

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра таможенного, административного и финансового права

**ПРАВОВОЙ СТАТУС БАНКА РОССИИ И ФРС США:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 366 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»,
юридического факультета

Мавриной Маргариты Викторовны

Научный руководитель

К.Х.Н.
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Е.Л. Власова

инициалы, фамилия

« ____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой:

К.Ю.Н.
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

С.А. Овсянников

инициалы, фамилия

« ____ » _____ 20 ____ г.

Саратов 2022

Актуальность темы исследования. Актуальность темы исследования обуславливается необходимостью реформирования государственного регулирования банковской системы Российской Федерации. Состояние банковской системы определяет не только финансовые показатели, но и социально-экономическое положение граждан, так как в настоящее время банки аккумулируют денежные средства государства. Большая доля государственной собственности в банковской системе России. Российская Федерация владеет значительными пакетами акций ряда крупнейших банков страны. Деятельность коммерческих банков регламентируется Центральным банком, и от проводимой им денежно-кредитной политики зависит эффективность функционирования всей банковской системы, а, следовательно, и социально-экономическое благополучие населения¹. Основная проблема заключается в том, что нет однозначного ответа на вопрос о правовом статусе Банка России, так как он, являясь публично-правовым институтом, одновременно имеет гражданско-правовой статус, непосредственно закрепленный в Гражданском кодексе РФ. Следующая проблема заключается в неравномерном распределении кредитных организаций по территории государства. По состоянию на 1 января 2020 г. в России функционирует 442 кредитные организации. Из них в Центральном округе - 253 кредитные организации, из которых большая часть зарегистрирована в Москве. При этом соответствующие показатели в регионах составляют: по Приволжскому округу - 57 кредитная организация, по Южному округу - 24 кредитных организаций. Самый низкий показатель зафиксирован по Северо - Кавказскому федеральному округу - 10 кредитных организаций². Данная непропорциональность имеет место быть в течение долгого времени и является источником высоких системных рисков в работе банковской

¹ Софронова В.В. Регулирование банковского сектора России. Новые тенденции // Финансы и кредит. — 2018. — Т. 24, № 2. — 335 с.

² Информационно-аналитический материал «Количественные характеристики банковского сектора Российской Федерации.» // Официальный сайт Центрального Банка РФ [Электронный ресурс] - URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/29259/razv_bs_20_08.pdf (дата обращения: 10.03.2020г.) - Загл. с экрана. - Яз. рус.

системы, так как она обусловлена фрагментарностью российской экономики, её слабой внутренней интегрированностью, преобладанием финансового капитала по сравнению с промышленным и его концентрацией преимущественно в столице государства и других центрах.

Таким образом практическая значимость данной работы заключается в проведенном анализе норм материального и процессуального права, а также научных исследованиях, изучении судебной практики, в целях выявления проблем и пробелов в регулировании банковского сектора, поиска путей решений, которые, возможно, будут рассматриваться в качестве предложений, направленных на внесение изменений в законодательную базу Российской Федерации.

Предполагается целесообразным сравнение организационных основ деятельности Центрального Банка РФ и Федеральной резервной системы в связи с тем, что современная российская банковская система относительно молода, и на этапе ее становления неоднократно высказывалась точка зрения о необходимости преобразования российской банковской системы по образцу американской модели. Необходимость понимания и уяснения механизмов деятельности данных публично-правовых институтов, их влияния на развитие экономик крупнейших стран мира, взаимосвязь в процессах глобализации также объясняет разумность сопоставления банковской деятельности России и США.

Степень освещения темы в научной литературе. Доктринальным анализом исследуемых вопросов занимались такие исследователи как Щенин Р.К., Вешкин Ю. Г., Авагян Г. Л., Бобраков Ю.И., Т. Вудворд.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования банковской системы России и банковской системы США.

Предметом исследования являются нормы российского права и законодательства США, служащие юридической предпосылкой для возникновения и существования банковских правоотношений внутри отдельных элементов банковской системы России и США-Банка России и Федеральной резервной системы США.

