

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации

Обучающийся

М.Я. Букирь

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1 Теория банковского надзора: понятие, цели, принципы, система..... | 7 |
| 1.1 Понятие и цели банковского надзора | 7 |
| 1.2 Правовые основы банковского надзора..... | 17 |
| 1.3 Система банковского надзора в Российской Федерации..... | 23 |
| Глава 2 Банк России как орган банковского надзора в Российской Федерации | 34 |
| 2.1 Особенности правового статуса Банка России | 34 |
| 2.2 Формы и методы банковского надзора, осуществляемые Банком России. Проверка как основной метод банковского надзора..... | 43 |
| 2.3 Меры воздействия, применяемые Банком России к кредитным организациям | 47 |
| Глава 3 Правовые стандарты банковского надзора..... | 56 |
| 3.1 Базельский комитет по банковскому надзору и его роль в формировании международных стандартов банковского надзора.... | 56 |
| 3.2. Стандарты регулирования рисков в банковской деятельности .. | 67 |
| 3.3 Понятие правового риска в банковской деятельности | 73 |
| Заключение | 81 |
| Список используемой литературы и используемых источников..... | 83 |

Введение

Актуальность темы исследования. Банковская система играет важнейшую роль в современных экономических отношениях. Российский рынок банковских услуг динамично развивается, на нем внедряются новейшие технологии и практики. Их специфика предполагает создание и развитие отдельного нормативно-правового регулирования, которое предполагает, в частности, наличие независимых органов банковского надзора.

Степень разработанности научной проблемы. О необходимости комплексной разработки понятия банковского надзора именно как правового свидетельствуют как теория финансового права, так и правоприменительная практика. Между тем существует мнение о недостаточности актуальных комплексных научных исследований в области правового регулирования банковского надзора на современном этапе развития российского права.

В современной российской юридической, экономической и финансовой литературе есть правовые исследования в области банковского надзора комплексного характера, однако основаны они, как правило, на нормативных актах и других источниках 7-10-летней давности. Отдельным вопросам организации и совершенствования банковского надзора посвящены также более актуальные публикации. В этой работе на их основе исследуются понятие системы банковского надзора, цели и принципы банковского надзора, его место в общей системе управления, соотношение надзора и контроля, акты Базельского комитета по банковскому надзору, их правовое положение и влияние на систему правового регулирования банковского надзора в России, риски банковской деятельности и их правовое регулирование.

Теоретической основой исследования служат труды таких ученых в области финансового права, как П.Д. Баренбойм, Е.Ю. Грачева,

В.М. Горшенев, И.В. Гостев, С.В. Запольский, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, Т.Э. Рождественская, Э.Д. Соколова, И.Б. Шахов и других.

Вопросам банковского права посвящены труды С.В. Батыревой, В.П. Беляева, А.Г. Братко, М.Я. Букирь, С.А. Голубева, М.А. Голубитченко, А.Г. Гузнова, Л.Г. Ефимовой, И.Ш. Исмаилова, Л.Т. Казакбиевой, И. Корогодова, М. Корф, Н.С. Костюченко, М.Д. Курдюмова, А.Г. Мартиросяна, Д.М. Овсянко, О.М. Олейник, Е.Н. Пастушенко, М.Я. Посадской и других.

При работе над исследованием автор обращался к работам по теории права Ю.С. Адушкина, С.С. Алексеева, З.А. Багишаева, М.В. Баглая, С.Н. Братуся, Я.А. Гейвандова, С.Э. Жилинского, Т.В. Кашаниной, Ю.М. Козлова, В.М. Манохина, Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной и других.

В процессе исследования использовались современные достижения таких юридических наук, как конституционное право, административное право, теория государства и права и других.

Исследование основано на принципах диалектики, взаимосвязанности и взаимообусловленности социальных процессов. Его методологическую основу составляет комплекс актуальных методов научного познания, общенаучных и специальных, составляющих методологическое знание. Используются системный и сравнительный анализ, сравнительно-правовой, технико-юридический, логический, исторический методы, а также обобщение собранных данных.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативно-правовые акты Банка России. Как эмпирический материал использовались решения Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации, документы Базельского комитета банковского надзора, другие источники.

Объект исследования – общественные отношения в сфере осуществления банковского надзора.

Предмет исследования – нормы права, регулирующие осуществление банковского надзора, материалы правоприменительной практики в сфере банковского надзора, документы международных органов.

Цель исследования – определение места банковского надзора в системе государственного управления; постановка, изучение и разрешение теоретических и практических правовых проблем, связанных с осуществлением банковского надзора в России в современных условиях; выявление в действующем российском законодательстве, регулирующем отношения, связанные с осуществлением банковского надзора, возможных противоречий и других недостатков; формулирование предложений по их устранению.

В соответствии с целью исследования решались следующие задачи:

- уточнить понятия банковского надзора и системы банковского надзора, охарактеризовать ее основные элементы;
- уточнить правовой статус органа банковского надзора;
- уточнить принципы банковского надзора, понятие формы банковского надзора, определить цели и методы осуществления надзорной деятельности;
- проанализировать меры принуждения, применяемые к кредитным организациям;
- исследовать место актов Базельского комитета по банковскому надзору в системе правового регулирования;
- проанализировать российское законодательство в сфере банковского надзора на предмет его соответствия актам Базельского комитета по банковскому надзору;
- проанализировать основные виды рисков в банковской деятельности и механизмы их правового регулирования в российском законодательстве;
- отдельно исследовать правовой риск и дать ему характеристику.

