

Экономика и право

УДК 336

JEL: E58, G21

ЧУВАХИНА Лариса Германовна

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
Ленинградский проспект, дом 49, Москва, 125993, Россия

<https://orcid.org/0000-0001-8283-4372>

Чувахина Лариса Германовна, кандидат экономических наук, доцент,
доцент департамента мировой экономики и мировых финансов, Москва.

E-mail: l-econom@mail.ru

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА ФРС США

Аннотация

Предмет/тема. Федеральная резервная система (ФРС) является основным финансовым институтом США. Правовой основой формирования ФРС США является принятый в декабре 1913 г. Закон о Федеральном резерве. Учреждение ФРС означало создание коалиции крупных банков, собственников в каждом из двенадцати региональных резервных округов. Функционирование ФРС происходит в условиях региональной децентрализации. В структуре ФРС США выделяют: Совет управляющих; Федеральные резервные банки; Федеральный комитет по открытому рынку; Консультативные органы.

Цели/задачи. Цель исследования заключается в выявлении особенностей организационной структуры ФРС, исполняющей функции центрального банка.

Методология. При написании работы применялись общие и специальные методы исследования, в том числе анализ, синтез, обобщение.

Вывод. Сегодня ФРС США является не только основным финансовым институтом США, обеспечивающим развитие национальной банковской системы и сохранение доминирующих позиций доллара США, но и самой могущественной финансовой организацией в мире, являющейся основой мировой финансовой системы и выполняющей роль мирового центрального банка. Происходящие изменения в экономической политике США как внутренней, так и внешней не отражаются на позиции ФРС, которая остается устойчивой и неизменной. Во многом причина стабильной деятельности ФРС США исключительно в американских интересах объясняется особенностями организационной структуры Федерального резерва, функциями составляющих ее элементов.

Ключевые слова: *банковская система, Федеральный резерв, Совет управляющих, федеральный резервный банк, консультативные органы, денежная эмиссия, мониторинг банковской деятельности.*

Economics and Law

Larisa G. Chuvakhina, PhD in economic sciences, Associate Professor of the Department of World Economy and World Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow. E-mail: l-econom@mail.ru

THE LEGAL STRUCTURE OF THE US FEDERAL RESERVE

Abstract

Subject / Topic The Federal Reserve System (FRS) is the main financial institution in the United States. The legal basis for the formation of the US Federal Reserve is the Federal Reserve Act adopted in December 1913. The establishment of the Fed meant the creation of a coalition of large banks, owners in each of the twelve regional reserve districts. The functioning of the Fed occurs in conditions of regional decentralization. The structure of the US Federal Reserve distinguishes: Board of Governors; Federal Reserve Banks; Federal Open Market Committee; Advisory bodies.

Goals / Objectives The purpose of the study is to identify the characteristics of the organizational structure of the Fed, which serves as the central bank.

Methodology When writing the work, general and special research methods were used, including analysis, synthesis, generalization.

Conclusion and Relevance Today, the US Federal Reserve is not only the main financial institution in the United States, ensuring the development of the national banking system and maintaining the dominant position of the US dollar, but also the most powerful financial organization in the world, which is the basis of the global financial system, playing the role of a global central bank. The ongoing changes in the US economic policy, both internal and external, do not affect the position of the Fed, which remains stable and unchanged. In many respects, the reason for the stable activity of the US Federal Reserve exclusively in the American interests is explained by the features of the organizational structure of the Federal Reserve, the functions of its constituent elements.

Key words: *banking system, Federal Reserve, Board of Governors, Federal Reserve Bank, advisory bodies, money issue, monitoring of banking activities.*

В банковской системе США главная роль принадлежит Федеральной резервной системе (ФРС) США, обладающей функциями центрального банка и принадлежащей к числу так называемых «независимых» агентств, представляющих чисто американское явление [1].

Структура и основные принципы деятельности ФРС отражены в Законе о Федеральном резерве (Federal Reserve Act of 1913), принятом 23 декабря 1913 г. Конгрессом США¹.

