

Халафян Татьяна Владимировна

аспирант кафедры финансов и налогообложения
Северо-Кавказского федерального университета**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Khalafyan Tatiana Vladimirovna

PhD Student, Finance and Taxation Department,
North Caucasian State University**STANDARD LEGAL
REGULATION OF
SUPERVISING ACTIVITY
IN THE BANKING SPHERE OF
THE RUSSIAN FEDERATION****Аннотация:**

В статье рассматриваются особенности правового регулирования надзора за деятельностью кредитных организаций. Отмечено, что осуществление правопорядка в сфере банковской деятельности через надзорные механизмы государственного органа банковского регулирования и надзора – Банка России является важнейшим условием обеспечения стабильности национальной банковской системы. Сделан вывод о том, что действенный банковский надзор, основанный на многочисленных нормативно-правовых актах, издаваемых Банком России, способен заставить или побудить банк изменить в нужном направлении параметры своей деятельности, а следовательно, и результаты в случае, если принятие таких мер может иметь негативные последствия для самого банка, его клиентов и вкладчиков, для банковской системы в целом.

Ключевые слова:

банк, надзор, регулирование, законодательство, банковская система.

Summary:

The article considers the features of legal regulation of credit organizations supervision. It is noted that implementation of law and order in the banking sphere by means of supervision executed by the state authority of banking regulation and supervision – the Bank of Russia is the most important condition ensuring the stability of the national banking system. It is concluded that the effective banking supervision based on the numerous legal acts published by the Bank of Russia is capable to compel or impel a bank to change its activities towards the necessary direction, and, consequently, the results in the event if rejection of such measures leads to negative consequences for a bank, its clients and depositors, and for the banking system in general.

Keywords:

bank, supervision, regulation, legislation, banking system.

Кредитные организации в любой стране являются важнейшей составной частью банковской системы. Банки влияют на перераспределение финансовых ресурсов между различными участниками экономических отношений, управляя денежными потоками и изменяя скорость их обращения. Вместе с тем экономическая среда, в которой банки осуществляют свою деятельность, также оказывает значительное влияние на процессы преобразования в банковской системе. Следовательно, обеспечение стабильности национальной банковской системы представляет значительный интерес для общества и выступает одной из важнейших функций государства, выполнение которой непосредственно связано с решением задач укрепления правопорядка в банковской сфере. Одним из условий их решения является осуществление регулирования и надзора в банковском секторе страны.

В свою очередь, согласно статье 55 Закона о Центральном банке (Банке России) [1], органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций на территории РФ является Банк России. Он осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями норм федерального законодательства, нормативных актов Банка России, а также обязательных экономических нормативов, установленных Банком России, путем непрерывного анализа и сопоставления экономических показателей их деятельности на основе ежемесячных отчетов, а также инспектирования. Кроме того, банки подлежат обязательной ежегодной аудиторской проверке согласно статье 7 Закона об аудиторской деятельности [2].

По мере развития общества и государства происходит постоянный поиск новых форм и методов регулирования и надзора, направленных на создание в обществе режима законности, в том числе в банковской сфере.

По мнению автора, проблема правового регулирования управляющего воздействия Центрального банка на функционирование кредитных институтов приобретает особую актуальность на современном этапе, поскольку носит комплексный характер и ее решение находится в сфере компетенции как органов государственной власти, так и самого Банка России.

Комплексный характер правового регулирования банковской деятельности позволяет относить к нему наряду Конституцией РФ и специальными банковскими законами и другие федеральные законы, которые содержат нормы, в той или иной мере затрагивающие банковскую деятельность. К ним, в частности, относятся нормы административного, финансового, гражданского, трудового и уголовного права.

Наибольшее значение в сфере регулирования деятельности кредитных организаций имеют конституционные нормы. Конституция РФ закрепляет основы национальной экономической системы, системы государственных органов власти, разграничения предметов ведения и полномочий между ними.

Конституция Российской Федерации содержит нормы, регламентирующие конституционно-правовой статус Банка России. Так, статья 75 Конституции определяет, что на территории Российской Федерации только Банк России обладает исключительным правом осуществления монопольной денежной эмиссии [3]. Дополнительной гарантией исключительного права Банка России на монопольное осуществление денежной эмиссии является положение о том, что денежная эмиссия отнесена к ведению Российской Федерации (пункт «ж» статьи 71 Конституции РФ). Субъекты Российской Федерации правом денежной эмиссии не обладают.