Основные положения, выносимые на защиту:

- банковский надзор – подсистема финансовой системы страны;
- тенденции совершенствования подходов к надзору за финансовыми организациями в мире неизбежно отразятся как на будущих исследованиях теоретико-правовых основ банковского надзора, так и на законодательной базе по данному направлению банковской деятельности;
- Банк России уникален по своим задачам и функциям, кругу полномочий и гражданско-правовым возможностям; следовательно, нет необходимости подводить его гражданско-правовой статус под стандартные понятия гражданского права или определять его через родовые понятия;
- создание мегарегулятора имеет негативные стороны, одной из которых является опасность монополизации контроля, надзора и регулирования и, как следствие, снижение их качества;
- реализация международных стандартов банковского надзора в российском законодательстве носит неполный характер, для соответствия им необходимы изменения, направленные на повышение эффективности и формирование системы риск-ориентированного надзора.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что его основные положения и выводы позволяют более комплексно подойти к изучению ряда вопросов в рамках существующего банковского законодательства и могут быть использованы для дальнейших научных исследований в области банковского надзора. Практическое значение исследования состоит в том, что его выводы и положения направлены на повышение эффективности системы банковского надзора в России и включают практические рекомендации в части совершенствования нормативно-правовой базы банковского надзора.

Глава 1 Теория банковского надзора: понятие, цели, принципы, система

1.1 Понятие и цели банковского надзора

При исследовании юридических аспектов рассматриваемого понятия, в том числе его теоретико-правовых основ, рано или поздно возникает проблема определения самого понятия «надзор», а также сопутствующие задачи, среди которых следует отметить необходимость определения различий не только между понятиями «надзор» и «контроль», но и отличительных черт соответствующих видов деятельности.

В юридической среде на сегодняшний день (как, впрочем, и ранее) не существует единого мнения относительно указанной проблемы. По мнению одних правоведов, надзор и контроль представляют собой тождественные понятия. Другие исследователи усматривают между этими понятиями существенные различия. Часть ученых считает их взаимозаменяемыми. Причиной таких разногласий является, в частности, отсутствие определений соответствующих понятий в действующем законодательстве.

Прежде всего рассмотрим этимологию слова «надзор». Словарь русского языка С.И. Ожегова определяет надзор как «наблюдение с целью присмотра, проверки» [74]. В Словаре русского языка РАН приведены следующие определения: «1. Наблюдение за кем-, чем-л. с целью охраны, контроля и т. п. ... 2. с определением. Группа надзирающих лиц, орган наблюдения за кем-, чем-л., контроля над кем-, чем-л.» [119]. Согласно Большому юридическому словарю, под надзором понимается «одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности» [17].

В основе регулирования банковской системы лежит не административное право, а банковское. Статья 56 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России) возлагает на него обязанность

постоянного надзора за соблюдением кредитными организациями как банковского законодательства в целом, так и издаваемых им нормативных актов, придавая ему, таким образом, статус органа банковского надзора [103]. Его деятельность в данном качестве ограничивается наблюдением за кредитными организациями и принятием мер реагирования в случае нарушения норм банковского права. В то же время административными полномочиями по управлению банками, прочими кредитными организациями и другими участниками финансового рынка Банк России не наделен. У него также нет полномочий по контролю экономической деятельности поднадзорных организаций: поскольку банки и другие кредитные организации по сути своей самостоятельны, сами выстраивают договорные отношения и действуют на их основе, в этой части регулятор не может вмешиваться в их деятельность. В терминах актуального российского законодательства банковский надзор охватывает не всю банковскую систему Российской Федерации, а лишь ее нижний уровень – коммерческие банки, другие кредитные организации.

При этом нельзя однозначно согласиться с точкой зрения А.Г. Братко, по мнению которого верхний уровень банковской системы – Банк России – не подлежит надзору ни одного органа [19]. Так, Конституцией Российской Федерации и федеральными законами на Президента России и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации возложены полномочия государственного контроля за деятельностью Банка России. Кроме того, контроль отдельных аспектов деятельности регулятора осуществляется налоговыми органами, органами прокуратуры, Счетной палатой России и другими уполномоченными государственными органами в соответствии с их компетенцией.

Расширенное толкование понятия «надзор» (по сравнению с банковским надзором) в части объектов надзора установлено Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе». Статья 31 закона также возлагает на Банк России надзорные функции за

соблюдением требований законодательства о платежной системе операторами платежных систем, в том числе иностранными, и операторами услуг платежной инфраструктуры [81]. Таким образом, в рамках национальной платежной системы осуществляется в отношении кредитных организаций – банковский надзор, иных организаций – надзор.

Анализ прочих правовых актов показывает, что в законодательстве России функциональные понятия контроля и надзора законодателем смешаны, например, в таком виде:

- «государственный контроль (надзор)» (например, [121], [75], [73] и другие);
- «надзор (контроль)» (например, [44, статья 23.86], [96]);
- «функции по контролю (надзору)» (например, [43, статьи 266, 267]);
- «контрольно-надзорные функции» (например, [69]);
- «контрольные (надзорные) органы» (например, [73]).

В то же время в действующем законодательстве имеются нормативно-правовые акты, очевидно разделяющие понятия надзора и контроля – в зависимости, например, от субъекта, которому принадлежит соответствующий функционал. Так, согласно статье 16 Федерального закона от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», Банк России осуществляет надзор за соблюдением требований указанного закона кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями. Отдельно в соответствии с федеральными законами иные органы осуществляют контроль за соблюдением установленных норм другими лицами, которые занимаются возвратом задолженности [92].

Теперь обратимся к мнению ученых. Представляется, что наиболее релевантными в этой области следует считать разработки правоведов в области административного права.

В учебнике под редакцией Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова [2, с. 454-460] отличие «надзора» от «контроля» определяется через различия:

- в объеме полномочий;

- в субъектах осуществления;
- в широте компетенции;
- в организационных и правовых формах;
- в объектах наблюдения и проверки;
- в возможностях принуждения.

Каждый из них имеет свои особенности и ограничения: контрольные полномочия предполагают возможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта, но принуждение – исключительная прерогатива административного надзора.

