меньшей мере неточно, поскольку в систему входят тысячи банковских учреждений. Такое название (хотя это тоже спорно) подойдет скорее руководящему органу ФРС – Совету управляющих.

Еще одно важное отличие ФРС от центральных банков других развитых стран заключается в том, что эта организация, не являясь государственным учреждением (в принятом у нас смысле этого слова), принадлежит к числу так называемых независимых агентств, представляющих собой чисто американское явление. В то же время нельзя не видеть, что, являясь «независимой», ФРС принадлежит к числу важнейших для функционирования государственной власти органов США.

### **Структура, принципы деятельности и нормативно определенные методы регулирования**

Федеральная резервная система, созданная в 1913 г., выполняет функции центрального банка США. Она состоит из Совета управляющих в составе 7 членов, который находится в Вашингтоне, 12 Федеральных резервных банков, выполняющих роль центрального банка в соответствующих округах и около 6 тыс. банков – членов ФРС.

Из важнейших органов ФРС нужно упомянуть три: Совет управляющих, Федеральный комитет по операциям на открытом рынке и Федеральный консультативный совет.

Совет управляющих ФРС – ее высший орган – состоит из семи членов. Их назначает президент США с одобрения и согласия сената сроком на 14 лет. Постепенный порядок сменяемости членов СУ поддерживает стабильность, преемственность и профессионализм в деятельности ФРС. Председателя СУ назначает президент США сроком на 4 года с последующим возможным переутверждением. Должность председателя Совета управляющих ФРС принадлежит к числу 2–3 важнейших в Соединенных Штатах.

**Федеральный комитет по операциям на открытом рынке** (FOMC) несет основную ответственность за осуществление денежной политики. Заседания FOMC проводятся в Вашингтоне 8 раз в год. Комитет состоит из 12 членов: семи членов Совета управляющих, президента Федерального резервного банка Нью-Йорка и четырех президентов других Федеральных резервных банков, которые сменяют друг друга в составе Комитета. Остальные президенты Федеральных резервных банков также вносят свой вклад в обсуждение вопросов, стоящих перед FOMC. Кроме того, директора каждого резервного банка участвуют в разработке денежной политики посредством внесения рекомендаций относительно наиболее приемлемых уровней процентных ставок, которые затем подлежат окончательному одобрению Советом управляющих.

Важным органом, контролирующим деятельность банковского сектора, наряду с Федеральной резервной системой является Контролер денежного обращения. Этот орган был создан в 1863 г. в соответствии с Законом

«О национальной денежной единице». Контролер денежного обращения наблюдает за деятельностью всех кредитных инструментов, находящихся в ведении организаций федерального уровня.

Кроме этого органа правами по банковскому контролю в США наделены банковские департаменты штатов, а также Федеральная корпорация по страхованию депозитов, которая выдает лицензии на право совершения банковских операций кредитным институтам на федеральном уровне.

Решением Конгресса предусматривается независимое положение ФРС в правительстве США, что избавляет ее от повседневно политического давления. Основным смысл этого решения заключается в том, чтобы обеспечить независимость органов, контролирующих денежный запас страны, от органов, отвечающих за правительственные решения, касающиеся расходования бюджетных средств.

Независимость ФРС является следствием трех структурных особенностей: процедуры назначения управляющих, процедуры назначения президентов Федеральных резервных банков и характера финансирования. Семеро членов Совета управляющих назначаются президентом Соединенных Штатов, а затем это назначение утверждается Сенатом. Их независимость определяется двумя факторами: во-первых, рассмотрение всех назначений в Сенате снижает шанс того, что президент США в одиночку сформирует Совет управляющих из удобных ему людей; во-вторых, члены Совета управляющих ФРС назначаются на 14 лет, что делает Совет независимым от политики конкретных партий, при этом каждые 2 года заменяется один из управляющих.

Президент каждого Федерального резервного банка назначается на пятилетний срок Советом директоров банка, после чего это назначение подлежит окончательному утверждению Совета управляющих ФРС. Эта процедура дает определенные гарантии того, что директора Федеральных резервных банков не окажутся ставленниками политических группировок.

Независимость монетарных властей США от расстановки политических сил определяется также тем, что ФРС является самодостаточной структурой, а следовательно, ее деятельность не зависит от решений Конгресса об ассигновании бюджетных средств.

