

Административное право

Попова Наталия Федоровна,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры «Административное
и информационное право» Финансового
университета при Правительстве РФ,
главный научный сотрудник
ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
Москва, (E-mail: nfpopova51@mail.ru)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОГО ДЕЛА¹

Аннотация. В статье рассматривается банковская система как один из важнейших институтов финансовой системы РФ, который оказывает большое воздействие на протекание всех экономических процессов в государстве. Раскрываются: характеристика, сущность правового регулирования в этой сфере, произошедшие изменения в правовом регулировании. Отмечается, что целями правового регулирования являются вопросы юридической защиты и гарантий прав клиентов банков, поскольку их деятельность осуществляется за счет привлекаемых денежных средств. Показан административно-правовой статус Центрального банка РФ как мегарегулятора банковских отношений. Раскрыт механизм административно-правового регулирования банковских отношений. Сделан вывод о том, что нормы административного права регулируют следующие виды административно-правовых отношений в сфере банковского дела: правоотношения, связанные с реализацией полномочий органов исполнительной власти, участвующих в организации банковского дела (Правительство РФ, Минфин, ФНС, Росфинмониторинг и др.); правоотношения, связанные с взаимодействием ЦБ РФ с органами исполнительной власти; правоотношения по поводу обеспечения финансовой устойчивости банков; правоотношения по осуществлению административного надзора за деятельностью банков за соблюдением ими положений действующего законодательства и других административных процедур (регистрационных, учетных и т.п.); правоотношения по реализации мер административной ответственности за нарушения банковского законодательства; внутриорганизационные отношения в системе ЦБ РФ и др.

Ключевые слова: банковская система, административно-правовое регулирование, банковские отношения, нормы административного права, административно-правовой статус Центрального банка РФ.

Банковская система – это один из важнейших институтов финансовой системы РФ, который оказывает большое воздействие на протекание всех экономических процессов в

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС Консультант Плюс.

государстве. Банковская система входит в состав другой, более широкой финансово-кредитной системы, взаимодействует со всеми ее элементами, а также выполняет свои собственные, только ей присущие функции.

Банки играют решающую роль в процессе эффективного распределения накоплений и инвестиций в условиях рыночной экономики и в обеспечении стабильности всей финансовой системы в целом. В случае ухудшения состояния банковской системы возникает и существенное ухудшение экономического положения в стране в целом. Государство в соответствии с положениями Конституции РФ несет ответственность за обеспечение экономической стабильности. Поэтому государство, исходя из того что банковские правоотношения состоят из частных и публичных элементов, должно регулировать банковскую деятельность, защищая как частноправовые, так и публично-правовые интересы.

Банковская деятельность представляет собой систему постоянно осуществляемых сделок и операций, направленных на извлечение прибыли, т.е. банковская деятельность – это предпринимательская деятельность кредитных организаций, а также деятельность ЦБ РФ и его учреждений с целью получения прибыли.

В соответствии с Законом РФ 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» *кредитная организация* – это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специальной лицензии Банка России имеет право осуществлять установленные банковские операции. Установлено два основных вида кредитных организаций - банк и небанковская кредитная организация (далее - НКО).

Банк - это кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Существует два вида НКО:

1) *имеющая право осуществлять исключительно такие банковские операции* как: осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов) и связанных с ними иных банковских операций (расчетные НКО);

2) *имеющая право осуществлять отдельные банковские операции*, предусмотренные законодательством. Допустимые сочетания банковских операций для такой НКО устанавливаются Банком России. В ст. 5 названного Закона установлены виды банковских операций и сделок кредитных организаций.

В соответствии с лицензией Банка России банк вправе осуществлять выпуск, покупку, продажу, учет, хранение и иные операции с ценными бумагами, выполняющими функции платежного документа, с ценными бумагами, подтверждающими привлечение денежных средств во вклады и на банковские счета, с иными ценными бумагами, осуществление операций с которыми не требует получения специальной лицензии, а также вправе осуществлять доверительное управление указанными ценными бумагами по договору с физическими и юридическими лицами.

Банковская система РФ включает в себя Банк России, кредитные организации, а также представительства иностранных банков.

В основе правового регулирования общественных отношений в сфере организации банковского дела применяется правовое регулятивное воздействие. Правовые основы организации и деятельности кредитных учреждений определены в федеральных законах от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм.), от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм.) и др.

Регулирование банковской деятельности представляется как процесс по установлению правил организации кредитного дела в порядке законодательной и иной нормотворческой деятельности.

В организации банковского дела участвуют органы исполнительной власти в пределах установленной компетенции

(Правительство РФ, Минфин, ФНС, Росфинмониторинг и др.), но главная роль принадлежит *Банку России*.

Он не отнесен законодательством ни к одной из ветвей государственной власти и его особый статус установлен Конституцией РФ. Он является основным субъектом управления и административно-правового регулирования финансовых отношений в банковской сфере. К числу таких его функций Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» относит функции регулирования и надзора, определяя, что Банк России является органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций (ст. 56 Закона).