Цель исследования данной работы заключается в том, чтобы на основании достижений финансово-правовой науки и действующего законодательства провести изучение и сопоставление правовых статусов главных банков Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки для выявления схожих черт и объективно существующих различий.

Эта цель реализуется путем решения следующих **задач**:

1. Проанализировать нормативные основы деятельности банковских систем Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки.
2. Рассмотреть организационную структуру Центрального банка России и Федеральной системы США.
3. Определить форму собственности Банка России и Федеральной резервной системы США.
4. Раскрыть цели деятельности Центрального Банка РФ и ФРС США, а также указать задачи, решаемые в ходе их осуществления.
5. Определить правовой статус, функции и полномочия основных субъектов, регулирующих банковскую деятельность, в рассматриваемых государствах.
6. Исследовать нормативно установленный порядок осуществления банковского надзора в США и Российской Федерации.
7. Выделить основные характеристики независимости в деятельности ЦБ РФ и ФРС США.
8. Указать, в каких аспектах проявляется подотчетность Банка России и Федеральной резервной системы США.

9. Внести отдельные предложения по реформированию банковской системы и совершенствованию действующего банковского законодательства.

Методологическая основа научного исследования построена на применении общенаучных методов, таких как диалектический, эмпирический, анализ, синтез, системный метод научного познания, а также специально-юридических методов, а именно сравнительно-правового, формально-юридического и других. При подготовке данного исследования использовался также исторический метод.

Эмпирическую основу исследования составили материалы опубликованной судебной практики, материалы периодической печати.

Практическую базу исследования составляют материалы судебной практики, комментарии к Гражданскому Кодексу РФ, Постановления Конституционного суда РФ, Постановления Пленума Верховного суда РФ.

По результатам исследования были сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. Необходимо выявить отличительные особенности в организации деятельности и функционировании Банка России и ФРС США, а также указать схожие черты при реализации возложенных на них полномочий.
2. Возможность применения к отношениям, возникающих в рамках реформирования банковской системы Российской Федерации опыта функционирования Федеральной резервной системы США и её составных элементов.
3. Необходимо вывести институциональное понятие Центрального Банка РФ на основе выявления основных характеристик правового статуса Банка России.
4. Выявлена необходимость на уровне конституционных положений наиболее детально проработать правовой статус Банка России, в связи с чем предложено внести изменения в Конституцию

Российской Федерации, ввести несколько статей, в которых детально определить правовой статус ЦБ РФ, а также закрепить его дальнейшее правовое регулирование на уровне федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" от 10.07.2002 N 86-ФЗ.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, 3 глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка использованных источников.

В ходе проведённого исследования выявлены отличительные особенности в организации деятельности и функционировании Банка России и ФРС США, а также указаны схожие черты при реализации возложенных на них полномочий. В США можно наблюдать черты национальной и субнациональной банковских систем, то есть, существование двух параллелей органов первого уровня (федеральный и штатный) и двух параллелей кредитных организаций (национальные и зарегистрированные на уровне штатов). В Российской Федерации же соответствующая организация банковской системы отсутствует, а орган власти в лице Центрального Банка РФ является единым для всех зарегистрированных кредитных организаций.

Структура центрального банка каждой страны отражает объективно существующее политическое устройство и особенности правовой системы. Как России, так и в США федеративная форма государственного устройства, что отражено в особенностях внутренней структуры соответствующих центральных банков в виде разветвленной сети «управляющих центров». В США такими «управляющими центрами» можно назвать 12 Федеральных резервных банков, в Российской Федерации - 85 территориальных учреждений, однако спектр полномочий Федеральных резервных банков существенно шире территориальных учреждений Банка России, в чем проявляются элементы децентрализации власти в США.