Основной функцией Банка России, как записано в статье 75 Конституции РФ, является защита и обеспечение устойчивости рубля, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

ЦБ РФ не входит в состав государственных органов власти, к которым, согласно статье 11 Конституции РФ, следует относить Президента РФ, Федеральное собрание РФ и Правительство РФ. Названные органы, согласно статье 10 Конституции, выполняют возложенные на них функции на основе деления государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Банк России же не относится ни к одной из указанных ветвей власти, поскольку является государственным органом с особым правовым статусом.

Независимость Банка России от других государственных органов выражается в характере выполняемых им функций, а так как для ЦБ РФ функция защиты и обеспечения устойчивости рубля является основной, то степень его независимости выступает главенствующим аспектом его статуса как государственного органа власти.

Анализируя вышеизложенное, можно заключить, что ЦБ РФ выступает государственным органом власти с особым статусом, созданным для обеспечения устойчивости национальной валюты, регулирования банковской системы через механизмы денежно-кредитной политики, организации системы контроля и надзора в банковской сфере с применением санкций за нарушения банковского законодательства.

Статус кредитных организаций как субъектов коммерческой деятельности в денежно-кредитной сфере также закреплен в Конституции РФ. Так, статьи 8, 34, 35 Конституции определяют базовые принципы деятельности кредитных институтов, а именно: свободы экономической деятельности, свободы перелива финансовых ресурсов из одного сектора экономики в другой, добросовестной банковской конкуренции и запрета на монополизацию.

Нормы административного права закрепляют функции ЦБ РФ по управлению банковской системой, а также его полномочия в сфере надзора за деятельностью кредитных организаций и принятия решений об их государственной регистрации. Административно-правовое регулирование банков также заключается в определении порядка применения санкций к субъектам банковской деятельности за нарушение нормативно-правовых актов и предписаний Банка России.

Нормы финансового права определяют правоотношения, формирующиеся в процессе финансово-экономической деятельности государства по аккумуляции, распределению, перераспределению и использованию органами государственной власти денежных ресурсов. Финансово-правовое регулирование также устанавливает основы денежного обращения в экономике страны, основы валютного и банковского контроля.

Нормы гражданского права закрепляют правовой статус субъектов гражданского оборота, в том числе субъектов банковской деятельности. Кроме того, этими нормами регулируются правила совершения гражданско-правовых сделок, в том числе банковских.

Гражданско-правовое законодательство также определяет унифицированные виды участия кредитных организаций в гражданских правоотношениях: банковская гарантия, договор банковского счета, договор банковского вклада, кредитный договор, безналичные платежи, лизинг. Таким образом, банковское законодательство опирается на гражданско-правовые нормы, которые используются в банковской деятельности или непосредственно ее регулируют.

Нормы трудового права регулируют вопросы заключения и прекращения трудового договора, регулирования рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, социального страхования, соблюдения правил внутреннего распорядка и другие.

Следовательно, на взгляд автора, банковское законодательство выступает комплексной отраслью права в системе российского законодательства, включающей нормы различных отраслей права, регулирующих разносторонние аспекты кредитно-финансовой системы.

Специальное банковское законодательство представлено федеральными законами, в частности такими как Закон о Центральном банке (Банке России), Закон о банках и банковской деятельности [4], Закон о валютном регулировании и валютном контроле [5], Закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем [6] и другими. Они занимают ведущее место среди источников правового регулирования банковской деятельности.

Закон о Банке России закрепляет основные цели, задачи, функции и принципы организации деятельности ЦБ РФ. Статья 2 закона определяет, что Банк России является юридическим лицом, имеющим печать со своим наименованием и изображением Государственного герба РФ. Уставный фонд Банка России находится в федеральной собственности, при этом в соответствии с целями деятельности Банк России наделен полномочиями по владению, пользованию и распоряжению указанным имуществом.

Как указано в статье 55 Закона о Банке России, главной целью банковского регулирования и надзора являются поддержание стабильности банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций. Банк России осуществляет банковское регулирование и надзор за деятельностью кредитных организаций в порядке, установленном главой 10 Закона о Банке России. Ключевыми терминами в данном случае являются «регулирование» и «надзор».