Другие известные представители административного права (например, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев и В.М. Манохин) указывают на меньшее количество элементов надзора. Например, в его рамках исполнение проверяется только с точки зрения соответствия закону, а специальные меры строго ограничены, определены в законе и имеют единственную цель – восстановление нарушенной законности [52, с. 212].

Многие специалисты в области административного права разграничивают понятия «контроль» и «надзор» с точки зрения их широты. Так, М.С. Студеникина в своей работе 1974 года делает вывод, что «надзор – своего рода суженный контроль» [120, с. 17].

А.Г. Братко определяет банковский надзор как наблюдение Банка России за исполнением и соблюдением кредитными организациями банковского законодательства, установленных им нормативных актов, в том числе финансовых нормативов и правил бухгалтерского учета и отчетности [18, с. 206], то есть как достаточно узкую категорию. При этом он указывает, что наблюдение может осуществляться как в дистанционном режиме, так и контактно.

Т.Э. Рождественская в монографии 2011 года также указала на различие понятий «надзор» и «контроль»: контроль является элементом системы управления и, в частности, государственного управления, надзор же

как вид публично-правовой деятельности входит в общую систему контроля [118].

Этот вывод получил развитие в монографии 2012 года, в которой Т.Э. Рождественская определяет надзор как вид публично-правовой деятельности. Ее реализует центральный банк или другой специальный публично-правовой орган, его цель – поддержание стабильности и развитие банковской системы страны. По мнению правоведа, банковский надзор – подсистема финансовой системы общества в целом [115].

Вместе с тем, отмечает Т.Э. Рождественская, согласно действующему (на момент издания монографии) законодательству, Банк России одновременно является органом как банковского надзора (Закон о Банке России), так и валютного контроля (Закон о Банке России, Закон о валютном регулировании и валютном контроле). До 2016 года валютный контроль также осуществляла Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, после ее упразднения этот функционал был возложен на Федеральную таможенную службу и Федеральную налоговую службу.

Анализируя использование терминологии в указанных законах, автор приходит к заключению, что использование понятий в конечном счете зависит от целей: надзор осуществляется за видом, за направлением деятельности, его цель – предупредить нарушения прав и законных интересов; контроль – за конкретными действиями, цель – выявить их несоответствие требованиям законодательства. Таким образом, применительно к банковской сфере понятия «надзор» и «контроль» «пересекаются с точки зрения своего объема, но различаются по целям и могут быть различными направлениями деятельности одного и того же органа» [115].

Контроль как форму правовой деятельности исследовали Е.Ю. Грачева [30], В.М. Горшенев, И.Б. Шахов [27] и другие. Он преимущественно рассматривается как одна из основных функций управления, но в научной литературе представлены и иные взгляды на его природу (например, [4, с. 75-

89], [5, с. 106-160], [14, с. 63-64], [15], [78, с. 99-132], [30, с. 105-111] и другие).

Е.Ю. Грачева рассматривает контроль как постоянное наблюдение за состоянием системы (в том числе финансовой). Она относит его к постоянно действующим факторам управления, при этом он не связан исключительно «с проверкой исполнения управленческих решений» [30, с. 106].

Многие ученые-правоведы считают контроль методом управления. В частности, В.И. Гостев еще в 1950-х годах рассматривал государственный контроль как метод социалистического управления [28, с. 1]. Еще один советский ученый, Б.М. Лазарев, указывал, что контроль – это «способ практического осуществления определенного вида деятельности»: он воздействует на волю, а через нее – и на поведение управляемого объекта [50, с. 30].

Понятие «банковский надзор» также нуждается в уточнении, и в этом направлении в юридической науке имеются разные подходы.

По мнению И. Корогодова, вопрос о понятии банковского надзора включает государственно-правовой (публично-правовой) и экономический аспекты [47, с. 41].

А.Г. Братко считает, что именно в правовом аспекте банковского надзора «проявляется взаимосвязь денежной политики и государственной власти, и именно он непосредственно связан с проблемой защиты законных интересов кредитных организаций и их клиентов» [19, с. 474].

С.В. Батырева рассматривает банковский надзор и банковский контроль как «совокупность действий, осуществляемых органом банковского надзора и контроля в рамках установленной компетенции» [13, с. 17]. Различие между ними, по мнению С.В. Батыревой, заключается в методах осуществления: дистанционный – характерный для надзора, и метод осуществления проверок – для контроля. Между тем ряд авторов, в частности, А.Г. Гузнов [36], отмечают некорректность такого подхода: надзор может осуществляться как дистанционно (проверка отчетности), так и

путем проведения выездных (очных) проверок (инспекционная деятельность).

Л.Т. Казакбиевой предложено следующее определение: «банковский надзор – это наблюдение Банка России (дистанционное и контактное) за исполнением и соблюдением кредитными организациями банковского законодательства, установленных Банком России нормативных актов (в том числе финансовых нормативов и правил бухгалтерского учета и отчетности), а также применение мер государственного принуждения за нарушения банковского законодательства» [42, с. 9]. С его критикой выступает Т.Э. Рождественская: по ее мнению, оно не позволяет рассматривать этот вид деятельности как самостоятельный, фактически приравнивает его к контролю, а применение самого слова «надзор» – «не более чем дань традиции» [115].

На существенную роль банковского надзора указывает С.В. Батырева: в рамках решения своих непосредственных задач надзор одновременно способствует достижению ключевой цели – обеспечения стабильности денежной единицы и всей денежной системы страны в целом. Поэтому банковский надзор выступает признанным фактором укрепления банковской системы [13, с. 17].