Регулирующие и надзорные функции Банка России (далее ЦБ РФ) осуществляются через действующий на постоянной основе орган - Комитет банковского надзора, объединяющий руководителей структурных подразделений Банка России, обеспечивающих выполнение его надзорных функций.

Банк России не имеет права вмешиваться в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Хотя ЦБ РФ не является органом государственной власти, ему свойственны многие функции, присущие только органам исполнительной власти. Например, разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики, политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка во взаимодействии с Правительством РФ; установление правил осуществления расчетов в РФ; проведения банковских операций.

Принятые Банком России нормативные правовые акты, обязательны для органов государственной власти и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Нормативные акты Банка России вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования в официальном издании Банка России – «Вестнике Банка России», за исключением случаев, установленных Советом директоров. Нормативные акты Банка России не имеют обратной силы.

Эффективное осуществление Банком России своих административных функций и оперативное реагирование на

изменения в условиях рыночной экономики является невозможным без качественного и эффективного осуществления Банком России своих нормотворческих полномочий, особенно полномочий в части методов воздействия на участников банковского сектора.

По поручению уполномоченных органов исполнительной власти Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает им лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает лицензии.

Осуществляет регистрацию выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг, регистрацию отчетов об итогах выпусков эмиссионных ценных бумаг.

Проводит анализ и прогнозирование состояния экономики России, публикует соответствующие материалы и статистические данные и т.п. Как известно, эти функции являются исключительной прерогативой органов исполнительной власти.

Центральный банк РФ ежегодно направляет в Государственную Думу информацию о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики РФ, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики.

На *Банк России* возложено осуществление: контроля и надзора за соблюдением эмитентами требований законодательства об акционерных обществах и ценных бумагах; валютного контроля; контроля за соблюдением требований законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и др.

Таким образом, Банк России сосредоточил в рамках банковской системы все основные управленческие функции: нормотворческую (издание нормативных актов), исполнительную (реализация государственной политики, контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций) и юрисдикционную (применение санкций к нарушителям) [1, 2].

С передачей функций упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам усиливается позиция Центрального банка

России как государственного органа. Видно, что статус Центрального банка РФ меняется в сторону мегарегулирования.

Также хотелось бы обратить внимание на изменения в территориальной структуре Центрального банка РФ в связи с расширением его функций.

В соответствии со ст. ст. 83, 84 Федерального закона о Банке России он представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В систему Банка России входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России.

Национальные банки республик в составе РФ являются территориальными учреждениями Банка России.

Территориальные учреждения Банка России не являются юридическими лицами, не имеют права принимать решения нормативного характера и выдавать без разрешения Совета директоров банковские гарантии и поручительства, вексельные и другие обязательства. Задачи и функции территориальных учреждений Банка России определяются Положением о территориальных учреждениях Банка России, утверждаемым Советом директоров. Территориальными учреждениями Банка России являются управления Банка по субъектам РФ. Обсуждается вопрос об учреждении территориальных органов Центрального банка на уровне федеральных округов.

Правопреемник упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) - Служба Банка России по финансовым рынкам образовала межрегиональные управления Службы Банка России по финансовым рынкам на базе существовавших региональных отделений ФСФР. Полномочия межрегиональных управлений СБРФР распространяются на территорию нескольких граничащих друг с другом субъектов РФ или федеральных округов.

Таким образом, можно увидеть усложнение административно-правового статуса Центрального банка РФ. Добавление контрольно-надзорных полномочий мегарегулятора и изменение

территориальной структуры в сторону ее расширения усиливают позиции Банка России как органа государственной власти [3].

В научных трудах высказываются различные точки зрения относительно природы статуса Банка России как федерального органа государственной власти, как органа государственного управления специальной компетенции, как федерального государственного учреждения, государственной корпорации, государственного унитарного предприятия, как юридического лица особого рода, коммерческой организации с особым правовым статусом и др. [4].

Президент РФ, Государственная Дума и Счетная палата РФ контролируют деятельность Центрального банка РФ. В последние годы происходили существенные изменения в правовом регулировании этой сферы. Так, в целях обеспечения эффективного регулирования, контроля и надзора в сфере финансового рынка и страховой деятельности были сокращены федеральные службы по финансовым рынкам и страхового надзора. Указом Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 функции этих служб были переданы Центральному банку РФ.

Таким образом, административно-правовое регулирование банковского дела направлено на регламентацию деятельности кредитных организаций, а также субъектов управления этой сферой.

«Правовое регулирование банковской деятельности носит комплексный характер. При этом административно-правовые методы регулирования, совокупность применяемых административных мер, форм и приемов являются важнейшим звеном, направленным на достижение целей правового регулирования» [5].