Логически на первом месте стоит надзор – процесс внешнего контроля, то есть отслеживания, наблюдения (мониторинга), проверок и анализа всех параметров деятельности банка, существенных с точки зрения надзорного органа, включая как характеристики самой указанной деятельности, так и ее результаты, в целях контроля соблюдения банком и его сотрудниками норм законодательства, правил, устанавливаемых Банком России, и внутренних документов самого поднадзорного банка [7].

Банковское регулирование – система мер, посредством которых государство через центральный банк и его подразделения на местах обеспечивает стабильное и безопасное функционирование банков, предотвращает дестабилизирующие процессы в банковском секторе [8].

Надзорные и регулирующие полномочия Банка России могут осуществляться им непосредственно или через создаваемый при нем орган банковского надзора. Решение о создании данного органа принимается Советом директоров. Банк России устанавливает обязательные для кредитных организаций правила проведения банковских операций, ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности.

Для осуществления своих надзорных функций Банк России уполномочен использовать принудительные меры воздействия к кредитным институтам, в частности, взыскание штрафов, запрет на выполнение конкретных банковских операций, отзыв банковской лицензии. Кроме того, в целях обеспечения устойчивости кредитных институтов Банк России устанавливает им обязательные экономические нормативы деятельности, содержание которых раскрыто в Инструкции Банка России от 03.12.2012 № 139-И «Об обязательных нормативах банков» [9]. К ним относятся следующие нормативы:

- достаточности капитала банка (Н1);
- ликвидности банка (мгновенной – Н2, текущей – Н3, долгосрочной – Н4);
- максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6);
- максимального размера крупных кредитных рисков (Н7);
- максимального размера кредитов, гарантий, поручительств, предоставленных банком своим участникам (акционерам, пайщикам) (Н9.1);
- совокупной величины риска по инсайдерам банка (Н10.1);
- использования собственных средств банка для приобретения акций (паев) других юридических лиц (Н12).

В соответствии с законодательством банки несут ответственность за предоставление достоверных данных по расчету обязательных экономических, а также за расшифровку отдельных статей баланса, используемых для подсчета обязательных нормативов. Надзорные органы уполномочены выполнять проверки кредитных организаций по вопросам предоставления ими правильной и достоверной информации для расчетов обязательных нормативов.

Зачастую результаты инспекционных проверок показывают, что наиболее часто допускаемые нарушения во многом являются следствием принятия неправильных управленческих решений, недостаточной организации или отсутствия службы внутреннего контроля, что свидетельствует о низком качестве менеджмента в кредитных организациях, а нередко и о низком качестве внешнего аудита [10].

Среди различных направлений надзорной деятельности Банка России, на взгляд автора, особо важными представляются его полномочия в области валютного контроля, установленные Законом о валютном регулировании и валютном контроле [11]. В указанном Федеральном законе закреплены функции и полномочия органов валютного регулирования и валютного контроля, основные принципы проведения валютно-финансовых операций на территории РФ, права и обязанности лиц по вопросам распоряжения различными валютными ценностями, а также порядок применения санкций за нарушение валютного законодательства.

Банк России в пределах своей компетенции, в частности, правомочен выполнять проверки по вопросам соблюдения закрепленных в ФЗ от 07.08.01 № 115-ФЗ норм законодательства о противодействии отмыванию (легализации) доходов, полученных преступным путем [12].

На сегодняшний день Банком России принято более 1500 нормативно-правовых актов в области банковского регулирования и надзора, из них: положений ЦБ РФ – 12, указаний ЦБ РФ – 120, инструкций ЦБ РФ – 6 и писем ЦБ РФ – 70, официальных разъяснений ЦБ РФ – 3 [13]. Кроме того, необходимо отметить, что в числе иных источников, регулирующих банковскую деятельность, можно выделить также правовые обычаи, межбанковские договоры, акты, носящие локальный характер и утверждаемые правлением кредитных организаций по вопросам построения внутрибанковских отношений, регламентации учета материальных ценностей, осуществления делопроизводства и другим вопросам финансово-хозяйственной деятельности.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что рациональный надзор, основанный на многочисленных нормативных актах, издаваемых Банком России в соответствии с действующим законодательством, необходим Центральному банку, призванному осуществлять защиту интересов вкладчиков и кредиторов в сложившихся условиях, когда добросовестная практика проведения банковских операций является нормой отнюдь не всех банков. Необходим надзор и самим кредитным организациям – в той степени, в которой он является критерием обеспечения доверия общества к ним и инструментом обнаружения нарушений на ранних стадиях их возникновения.