Учитывая все вышесказанное, все же следует отметить, что сохраняет актуальность высказанное в 1970-х годах мнение М.С. Студеникиной: «Контроль и надзор – эти слова часто употребляются, но до сих пор они не стали научными терминами, исчерпывающе отражающими сущность этих понятий. Это наглядно проявляется в первую очередь при анализе действующего законодательства о правовом статусе государственных органов, осуществляющих проверочную деятельность. Нередко в нормативных актах такого рода либо однопорядковая деятельность именуется по-разному, либо же одним термином обозначаются отличные по своему содержанию виды работ» [120, с. 17]. Большинство ученых-правоведов, тем не менее, не усматривают существенных различий между

контролем и надзором. На это указывает, например, В.П. Беляев [16, с. 25], а по мнению Д.М. Овсянко, «в ряде случаев вряд ли вообще возможно отделить контрольные функции от надзорных» [72, с. 169].

Итак, в широком смысле банковский надзор можно определить как вид публично-правовой деятельности. Ее реализует центральный банк или другой специальный публично-правовой орган, его цель – поддержание стабильности и развитие банковской системы страны. Банковский надзор – подсистема финансовой системы общества в целом.

Вместе с тем нет единого подхода к определению этого понятия, поэтому допускаются авторские. Например, его можно рассматривать как деятельность по обеспечению соответствия кредитных организаций распространяющимся на них требованиям в банковском секторе [114, с. 61-62].

Главные цели банковского надзора – «поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации» и «защита интересов вкладчиков и кредиторов» – установлены частью 2 статьи 56 Закона о Банке России [103].

По мнению Л.Т. Казакбиевой, они не являются тождественными. Достижение второй цели является задачей частного характера, поскольку влияет на конкретных людей и организации. В свою очередь стабильность банковской системы преимущественно рассматривается как условие ее самодостаточности и нормального функционирования экономической сферы государства. Следовательно, эти две цели самостоятельны, но взаимно обуславливают и дополняют друг друга [42, с. 53].

Отнесение защиты интересов конкретных лиц к задачам частного характера представляется неверным Т.Э. Рождественской. Она относит ее к публичным, указывая на существенную зависимость устойчивости банковской системы от доверия кредиторов и вкладчиков [115].

Необходимо отметить, что в российских условиях цели банковского надзора оказываются тесно связаны с целями развития не только банковского

сектора, но и финансового рынка в целом. Это обусловлено существованием мегарегулятора: Банк России отвечает за надзор, регулирование и развитие во всех секторах финансового рынка (банковской системы, страхового сектора, коллективных инвестиций и пенсионных накоплений, рынка ценных бумаг, микрофинансирования), а также за его инфраструктуру (деятельность рейтинговых агентств, бирж, депозитариев и других участников).

Цели и задачи по развитию финансового рынка определяются на три года в стратегическом документе Банка России – «Основных направлениях развития финансового рынка». В настоящее время они утверждены на 2022-2024 годы. Указывается, что выполнение рынком своих ключевых функций должно в первую очередь служить интересам общества – реализации потребностей граждан, росту их благосостояния и экономическому развитию страны. При этом важными факторами эффективности являются «доверие и конкурентное взаимодействие между участниками» [98].

Ранее Банк России отмечал, что при наличии развитой доверительной среды сокращаются транзакционные издержки рынка на защиту от недобросовестного поведения, а главное – в перспективе снижается необходимость надзорных действий регулятора. Первостепенным условием формирования доверия на финансовом рынке по-прежнему является устойчивость финансовых организаций, защищенность средств кредиторов и вкладчиков, а ее фундаментом – доверие к национальной валюте, платежным системам и технологиям на рынке.

Конечную цель банковского надзора можно определить как предотвращение кризисов в банковском секторе, и, следовательно, финансовой системы в целом, промежуточную – как ограничение рисков, возникающих в процессе осуществления банками банковской деятельности.

Новацией текущей редакции можно считать указание регулятора на необходимость учета издержек участников рынка на выполнение регуляторных и надзорных требований. Для их снижения Банк России, в

частности, все более взаимодействует с поднадзорными финансовыми организациями, применяя современные цифровые технологии.

В ближайшей перспективе Банк России планирует стимулировать поставщиков финансовых услуг повышать клиентоориентированность и содействовать в формировании подходов и распространении лучших практик в этой области. Основными инструментами настройки поведенческих моделей поставщиков и потребителей финансовых услуг выбраны развитие поведенческого регулирования и надзор, фокусом которого является процесс их взаимодействия [98].

В числе дальнейших действий регулятора в области совершенствования системы банковского надзора следует назвать, в частности, намерения регулятора «разработать подходы к стресс-тестированию климатических рисков, а также к учету ESG-рисков в регулировании и надзоре»; при этом под ESG-рисками понимаются риски деятельности участников финансового рынка в экологической (Environmental) и социальной (Social) областях, а также в области корпоративного управления (Governance).

Особое внимание Банк России по-прежнему планирует уделять надзору за системно значимыми кредитными организациями. Для них устанавливаются специальные и, как правило, более строгие требования. Это связано с их существенной ролью в обеспечении стабильности банковского и финансового сектора. С учетом внедрения стандартов Базельского комитета по банковскому надзору для данной группы кредитных организаций на консолидированной основе планируется установить лимит концентрации крупных кредитных рисков. Цель этого решения – ограничение максимально возможных потерь, которые банковская группа в целом и ее конкретные участники (кредитные организации) могут понести, если один заемщик или группа связанных заемщиков внезапно станут неплатежеспособными.

Снижение регуляторной и надзорной нагрузки на поднадзорные организации в 2022 году Банком России было связано с решением

воздерживаться от применения мер воздействия за отдельные нарушения, допущенные участниками финансового рынка, в том числе:

- за нарушение требований Банка России о предоставлении возможности использования Системы быстрых платежей своими клиентами – физическими лицами с применением мобильного приложения «Система быстрых платежей» [83];
- в отношении кредитных организаций – профессиональных участников рынка ценных бумаг – за нарушение сроков представления и за непредставление в Банк России отдельных форм отчетности, а также за необеспечение ими соблюдения минимального значения норматива достаточности капитала [79];
- в отношении кредитных организаций – операторов по переводу денежных средств – за неисполнение отдельных требований Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» [83].