Де-факто свою деятельность ФРС начала в ноябре 1914 г. после открытия двенадцати Федеральных резервных банков (ФРБ), каждый из которых расположен в одном из двенадцати федеральных резервных округов, созданных на территории США, согласно Закону о Федеральном резерве. Центрами федеральных резервных округов определены: Нью-Йорк, Сан-Франциско, Атланта, Бостон, Чикаго, Кливленд, Сент-Луис, Канзас-Сити, Ричмонд, Миннеаполис, Даллес и Филадельфия.

Учреждение ФРС означало создание коалиции крупных региональных банков, проводящих согласованную денежно-кредитную политику, но при этом действующих автономно на своей территории [2].

¹ Официальный сайт Федеральной резервной системы США. Режим доступа: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/structure-federal-reserve-system.htm>

Создание ФРС привело к консолидации банковского сектора в США, к установлению контроля над банковскими институтами. От действий ФРС зависит уровень инфляции, процентные ставки по широкому кругу кредитов, положение на финансовых рынках [3].

Согласно Закону о Федеральном резерве, каждый федеральный резервный банк получил право на эмиссию банкнот. Все национальные коммерческие банки, ставшие членами ФРС, получили право держать свои обязательные резервы в виде депозитов на счетах ФРС [4].

Основными структурными подразделениями Федеральной резервной системы являются: Совет управляющих ФРС, Комитет по операциям на открытом рынке, Федеральные резервные банки, Консультативные органы.

Органом, обеспечивающим общее руководство федеральной резервной системой, является Совет управляющих. В его функции входит утверждение президентов и вице-президентов ФРБ, осуществление ревизий деятельности ФРБ и банков-членов ФРС, утверждение бюджетов ФРБ. Входящие в Совет управляющих ФРС лица представляют все федеральные резервные округа. Президент США назначает Председателя Совета управляющих ФРС, являющегося одновременно его советником по экономической политике, сроком на четыре года с возможным последующим продлением. По окончании срока пребывания на должности председателя Совета управляющих занимавшее данную должность лицо может продолжить свою деятельность в Совете в качестве одного из его членов. Срок работы лиц в Совете управляющих ограничивается максимальным периодом в четырнадцать лет. Конгресс США не может уволить руководство ФРС из-за несогласия правительства с позицией финансового регулятора, например, по вопросам монетарной политики [5].

Председатель Совета управляющих обязан выступать с докладом в Конгрессе о приоритетах денежно-кредитной политики ФРС не реже двух раз в год. В течение четырехлетнего периода правления Президент США может назначить только двух новых членов Совета управляющих ФРС. В функции председателя Совета управляющих входит подготовка повестки дня для заседаний Совета. За организацию текущей деятельности Совета управляющих отвечает руководитель его аппарата. Все вопросы, обсуждаемые в рамках Совета управляющих, решаются путем голосования. Одним из семи голосов является голос председателя Совета управляющих. В аппарате Совета работают порядка двух тысяч сотрудников.

ФРС обладает финансовой независимостью от федерального бюджета. Формирование финансовых ресурсов Федерального резерва происходит за счет процентных доходов по казначейским бумагам и другим активам, находящимся в его распоряжении. Финансовые ресурсы Федерального резерва распределяет самостоятельно. Финансирование деятельности Совета управляющих ФРС осуществляется из отчислений федеральных резервных

банков. Деятельность Федеральных резервных банков жестко контролируется Советом управляющих ФРС [5].

Обладающие статусом самостоятельного юридического лица Федеральные резервные банки организованы как частные корпорации с акционерным капиталом. Банки – члены федеральных резервных округов приобретают акции ФРБ, на которые начисляются дивиденды; формируют обязательные резервы; регулярно представляют отчеты о своей деятельности. Решивший войти в Федеральную резервную систему банк обязан приобрести акции ФРБ на 6% от своего капитала, выплатив 3% сразу от имеющегося капитала, а остальные 3% - по требованию Совета управляющих ФРС, чаще всего тогда, когда резервные банки несут убытки. От своего участия в капитале регионального резервного банка коммерческий банк, согласно Закону о Федеральном резерве, получает фиксированный дивиденд в 6% годовых дивидендов¹. Размер резервов, которые коммерческие банки обязаны держать в региональных резервных банках, определяется Советом управляющих ФРС. Эти денежные средства являются резервом ФРС. Учитывая различия в финансово-экономическом положении «городских» и «сельских» банков, вводятся дифференцированные требования к их депозитным резервам, что позволяет в определенной степени уравнивать конкурентные возможности банков.