В процессе настоящего исследования выявлено, что особенности правовой системы находят свое отражение в такой специфике, как подчиненность и масштаб полномочий данных структурных единиц. В США применительно к ФРС на законодательном уровне отражена история страны, выражающаяся в наличии в каждом Федеральном резервном банке представителей тех штатов, на территории которых действует данный Федеральный резервный банк. В России отсутствует закрепленный на законодательном уровне принцип обязательного наличия в территориальных учреждениях представителей данного региона. Также следует отметить, что Федеральные резервные банки принадлежат другим коммерческим банкам-членам ФРС на праве собственности, при этом являясь проводниками государственной политики как части ФРС. По нашему мнению, в данном вопросе наблюдается принцип взаимодействия на основе прямых и обратных связей, когда собственниками Федеральных резервных банков являются те банки-члены ФРС, чью деятельность они контролируют. В отличие от них, в России территориальные учреждения не являются субъектами частной собственности, являясь аналогичным звеном Центрального банка. Таким образом, Центральный Банк РФ относится к числу государственных центральных банков, где сто процентов капитала принадлежит правительству, что отражается в национальном законодательстве. Противоположностью государственному центральному банку выступает акционерный центральный банк, сформированный взносами учредителей, к которому относится Федеральная резервная система США.

Как уже было упомянуто ранее, банковский надзор представляет собой неотъемлемую функцию центральных банков. При осуществлении банковского надзора в США привлекаются в качестве внешних проверяющих структур банки штатов, не состоящие в Федеральной резервной системе и не страхующие депозиты в Федеральной корпорации страхования депозитов и находящиеся под контролем властей штатов. В Российской Федерации в

внешним проверяющим структурам относятся ежегодные аудиторские проверки независимыми аудиторскими компаниями. Цели и задачи банковского надзора направлены на создание и поддержание условий для более эффективного функционирования банковской системы. Системы банковского надзора дифференцируются в зависимости от степени участия центральных банков в надзорной деятельности. Одним из проявлений контрольно-надзорной деятельности Центрального Банка Российской Федерации является валютный контроль. Указанная функция, представляет собой контроль за валютными операциями, реализуемый через воздействие на валютный курс национальной валюты, а также ограничение использования иностранной валюты. Федеральная резервная система США не является единственным органом банковского регулирования и надзора в США, а в Центральном Банке Российской Федерации возрастает тенденция совмещения денежно-кредитной и других функций с банковским контролем и надзором.

На основе исследования отмечено, что Банк России получил дополнительные функции в связи с наделением его статусом мегарегулятора финансового рынка Российской Федерации. Таким образом, он трансформировался в один из наиболее важных институтов, имеющего механизмы и инструменты, направленные на осуществление монетарной политики, и выступающим ключевым органом регулирования и надзора. В настоящее время ЦБ РФ выполняет так называемую роль Банка для других кредитных организаций, совмещая это с формированием и реализацией монетарной политики Российской Федерации, при этом соединяя в себе полномочия регулятора банковского сектора, полномочия по надзору и контролю на всех уровнях банковской системы и участника. ФРС США является квазигосударственной структурой, которая наделена возможностью независимого принятия решений в части монетарной политики, что делает её аномальным органом власти в составе правительства Соединённых Штатов Америки. Стоит также отметить, что ответственность за постановку целей

кредитно-денежной системы США лежит на представителях Конгресса и Федерального Комитета по операциям на открытом рынке, а ФРС же в свою очередь отвечает за достижение поставленных целей. На Совете Управляющих лежит обязанность по предоставлению отчётов Конгрессу США, но при этом он освобождён от обязанности согласовывать свои действия по достижению поставленных целей в области денежно-кредитной политики государства с представителями законодательной или исполнительной властей.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что Банк России как особый публично-правовой институт государства, главный банк первого уровня и Федеральная резервная система США как независимое федеральное агентство имеют свои уникальные черты в проявлении принципа независимости при осуществлении возложенных на них обязанностей. Независимость центрального банка не должна иметь абсолютных характер. Независимость ЦБ РФ ограничивается государственной системой сдержек и противовесов, в частности, Национальный финансовый как коллегиальный орган является формой подотчётности ЦБ РФ перед нижней палатой парламента Российской Федерации. Федеральная резервная система подотчетна общественности и Конгрессу, который часто анализирует деятельность ФРС и может изменить её обязанности законодательным образом.