Будучи независимой от Конгресса с точки зрения финансирования и административного контроля, ФРС тем не менее в конечном счете подотчетна Конгрессу, и ее деятельность отслеживается и контролируется правительством. Председатель ФРС, другие члены Совета управляющих и президенты Федеральных резервных банков регулярно отчитываются перед Конгрессом по поводу проводимой ими денежной политики, осуществления регулирующих функций и по множеству других вопросов. Они встречаются с высшими чиновниками администрации президента США, чтобы обсудить экономические программы, разработанные как ФРС, так и федеральным правительством.

Другая важная составляющая американской банковской системы – двенадцать федеральных резервных банков, которые являются

а) центральными банками;

б) квазиобщественными банками;

в) банками банкиров.

Таким образом, в США двенадцать центральных банков. Это отражает географические масштабы, экономическое разнообразие и наличие большого числа коммерческих банков в этой стране. Через центральные банки осуществляются основные политические директивы Совета управляющих. Самый важный из них – Федеральный резервный банк города Нью-Йорка.

Двенадцать федеральных резервных банков являются квазиобщественными. Они отражают симбиоз частной собственности и общественного контроля. Их собственник – коммерческие банки соответствующего округа. Для вступления в Федеральную резервную систему коммерческие банки обязаны приобрести долю участия в акционерном капитале федерального резервного банка своего района. Но принципы политики, проводимой федеральными резервными банками, устанавливаются государственным органом – Советом управляющих. Центральные банки американской капиталистической экономики находятся в частной собственности, но управляются государством. Они руководствуются не стремлением к прибыли, а следуют политике, которая с точки зрения Совета управляющих улучшает состояние экономики в целом.

Федеральные резервные банки делают для депозитных учреждений то же, что депозитные учреждения делают для людей. Они принимают вклады банков и сберегательных учреждений и предоставляют им ссуды. Таким образом, федеральные резервные банки являются «банками банкиров».

Кроме того, у федеральных резервных банков есть функция, которую не выполняют коммерческие банки и сберегательные учреждения: выпуск наличных денег. Конгресс уполномочил их пускать в обращение банкноты федерального резервного банка, которые образуют предложение бумажных денег в экономике.

### Выводы

Именно здесь проявляется диалектически обусловленная сила и слабость экономики США. С одной стороны, имея возможность нормативно неограниченной эмиссии банковских купюр, позволяющей насыщать в том числе экономики большинства стран мира не обеспеченными золотом и гарантиями денежные знаки, США приобретают товаров и ценностей в количествах, практически вдвое перекрывающих собственный ВВП. С другой стороны, если большинство стран откажутся от признания доллара единым расчетным средством и перейдут ко взаиморасчетам на основе национальных валют, пустые бумажки с изображениями американских президентов утратят свою ценность. Вместе с этим уйдет и экономическая, и политическая сила США.

В настоящее время уже сложился экономический и политико-правовой прецедент, когда страны БРИКС в расчетах за энергоносители используют национальные валюты. Это побуждает США искать способы воздействия на непокорные страны. Агрессивные действия, игнорирующие принципы деятельности ООН приводят в том числе к жестокой информационной войне и локальным войнам в различных регионах.

**Список использованных источников**

1. Князев, С. Н. Управление: искусство, наука, практика : учеб. пособие / С. Н. Князев. – Минск : Армита – Маркетинг, Менеджмент, 2002. – 512 с.
  2. Берков, В. Ф. Методология науки. Общие вопросы : учеб. пособие / В. Ф. Берков. – 3-изд. – Минск : РИВШ, 2015. – 396 с.
  3. Павлова, Л. В. Роль международного права как регулятора международных отношений в условиях глобализации / Л. В. Павлова // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права : сб. науч. тр. – Вып. 3. – Белгосуниверситет, 2011. – С. 76–85.
  4. Кочубей, М. А. Проблемы обеспечения международной информационной безопасности / М. А. Кочубей // Международно-правовая регламентация информационной безопасности и ее влияние на национально-правовую базу : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 2016. – С. 66–78.
  5. Смирнов, М. Г. Вооруженный конфликт немеждународного характера. Международно-правовой аспект : моногр. / М. Г. Смирнов. – М. : Норма: ИНФРА – М, 2014. – 208 с.
  6. Князев, С. Н. Основы национальной и экономической безопасности : учеб.-метод. пособие / С. Н. Князев [и др.]. – Минск : БНТУ, 2015. – 146 с.
  7. Рахимов, Т. Р. Денежное обращение, финансы и кредит: учеб. пособие / Т. Р. Рахимов [и др.]. – Томск : Университет, 2015. – 154 с.
- 13.03.2017