Управление каждого Федерального резервного банка сосредоточено в руках Совета директоров, в составе девяти директоров, из которых шесть директоров избираются банками-членами ФРС на срок в три года, а три директора назначаются сроком на три года Советом управляющих Федеральной резервной системы. Директора, входящие в Совет, разделяются на три класса: А, В, С. Директора класса А избираются банками-членами ФРС из числа собственных банковских служащих, занимающих высокие должности. Директора класса В избираются банками-членами ФРС из числа лиц, не занятых в банковской сфере. Они могут представлять интересы отраслей промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг, потребителей². Директора класса С, назначаемые Советом управляющих ФРС, не могут работать в частных банках или являться их акционерами.

Разделение директоров на три группы отражает интересы банков, их клиентов-бизнесменов и общества. Председатель Совета директоров федерального резервного банка и его заместитель назначаются Советом управляющих ФРС из числа директоров класса С. Совет директоров избирает Президента ФРБ из директоров класса В и С. Закон Додда-Фрэнка (Dodd-Frank Act), принятый в 2010 г., исключил директоров класса А из процесса выборов президентов ФРБ. Избранные Президенты ФРБ утверждаются Советом управляющих ФРС на пятилетний срок.

¹ Federal Reserve Act. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section7.htm>

² Federal Reserve Act . URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section7.htm>

Каждый ФРБ при разработке тактики поведения исходит из местных условий и действует в пределах своего резервного округа. В функции ФРБ входят: осуществление эмиссии банкнот; реализация операций на открытом рынке; предоставление кредитов банкам-членам, расположенным в их округе; осуществление клирингового обслуживания банков; мониторинг банковской деятельности. Процентная ставка устанавливается федеральными резервными банками в пределах, определенных руководством Федерального резерва. Свой бюджет, утверждаемый Советом управляющих ФРС, имеет каждый ФРБ. Надзор за исполнением бюджета осуществляет Совет директоров Банка. Капитал ФРБ состоит из взносов коммерческих банков, что является одним из условий членства в ФРС. Основная прибыль, получаемая ФРБ, складывается из процентов по вкладам в ценные бумаги, приобретенные в ходе операций на открытом рынке, из процентов на имеющуюся в банке иностранную валюту и из процентов по ссудам депозитных учреждений. Получаемая ФРБ прибыль направляется в первую очередь на оплату затрат ФРБ и ФРС в целом.¹ Значительная часть прибыли ФРБ передается Министерству финансов США.

Доминирующие позиции среди федеральных резервных банков занимает Банк Нью-Йорка, что во многом объясняется значительными его активами. На Банк Нью-Йорка приходится подавляющая часть всех активов ФРС и всей денежной эмиссии. В ФРБ Нью-Йорка хранится золото иностранных государств. Банк на конфиденциальной основе хранит данные о своих клиентах, об их счетах.²

Каждый ФРБ имеет по 25 отделений в своем федеральном резервном округе, управляемые советами директоров, члены которых назначаются федеральным резервным банком округа на трехлетний срок. В отличие от директоров ФРБ директора филиалов не делятся на разные классы. Поскольку президент ФРБ, будучи членом совета директоров ФРБ, назначается Советом управляющих ФРС, то советы директоров отделений ФРБ, назначаемые резервным банком округа, также полностью отражают интересы Совета управляющих ФРС.

За проведение кредитно-денежной политики в структуре ФРС отвечает Федеральный комитет по открытому рынку (FOMC), который отвечает за операции на открытом рынке страны; принимает решения об изменении процентных ставок и роста денежной массы; за покупку и продажу ФРС казначейских ценных бумаг.