Идеальной системы надзора, которая могла бы полностью обеспечить устойчивость банковского сектора страны, не существует. Однако, по мнению автора, качественный банковский надзор и, что не менее важно, действенное правовое регулирование надзорной деятельности, ограничивают риск возникновения дестабилизирующих тенденций в деятельности самих банков, предотвращают возможность причинения ущерба клиентам, вкладчикам и национальной банковской системе в целом вследствие неправильного управления деятельностью того или иного банка.

Ссылки:

1. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон Российской Федерации от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 21.11.2011 № 327-ФЗ). М., 2012. 40 с.
2. Об аудиторской деятельности : Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 01.07.2010 № 136-ФЗ). М., 2012. 30 с.
3. Конституция Российской Федерации : офиц. текст : принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с изм. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ // Российская газета. 2009. 21 янв.
4. О банках и банковской деятельности : Федеральный закон Российской Федерации от 02.12.1990 № 395-1-ФЗ (ред. от 29.12.2012 № 282-ФЗ). М., 2012. 64 с.
5. О валютном регулировании и валютном контроле : Федеральный закон Российской Федерации от 10.12.2013 № 173-ФЗ (ред. от 23.07.2013 № 251-ФЗ). М., 2013. 29 с.
6. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем : Федеральный закон Российской Федерации от 07.08.2001 № 115-ФЗ // Российская газета. 2001. 09 авг.
7. Жуков Е.Ф., Эриашвили Н.Д. Банковское дело. М., 2011. 687 с.
8. Ильясов С.М. Денежно-кредитный механизм развития региона. М., 2005. 216 с.
9. Об обязательных нормативах банков: Инструкция ЦБР от 03.12.2012 № 139-И // Вестник Банка России. 2012. № 74. С. 1–70.
10. Максимов М.В. Финансовое право [Электронный ресурс]. URL: <http://www.k-press.ru/bh/2002/3/maximov/maximov.asp> (дата обращения: 28.06.2014).
11. О валютном регулировании и валютном контроле ...
12. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем ...
13. Официальный сайт Банка России [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbr.ru/analytics/?Prtid=na_brn (дата обращения: 25.04.2014).

References:

1. *On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): The Federal Law of the Russian Federation dated 10.07.2002 № 86-FZ (as amended on 21.11.2011 № 327-FZ) 2012, Moscow, 40 p.*
2. *On Auditing: Federal Law of 30.12.2008 № 307-FZ (as amended on 01.07.2010 № 136-FZ) 2012, Moscow, 30 p.*
3. 'Constitution of the Russian Federation official. Text: adopted by popular vote on 12.12.1993 with the changes. from 30.12.2008 № 6-FCL' 2009, *Rossiyskaya Gazeta*, January 21.
4. *On Banks and Banking Activity: Federal Law of the Russian Federation dated 02.12.1990 № 395-FZ-1 (as amended on 29.12.2012 № 282-FZ) 2012, Moscow, 64 p.*

5. *On Currency Regulation and Currency Control: Federal Law of the Russian Federation dated 10.12.2013 № 173-FZ (as amended on 23.07.2013 № 251-FZ)* 2013, Moscow, 29 p.
6. 'On counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime: Federal Law of the Russian Federation dated 07.08.2001 № 115-FZ' 2001, *Rossiyskaya Gazeta*, Aug. 9.
7. Zhukov, EF & Eriashvili, ND 2011, *Banking*, Moscow, 687 p.
8. Ilyasov, SM 2005, *Monetary mechanism of the region*, Moscow, 216 p.
9. 'On the statutory requirements of banks: CBR instruction from 03.12.2012 № 139-I' 2012, *Bulletin of the Bank of Russia*, no. 74, p. 1-70.
10. Maksimov, MV 2014, *Financial Law*, retrieved 28 June 2014, <<http://www.k-press.ru/bh/2002/3/maximov/maximov.asp>>.
11. *On Currency Regulation and Currency Control: Federal Law of the Russian Federation dated 10.12.2013 № 173-FZ (as amended on 23.07.2013 № 251-FZ)* 2013, Moscow, 29 p.
12. 'On counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime: Federal Law of the Russian Federation dated 07.08.2001 № 115-FZ' 2001, *Rossiyskaya Gazeta*, Aug. 9.
13. *The official website of Bank of Russia* 2014, retrieved 04 April 2014, <http://www.cbr.ru/analytics/?Prtid=na_brn>.