Регулятор также сообщил, что планирует увеличивать срок исполнения предписаний и запросов надзорного характера, направляемых в адрес участников финансового рынка [77].

1.2 Правовые основы банковского надзора

Российская юридическая наука делит правовые принципы на общие (общеправовые), межотраслевые и отраслевые.

Из общеправовых принципов наиболее важным представляется конституционный принцип законности. Он относится к основополагающим принципам банковского надзора, а его соблюдение является, кроме всего прочего, необходимым условием реализации всех остальных [115, с. 183]: осуществляя надзорные функции, Банк России обязан строго соблюдать как действующее законодательство в области надзора, так и установленные права всех субъектов банковских правоотношений.

Эффективный отраслевой надзор невозможен без специальных юридических гарантий в соответствующей области. Применительно к банковской деятельности М.А. Голубитченко предлагает рассматривать:

- совершенство правовой системы в целом;
- отработанность финансового (банковского) законодательства, его всесторонность, отсутствие юридических коллизий;
- эффективность банковского надзора, направленного на предупреждение правонарушений в банковской сфере;
- эффективная и качественная работа субъектов финансового (банковского) права в области правотворчества и правоприменения, в частности, Банка России;
- действенные меры государственного принуждения, призванные восстанавливать нарушенное финансовым правонарушением состояние, оказывать воздействие на нарушителя финансово-правовых норм;
- повышение правовой культуры в области финансовых, банковских правоотношений, преодоление правового нигилизма в банковской сфере [26].

А.Г. Гузнов отмечает, что для различных сегментов финансового рынка можно выделить общие международные принципы надзора [36], главными из которых являются необходимость его эффективности и особое внимание к характерным для конкретного сектора рискам. Для этого орган надзора должен быть независимым и для осуществления своих функций обладать необходимыми ресурсами и полномочиями предупреждать реализацию рисков, в том числе недобросовестное поведение, применять различные меры (предупреждения и пресечения), наказывать финансовые организации и их руководителей, а также участвовать в международном сотрудничестве надзорных органов, в том числе по обмену надзорной и иной информацией.

Международные стандарты банковского надзора частично реализованы в российском законодательстве. В то же время очевидна необходимость

повысить эффективность надзора, сформировать системы риск-ориентированного надзора. Для этого необходимы значительные изменения в действующем законодательстве. К основным нормативно-правовым актам (законам), регулирующим общественные отношения, связанные с осуществлением банковского надзора в России, можно отнести:

- федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [103];
- федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [57];
- федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» [81];
- федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» [92].

Отдельные аспекты осуществления банковского надзора регламентированы подзаконными нормативно-правовыми актами (положениями, указаниями, инструкциями) Банка России, в частности:

- инструкция от 18.12.2018 № 195-И «О порядке организации и проведения Банком России контрольного мероприятия в отношении кредитных организаций и некредитных финансовых организаций, порядке направления копии акта о проведении контрольного мероприятия в кредитную организацию, некредитную финансовую организацию, в отношении которых проводилось контрольное мероприятие» [87];
- инструкция от 15.01.2020 № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц» [89];
- положение от 26.01.2022 № КБН-2022 «О Комитете банковского надзора Банка России» [7576] и так далее.

Далее представлен краткий обзор основных законов, регулирующих банковский надзор в Российской Федерации (подзаконные нормативные акты

не рассматриваются ввиду их узкой практической направленности и неприменимости для целей данной научной работы).

Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [103]. В соответствии со статьей 56 закона Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора, осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами российского законодательства и нормативных актов Банка России, в том числе обязательных нормативов и (или) индивидуальных предельных значений обязательных нормативов. Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ [71] передал регулятору полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, законодательно расширив его полномочия и усилив надзорную функцию.

Регулирующие и надзорные функции Банком России осуществляются через постоянно действующие коллегиальные органы – Комитет банковского надзора и Комитет финансового надзора. Они объединяют руководителей структурных подразделений, обеспечивающих их реализацию.

Одним из проблемных аспектов, касающихся теоретико-правовых основ банковского надзора в России, является отсутствие в рассматриваемом законе дефиниций контроля и надзора. Подробный разбор имеющихся в действующей редакции закона противоречий приводит М.Д. Курдюмов [49]:

- согласно пункту 9 статьи 4 Закона о Банке России, он осуществляет банковский надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, пункту 9.1 – контроль, надзор и регулирование в отношении некредитных финансовых организаций [103]. Данная логика развивается в главе X.1;
- в статье 9 фактически приравнены категории «регулирующий орган» и «надзорный орган» посредством использования скобок;

- в названии главы X и в ряде ее статей категории «банковское регулирование» и «банковский надзор» противопоставляются посредством союза «и»;
- из текста статьи 59 следует, что применительно к кредитным организациям у Банка России есть контрольные и надзорные функции (категории противопоставлены союзом «и»). Такой же подход – в статье 61.1. Обращаем внимание, что в статье 9 о контрольных функциях по отношению к ним не говорилось;
- статья 73 разводит союзом «и» категории «банковское регулирование» и «банковский надзор» в контексте проведения проверок;
- статья 90 запрещает в течение двух лет занимать руководящие должности в банках бывшим служащим Банка России, осуществлявшим в отношении них функции контроля, надзора (категории противопоставлены через союз «или»).

Таким образом, отмечает М.Д. Курдюмов, терминологического единообразия не наблюдается даже в пределах ключевого закона о главном мегарегуляторе страны [49].

Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [57]. Статья 19 определяет меры, которые Банк России может применить в порядке надзора в отношении кредитной организации и банковской группы. Принцип единства правового регулирования требует, чтобы статья 19 рассматриваемого закона и статья 74 Закона о Банке России [103] полностью соответствовали друг другу, то есть содержали единые перечни мер надзорного реагирования и оснований для их применения. Однако, основания для применения мер воздействия, перечисленные в двух законах, совпадают не полностью.

Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» [81]. Статья 31 закона определяет надзор в национальной платежной системе как «деятельность Банка России по

контролю за соблюдением операторами по переводу денежных средств, являющимися кредитными организациями, операторами платежных систем, операторами иностранных платежных систем, операторами услуг платежной инфраструктуры» требований указанного закона и нормативных актов регулятора.

Система мер по соблюдению регулятивных рамок в национальной платежной системе обеспечивается Банком России, характер его деятельности в данной области определен как надзор и наблюдение.

В отношении кредитных организаций в национальной платежной системе регулятор осуществляет специфический вид надзора – банковский. Большинство исследователей данной проблемы приходят к выводу, что банковский надзор в национальной платежной системе осуществляется Банком России в качестве регулятора банковской системы ([3], [21]), и на нее распространяются все действующие нормативные акты в части осуществления банковского регулирования и надзора [123, с. 176].

Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» [92]. Как в 2014 году указывал А.Г. Гузнов, система органов и институтов гражданского общества, которые в силу своей природы обязаны защищать права потребителей финансовых услуг, «не отличается целостностью» [33]. Представляется, что такая ситуация сохраняется и в настоящее время.

Согласно части 1 статьи 16 Банк России надзирает за соблюдением требований закона кредитными организациями (банками) и некредитными финансовыми организациями (микрофинансовыми организациями, кредитными потребительскими кооперативами, сельскохозяйственными кредитными потребительскими кооперативами, ломбардами). Между тем защита прав заемщиков кредитных организаций прямо не названа в числе целей деятельности регулятора (часть 2 статьи 56 Закона о Банке России).

Необходимо отметить, что финансовые организации – более широкое понятие, чем кредитные организации, и они могут быть как поднадзорны

Банку России, так и нет. Так, в вопросе о контроле за соблюдением законодательства лицами, которые осуществляют деятельность по возврату задолженности, но не являются кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями, законодатель в статье 16 Федерального закона от 21.12.2013 № 353-ФЗ ограничился лишь отсылочной нормой.

До вступления в силу рассматриваемого закона надзор за соблюдением требований законодательства в сфере потребительского кредитования осуществляли Банк России, Роспотребнадзор, Федеральная антимонопольная служба России и прокуратура России.

Между тем очевидно, что глобальное влияние на текущее состояние российского финансового рынка в целом и института банковского надзора в частности оказывает внедрение технологических инноваций в финансовую индустрию, которое является важнейшим глобальным феноменом последних лет, и его темп с каждым годом ускоряется. Применение цифровых технологий для предоставления финансовых услуг (цифровизация) стимулирует инновации в финансовой сфере. Не менее важной мировой тенденцией является применение новых технологий для повышения эффективности деятельности регуляторов.

Нет сомнений, что тенденции совершенствования подходов к надзору за финансовыми организациями в мире неизбежно отразятся как на будущих исследованиях теоретико-правовых основ банковского надзора, так и на законодательной базе по данному направлению банковской деятельности.

1.3 Система банковского надзора в Российской Федерации

Повышению эффективности изучения какого-либо явления способствует применение к нему системного подхода, в основе которого лежит рассмотрение объекта как целостного комплекса взаимосвязанных элементов. Словосочетание «система банковского надзора» часто

встречается в литературе, однако законодательно этот термин не определен.

При этом большинство авторов считают, что она включает:

- субъекты банковского надзора;
- объекты банковского надзора;
- отношения, возникающие между субъектами и объектами банковского надзора;
- регулятивную подсистему (нормы права, регулирующие осуществление банковского надзора);
- цели банковского надзора;
- принципы банковского надзора.

Как уже говорилось, субъектом банковского надзора в Российской Федерации выступает Банк России: статья 56 Закона о Банке России определяет его как орган банковского регулирования и банковского надзора [103]. Он осуществляет постоянный надзор за соблюдением объектами банковского надзора:

- законодательства Российской Федерации;
- нормативных актов Банка России;
- обязательных нормативов и (или) установленных Банком России индивидуальных предельных значений обязательных нормативов.

Высшим органом регулятора, осуществляющим надзорные функции на постоянной основе, является Комитет банковского надзора. Его функции определяются российским законодательством, главными из которых является рассмотрение вопросов осуществления Банком России:

- регулирующих и надзорных функций в области банковской деятельности;
- отдельных функций в области валютного регулирования и валютного контроля.

Положение о Комитете и его структура утверждаются Советом директоров Банка России. С 01.02.2022 по настоящее время действует Положение Банка России от 26.01.2022 № КБН-2022 [76]. Он объединяет

руководителей структурных подразделений Банка России, которые обеспечивают выполнение его надзорных функций непосредственно. Комитет возглавляет председатель, назначаемый Председателем Банка России из числа членов Совета директоров Банка России.

В начале 2018 года инфраструктура регулятора, которая непосредственно отвечала за осуществление банковского надзора, включала Службу текущего банковского надзора, Департамент надзора за системно значимыми кредитными организациями и Департамент обеспечения банковского надзора. Первые два подразделения продолжают полностью закрывать все потребности в инспекционной деятельности. Для усиления контроля за реформой надзорной деятельности была введена специальная должность заместителя Председателя Банка России (в настоящее время – О.В. Полякова), который курирует оба указанных подразделения [9] и подчиняется первому заместителю Председателя Банка России (Д.В. Тулину).

Последнее из указанных подразделений преимущественно разрабатывало методику и обзоры, осуществляло аналитическую деятельность и правовое сопровождение надзорных функций [39]. В 2021 году на базе двух департаментов – обеспечения банковского надзора и банковского регулирования – был создан единый Департамент банковского регулирования и аналитики.