В состав Федерального комитета по открытому рынку входят 12 человек, семь из них являются членами Совета управляющих ФРС,

¹ Federal Reserve Act. Board of Governors of the Federal Reserve System. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>

² Тердиман Д. История с золотом на \$ 255 миллиардов. Режим доступа: <http://goldenfront.ru/articles/view/istoriya-s-zolotom-na-255-milliardov>

остальные пять – это президент ФРБ Нью-Йорка, постоянный член Комитета, и президенты еще четырех федеральных резервных банков, избираемые сроком на один год в порядке очередности. В 2020 г. в состав Комитета входят президенты ФРБ Далласа, Филадельфии, Кливленда и Миннеаполиса.¹ Решения Комитета принимаются на основе голосования. Руководит деятельностью Комитета его председатель и вице-председатель. Традиционно первую должность, начиная с 1935 г., занимает председатель Совета управляющих, вторую – президент Федерального резервного банка Нью-Йорка, отвечающего как за проведение операций на открытом рынке, так и за международные финансовые операции. Переизбрание председателя Комитета происходит ежегодно.

Федеральный комитет по открытому рынку, согласно Закону о банковской деятельности 1935 г., проводит заседания не реже четырех раз в году, а, начиная с 1981 г. по восемь заседаний, на которых принимаются решения и проводится голосование относительно уровня процентных ставок. Присутствуют на заседаниях комитета и участвуют в обсуждениях президенты всех двенадцати Федеральных резервных банков.² Перед каждым заседанием сотрудники комитета готовят письменные финансовые отчеты о ситуации на финансовых рынках и затем направляют их членам комитета и президентам резервных банков, не являющихся на тот момент членами комитета. На заседаниях комитета, наряду с обсуждением уровня процентных ставок, рассматривается также динамика ВВП, цен и заработной платы.

Структура ФРС включает пять консультативных органов. В соответствии с положениями Закона о Федеральном резерве 1913 г. был учрежден Федеральный консультативный совет. Консультативный совет Сообщества, Консультативный совет общества депозитарных институтов, Консультативный комитет по страховой политике, Совет по проверке достоверности информации были созданы решением Совета управляющих ФРС. Члены консультативных советов обладают правом совещательного голоса. В то же время они способны влиять на решения, принимаемые Советом управляющих.

Федеральный консультативный совет (Federal Advisory Council), состоит из двенадцати влиятельных представителей банковского сектора от каждого федерального резервного округа, предоставляющих консультации Совету управляющих по всем вопросам, подпадающим под его юрисдикцию. Совет управляющих не обязан исполнять рекомендации Федерального консультативного совета. Заседания совета с участием членов Совета управляющих ФРС проходят ежеквартально, как правило, в первую пятницу февраля, мая, сентября и декабря в Вашингтоне.³ На

¹ Federal Open Market Committee. URL: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomc.htm>

² Federal Open Market Committee. URL: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomc.htm>

³ Federal Advisory Council. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fac.htm>

совместных заседаниях Консультативного совета с представителями Совета управляющих обсуждаются экономические и банковские вопросы.

Консультативный совет Сообщества (The Community Advisory Council - SAC) был создан в 2015 г. вместо Потребительского Консультативного совета (Consumer Advisory Council), действовавшего с 1976 г. Целью создания Консультативного совета Сообщества было осуществление обмена мнениями и консультирование Совета Управляющих по вопросам предоставления потребительских финансовых услуг, прежде всего, лицам с низким и средним уровнем доходов. В состав Консультативного совета входят представители финансовых кругов, потребительских союзов, юристы, ученые-экономисты. Члены SAC встречаются каждые полгода с членами Совета управляющих в Вашингтоне, представляя различные точки зрения на развитие экономики и финансов¹.