Стоит отметить, что Федеральная резервная система, в отличие от Центрального Банка Российской Федерации, носит государственно-частный характер, но всё же является федеральным агентством, получающим полномочия от Конгресса США. Международный опыт показывает, что денежно-кредитная политика имеет тенденцию быть более эффективной в поддержании стабильных цен и высокой занятости, когда она защищена от краткосрочного политического влияния. В то же время в демократическом обществе уместно, чтобы операционная независимость сочеталась с

подотчетностью центрального банка перед общественностью и его избранными представителями. Четкое информирование о целях и стратегии денежно-кредитной политики также важно для повышения эффективности систематической денежно-кредитной политики, потому что, когда общественность и инвесторы понимают цели денежно-кредитной политики, инфляционные ожидания с большей вероятностью останутся прочно закрепленными.

Что же касается возможности применения опыта Федеральной резервной системы в Российской Федерации, стоит отметить, что первостепенной целью Банка России в области денежно-кредитной политики является ценовая стабильность, что отличает его от целей Федеральной резервной системы, которые включают в себя помимо подавления инфляции, также доступность денег и кредита для содействия достижению национальных экономических целей и достижение целей максимальной занятости. Исходя из этого, считаем, что Банку России необходимо расширить целевые ориентиры, а именно – перейти от исключительно антиинфляционных целей к целям стимулирования экономического роста как на один из ключевых показателей собственной эффективности. Для повышения эффективности кредитно-денежной политики стоит изменить курс от административно-территориального деления в деятельности Центрального Банка РФ, создав определённое количество крупных финансовых округов, в каждый из которых будет входить от нескольких единиц до нескольких десятков субъектов федерации.

На основе анализа организационных основ деятельности Банка России сформировано институциональное понятие Центрального Банка РФ, заключающееся в следующем: Центральный Банк РФ - особый публично-правовой институт государства, не входящий в формально определенную основным законом государства систему разделения властей и наделенный государственно-властными полномочиями, подотчётный нижней палате

парламента Российской Федерации, а также имеющий особую организационно-правовую форму юридического лица, определяемого Конституцией РФ и ФЗ о Банке России, осуществляющий свою деятельность только за счёт полученной прибыли, необходимой для реализации публичных целей.

В ходе проведения данного исследования было выявлено, что Центральный Банк РФ сочетает публичные и частноправовые начала при осуществлении своих функций. В ст. 75 Конституции Российской Федерации определяются основные положения, касающиеся осуществления Банком России своей деятельности, а именно определяется его главная функция - защита и обеспечение устойчивости рубля, также закреплено монопольное право ЦБ РФ на денежную эмиссию. Однако, в Конституции Российской Федерации не конкретизируется правовая сущность рассматриваемого субъекта, в связи с чем мы можем утверждать, что Банк России не является органом государственной власти, так как он ни к одной из ветвей власти не относится, а его полномочия прописаны в основном законе государства с целью наделения его особым статусом для предотвращения давления государственной власти в лице ее органов. Между тем, существуют и иные точки зрения, например, точка зрения, в которой ЦБ РФ относят к государственным органам, в связи с тем, что полномочия Банка России могут быть воплощены с помощью мер государственного принуждения, а также наличие у него полномочий по изданию нормативно - правовых актов в форме указаний, инструкций или положений. Подкрепляет данную точку зрения также тот факт, что Центральный Банк РФ осуществляет свои функции и полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В связи с существующей полярностью мнений и неразрешёнными по настоящее время вопросами относительного правового статуса Банка России, выявлена необходимость на уровне конституционных

положений наиболее детально проработать правовой статус Банка России, в связи с чем предложено внести изменения в Конституцию Российской Федерации, ввести несколько статей, в которых детально и конкретно определить правовой статус ЦБ РФ, а также закрепить его дальнейшее правовое регулирование на уровне федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" от 10.07.2002 N 86-ФЗ.