В качестве целей правового регулирования необходимо рассматривать вопросы юридической защиты и гарантий прав клиентов банков, поскольку сущность кредитной организации основана на ее функционировании за счет привлекаемых денежных средств. В этой части только эффективная и стабильная банковская система позволит защитить общество от возможных потрясений и способствовать экономическому росту.

По этой причине, являясь стратегическим сектором экономики, банковская деятельность нуждается не только в

жестком правовом регулировании, но и в государственной поддержке. Повышение уровня доверия в банковской сфере невозможно без четко проработанных механизмов административно-правового воздействия на участников банковской системы, основанных на принципах последовательности государственной политики, актуальности применяемых мер и прогнозирования возможных потребностей.

Нормы административного права регулируют следующие виды административно-правовых отношений в сфере банковского дела:

- правоотношения, связанные с реализацией полномочий органов исполнительной власти, участвующих в организации банковского дела (Правительство РФ, Минфин, ФНС, Росфинмониторинг и др.);

- правоотношения, связанные с взаимодействием ЦБ РФ с органами исполнительной власти;

- правоотношения по поводу обеспечения финансовой устойчивости банков;

- правоотношения по осуществлению административного надзора за деятельностью банков за соблюдением ими положений действующего законодательства и других административных процедур (регистрационных, учетных и т.п.);

- правоотношения по реализации мер административной ответственности за нарушения банковского законодательства;

- внутриорганизационные отношения в системе ЦБ РФ и др.

Список литературы:

1. Ерин С.А. Классификация мер правового принуждения, применяемых Банком России к кредитным организациям // Финансовое право. – 2013. № 5. С. 41–45.

2. Тарасенко О.А., Хоменко Е.Г. Небанковские кредитные организации: особенности создания и деятельности: монография. - Москва: Проспект, - 2013. – 112с.

3. Бочарова Н.Н. Новеллы административно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации в условиях административной реформы // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 11. С. 1036–1038.

4. Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С. Финансово-правовая наука о статусе Банка России: современное состояние и перспективы развития // Финансовое право. – 2009. № 2. С.23.

5. Шевченко Д.А. Административно-правовое регулирование банковской деятельности Центральным банком Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Институт государства и права Российской академии наук. – М., 2008. 38 с.

Administrative law

Popova Natalya Fedorovna,
Doctor of law, Professor, Professor of Faculty
Of the administrative and Financial information
Law of the University under the
Government of the Russian Federation,
Chief Scientist at the research institute
of the Ministry of Internal Affairs of Russia "FGKU",
E-mail: nfpopova51@mail.ru

ADMIVNISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF BANKING

Abstract. The article describes the banking system as one of the most important institutions of the financial system of the RUSSIAN FEDERATION, which has a major impact on the course of economic processes in the State. Expands its characteristic, the essence of the legal regulations in this area, changes in legal regulations. Notes that regulatory objectives are issues of legal protection and guarantees of the rights of clients because their activities are carried out at the expense of attracted funds. Shows the administrative and legal status of the Central Bank of the RUSSIAN FEDERATION as a mega-banking relationship. The mechanism of administrative-legal regulation of the banking relationship. It is concluded that administrative law regulate the following types of administrative legal relations in the sphere of banking: legal relations connected with realization of the powers of the organs of Executive Authority participating in the Organization of banking (the Government of the Russian Federation, Ministry of finance, the FEDERAL TAX SERVICE, federal financial monitoring service, etc.); legal relations connected with the interaction of the CENTRAL BANK of the RUSSIAN FEDERATION with executive authorities; relationship to ensuring the financial sustainability of the banks; the relationship of the administrative supervision of banks for their compliance with the provisions of the existing legislation and other administrative procedures (registration, accounting, etc.); law on the implementation of administrative liability for violations of banking legislation; internal relations in the system of the CENTRAL BANK of the RUSSIAN FEDERATION, etc.

Keywords: banking system, administrative-legal regulation, banking relations, administrative law, administrative and legal status of the Central Bank of the Russian Federation.

References:

Erin S. Classification of legal coercion used by the Bank of Russia to the credit organizations // Finance. - 2013. - #5 - P. 41-45.

Tarasenko O.A., Khomenko E.G. Non-bank credit institutions: features: establishment and activities of the monograph. – Moscow: Avenue – 2013. p.112.

Bocharova N. Novels administrative and legal status of the Central Bank of the Russian Federation in the context of administrative reform // Administrative and municipal law. -2013. – #11. P. 1036-1038.

Pastushenko E.N., Pastushenko D.S. Financial and legal status of the Bank of Russia Science: current state and prospects of development // Finance. – 2009. #2. p.23.

Shevchenko, D.A. Administrative-legal regulation of banking activity, the Central Bank of the Russian Federation: the dissertation on competition of a scientific degree of candidate of legal sciences. Institute of State and law, Russian Academy of Sciences. – M., 2008. p. 38.