Департамент надзора за системно значимыми кредитными организациями (директор департамента – М.Г. Любомудров) создан в 2013 году и осуществляет надзор за крупнейшими в Российской Федерации банковскими группами, возглавляемыми системно значимыми кредитными организациями. Его основная задача – разработка и реализация мер, направленных на повышение устойчивости поднадзорных лиц.

Служба текущего банковского надзора (руководитель службы – Б.А. Шабля) надзирает за деятельностью объектов надзора, не относимых к системно значимым, и непосредственно влияет на достижение главных целей

банковского надзора – поддержание стабильности банковской системы и защита интересов вкладчиков и кредиторов. К ее задачам относится постоянный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, своевременное выявление и ограничение рисков, принимаемых банками.

Департамент банковского регулирования и аналитики (директор департамента – А.С. Данилов) разрабатывает методологию оценки устойчивости кредитных организаций к экономическим шокам, проводит регулярные стресс-тесты сектора и отдельных банков, а также в части методологического и информационного сопровождения банковского надзора:

- оценивает внутрибанковские системы управления рисками и капиталом, методологии применения мер к кредитным организациям и банковским группам;
- оценивает экономическое и финансовое положение банков, в том числе для целей их участия в системе страхования вкладов;
- создает и поддерживает информационно-аналитические продукты и системы для банковского надзора.

Главная инспекция Банка России (руководитель – А.В. Ветехин) осуществляет функции контактного надзора в отношении практически всех организаций, поднадзорных Банку России как мегарегулятору, включая кредитные организации. Основная цель контактных проверок – получение на месте информации, необходимой Банку России для оценки соблюдения поднадзорным объектом требований законодательства. В ходе проверок:

- оценивается достоверность учета (отчетности), качество активов, величина и достаточность собственных средств (капитала), качество управления, в том числе управления рисками и внутреннего контроля;
- проверяется соблюдение установленных нормативных требований к финансовой устойчивости и платежеспособности проверяемой организации;

- выявляются действия, угрожающие интересам потребителей банковских и финансовых услуг, включая кредиторов и вкладчиков банков, инвесторов на финансовых рынках, застрахованных лиц, в том числе по обязательному пенсионному страхованию.

Результаты инспекционных проверок используются для принятия решений о применении мер надзорного реагирования.

В структуру Главной инспекции входят:

- инспекционные подразделения – межрегиональные центры инспектирования, расположенные в большинстве федеральных округов России;
- штабные подразделения, которые обеспечивают организационную, материально-техническую, информационно-аналитическую и методологическую поддержку инспекционных подразделений.

Отдельные функции банковского надзора также осуществляют территориальные учреждения Банка России. Их полномочия установлены Положением Банка России от 11.04.2016 № 538-П [100]. К их компетенции, в частности, отнесены следующие мероприятия в отношении кредитных организаций:

- рассмотрение документов, предоставляемых для регистрации и получения лицензии на осуществление банковских операций, согласование уставов и изменений к ним;
- рассмотрение аудиторских заключений по итогам деятельности за год;
- контроль соблюдения обязательных нормативов, установленных Банком России, иных пруденциальных норм деятельности;
- надзор за деятельностью филиалов на подведомственной территории независимо от места нахождения головного офиса;
- применение мер воздействия, предусмотренных федеральными законами и нормативными актами регулятора.

Получая в порядке банковского надзора отчетность и данные кредитных организаций и филиалов, территориальные учреждения Банка России анализируют их деятельность, выявляют временные финансовые трудности или признаки несостоятельности (банкротства), определяют степень их проблемности, и, при необходимости, готовят заключения об отзыве лицензии на осуществление банковских операций и направляют их в Банк России. При принятии решения об отзыве лицензии, они обращаются в арбитражные суды с исками о принудительной ликвидации либо с заявлениями о признании кредитной организации банкротом.

Объектами банковского надзора в соответствии со статьями 4 и 56 Закона о Банке России являются кредитные организации и банковские группы [103]. Банковские холдинги напрямую к ним не относятся, однако, анализируя их деятельность, регулятор использует полученную информацию для целей банковского надзора за входящими в них объектами банковского надзора.

Отношения, возникающие между субъектами и объектами банковского надзора, носят экономический, политический, информационный и иной характер. Они регулируются финансовым, конституционным, административным и другими отраслями права, при этом основная роль принадлежит финансовому. Урегулирование их нормами права придает им характер правоотношений.

В исследуемой области к финансовым относят правоотношения, возникающие между регулятором и кредитными организациями по поводу:

- создания кредитных организаций;
- лицензирования банковской деятельности;
- оценки финансовой устойчивости учредителей кредитной организации;
- осуществления текущего надзора;
- проведения проверок;
- применения мер воздействия и так далее.

Регулятивная подсистема системы банковского надзора включает нормы права, которые регулируют осуществление регулятором банковского надзора, а также обязательные (экономические) нормативы деятельности кредитных организаций. В Российской Федерации они устанавливаются Конституцией Российской Федерации (принципы, статус Банка России) [46], федеральными законами и подзаконными актами Банка России (подробнее они рассмотрены в § 1.2 главы 1 «Правовые основы банковского надзора»).

За последнее десятилетие банковская система Российской Федерации значительно реформирована: изменилась ее структура, расширился объем функций и полномочий Банка России, введены принципиально новые подходы к реализации некоторых надзорных мер, например, процедуры финансового оздоровления кредитных организаций. Одной из ключевых реформ стала реализованная в 2018 году классификация банков, которая позволила разграничить кредитные организации на банки с базовой лицензией и банки с универсальной лицензией и дифференцировать надзорное бремя в зависимости от отнесения их к одной из групп [39].

Универсальная лицензия предусматривает повышенный размер уставного капитала банка (1 миллиард рублей) и вводит новые требования, такие как норматив финансового рычага. Требования к базовой лицензии в основном сохраняются на прежнем уровне (минимальный размер уставного капитала – 300 миллионов рублей), при этом отменяются некоторые формы отчетности.