Консультативный совет общества депозитарных институтов (Community Depository Institutions Advisory Council - CDIAC) был создан в октябре 2010 г. вместо функционирующего с 1981 г. Консультативного совета сберегательных учреждений (Thrift Institutions Advisory Council)². В состав Консультативного совета общества депозитарных институтов входят по одному представителю от консультативного совета каждого из двенадцати федеральных резервных банков; представители сберегательных банков, ссудо-сберегательных ассоциаций и кредитных союзов, а также благотворительных организаций. Два раза в год члены Консультативного совета общества депозитарных институтов встречаются с членами Совета управляющих ФРС и предоставляют информацию об условиях кредитования и по другим вопросам, представляющим взаимный интересам.

Консультативный комитет по страховой политике (Insurance Policy Advisory Committee - IPAC) создан при Совете управляющих в 2018 г. в соответствии с разделом 211 (b) Закона об экономическом росте, нормативно-правовой помощи и защите прав потребителей (Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act). Комитет предоставляет Совету управляющих информацию, касающуюся международных стандартов страхования³.

Совет по проверке достоверности информации (Model Validation Council) создан в 2012 г. для предоставления экспертных и независимых консультаций по оценке информации, используемой в стресс-тестах банковских учреждений. Закон Додда-Фрэнка требовал от ФРС проведения ежегодных стресс-тестов крупных банковских холдинговых компаний и системно значимых финансовых учреждений, контролируемых Советом⁴.

¹ Community Advisory Council. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/cac.htm>

² Thrift Institutions Advisory Council. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/tiac.htm>

³ Insurance Policy Advisory Committee. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/ipac.htm>

⁴ Model Validation Council. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/mvc.htm>

Рычаги финансовой власти в США сосредоточены в руках Федерального резерва. Все национальные банки являются членами ФРБ своего резервного округа и соответственно Федеральной резервной системы и подчиняются принятым в рамках национальной банковской системы нормам регулирования и решениям ФРС [6]. Банки штатов добровольно выбирают свой статус. В структуру ФРС входят порядка 40% всех банков и кредитных союзов на территории США. Банками-членами ФРС является примерно половина всех коммерческих банков страны, являющихся держателями акций Федерального резерва. В их число входят наиболее крупные финансовые учреждения, на долю которых приходится более 70% депозитов всей кредитной системы США.

Дуализм в американской банковской системе сохраняется и сегодня. Однако система, состоящая из небольших частных банков штатов, постепенно уступает свои позиции регулируемой банковской системе, основу которой составляет ФРС США.

Список источников:

1. The Federal Reserve and the Financial Crisis Paperback – February 22, 2015 by Ben S. Bernanke (Author). Paperback: 144 pages. Publisher: Princeton University Press (February 22, 2015).
2. Caruana J. Why central bank balance sheets matter /Bank for International Settlements Papers No 66. October 2012.P.5.
3. Board of Governors of the Federal Reserve System. Press Release. December 12,2012.
4. Rothbard M.N. The Case Against the Fed. Ludwig Von Mises Institute, 1994. Paperback: 158 pages
5. Чувахина Л.Г. Роль ФРС США в мировой экономической системе. Монография. М.: Изд-во «Перо». 2018. С.162.
6. Macroeconomic stability of the participating countries of integration associations in conditions of high volatility of exchange rates. Raleigh, North Carolina, USA: Lulu Press, 2016. P.161.

References:

1. The Federal Reserve and the Financial Crisis Paperback – February 22, 2015 by Ben S. Bernanke (Author). Paperback: 144 pages. Publisher: Princeton University Press (February 22, 2015).
2. Caruana J. Why central bank balance sheets matter /Bank for International Settlements Papers No 66. October 2012.P.5.
3. Board of Governors of the Federal Reserve System. Press Release. December 12,2012.
4. Rothbard M.N. The Case Against the Fed. Ludwig Von Mises Institute, 1994. Paperback: 158 pages
5. Chuvakhina (2018) – Chuvakhina L.G. The role of the US Federal Reserve in the world economic system [Rol' FRS SSHA v mirovoy ekonomicheskoy sisteme], Monograph.M.:Publishing house “Feather” [Monografiya. M.: Izd-vo «Pero»] 2018.P.162. [in Russian].
6. Macroeconomic stability of the participating countries of integration associations in conditions of high volatility of exchange rates. Raleigh, North Carolina, USA: Lulu Press, 2016. P.161.