И.Ш. Исмаилов указывает, что при этом проявились не только существенные различия в деятельности кредитных организаций с разными видами лицензии, но и стали параллельно существовать две системы пруденциальных норм (дуализм регулирования) [39], что выразилось в принятии Банком России инструкций от 29.11.2019 № 199-И «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией» [59] и от 06.12.2017 № 183-И «Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией» [58].

Цели банковского регулирования и банковского надзора определяются, с одной стороны, теоретико-правовыми основами банковского надзора, с другой – действующим законодательством соответствующего государства. Главные цели банковского надзора, осуществляемого Банком России, – поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов.

С учетом мирового и российского опыта можно назвать следующие принципы банковского надзора [38]:

- универсальность и обязательность. Надзор осуществляется над всеми кредитными организациями и банковскими группами, работающими на российском банковском рынке. Согласие на надзор и выполнение требований надзорных органов на практике существует по умолчанию. Несоответствие им приведет к отказу в выдаче банковской лицензии или ее отзыву;
- наличие мегарегулятора финансового рынка. Надзорные функции закреплены за единым специальным органом – Банком России. Он вправе издавать нормативные акты, которые обязаны исполнять все объекты банковского надзора;
- сочетание превентивного (упреждающего) и последующего контроля. Выделяют три формы превентивного контроля: предварительный осуществляется на стадии создания кредитной организации, профилактический и перспективный – позволяют предупредить появление и накопление негативных явлений или тенденций на всех этапах ее функционирования;
- единство требований государственных органов надзора (конкурентный нейтралитет). Принцип также распространяется на контроль со стороны аудиторов и в определенной мере учредителей. Ярким примером его реализации можно считать продажу в 2020 году Банком России контрольного пакета акций в капитале ПАО Сбербанк Правительству России. Сделка состоялась по рыночной

стоимости из расчета 189 рублей 44 копейки за 1 акцию. Общая сумма сделки составила 2,139 триллионов рублей. Из них 1,766 триллионов рублей передано в казну Российской Федерации денежными средствами и иными активами в рамках установленного законом алгоритма распределения финансового результата Банка России от сделки. Как указывает сам регулятор [41], ее цель – исключить конфликт интересов между выполнением функций регулятора и владельца крупнейшего банка, соблюсти принцип конкурентного нейтралитета – равноудаленности от поднадзорных организаций;

- единство количественного и качественного аспектов надзора. К задачам регулятора относится не только формальный надзор за соблюдением действующих правил, нормативов, требований и указаний. От его действий также зависят качественные характеристики развития как участников банковского рынка, так и всей финансовой системы государства. Первое направление реализуется через контроль за динамикой показателей эффективности работы конкретных кредитных организаций (банковских групп) и позволяет уже на ранней стадии выявлять возникающие затруднения, второе – связано с формированием национальной банковской статистики;
- достоверность данных и полная ответственность за их качество и конфиденциальность. Повышению ответственности способствует законодательное прояснение санкций за недостоверность предоставляемой надзорному органу информации, за передачу заведомо ложной или искаженной информации, за несанкционированную передачу информации сторонним лицам, в том числе за раскрытие данных, полученных органом надзора, любой сторонней организацией, включая Международный валютный фонд;

- обязательность исполнения законных требований органов надзора;
- консолидированный характер надзора. Контроль финансового положения объектов надзора осуществляется комплексно и включает данные об учете операций и сделок, осуществляемых всеми подразделениями;
- сочетание государственного, независимого аудиторского и общественного (со стороны общественных объединений самих кредитных организаций) контроля;
- открытость для широкой общественности.

В заключение главы 1 можно сделать следующие выводы.

1. Проанализировав соотношение понятий «контроль» и «надзор», изучив мнения ученых и положения действующих нормативных актов, автор полагает целесообразным определить банковский надзор как вид публично-правовой деятельности. Ее реализует центральный банк или другой специальный публично-правовой орган, его цель – поддержание стабильности и развитие банковской системы страны. Банковский надзор – подсистема финансовой системы общества в целом.

Вместе с тем отсутствует единый подход к определению этого понятия, в силу этого допускаются авторские. Например, банковский надзор можно рассматривать как деятельность по обеспечению соответствия кредитных организаций распространяющимся на них требованиям в банковском секторе.

2. Очевидно, что в настоящее время глобальное влияние на текущее состояние российского финансового рынка в целом и института банковского надзора в частности оказывает внедрение технологических инноваций в финансовую индустрию, которое является важнейшим глобальным феноменом последних лет, и его темп с каждым годом ускоряется. Применение цифровых технологий для предоставления финансовых услуг (цифровизация) стимулирует инновации в финансовой сфере. Не менее

важной мировой тенденцией является применение новых технологий для повышения эффективности деятельности регуляторов.

Нет сомнений, что тенденции совершенствования подходов к надзору за финансовыми организациями в мире неизбежно отразятся как на будущих исследованиях теоретико-правовых основ банковского надзора, так и на законодательной базе по данному направлению банковской деятельности.

3. Представляется, что действующее банковское законодательство должно развиваться по следующим направлениям:

- корректное разграничение контроля и надзора, поскольку терминологического единства не наблюдается даже в пределах отдельных нормативно-правовых актов;
- обеспечение соответствия (непротиворечивости) между различными нормативно-правовыми актами, регулируемыми смежные или пересекающиеся аспекты банковского надзора, исходя из принципа единства правового регулирования банковской деятельности;
- уточнение целей банковского надзора – включение в перечень целей, в частности, защиты интересов заемщиков и прочих потребителей финансовых услуг;
- обеспечение соответствия нормативной базы новым условиям функционирования банковского сектора, связанных с развитием технологий и внедрением международных стандартов банковского надзора.

Глава 2 Банк России как орган банковского надзора в Российской Федерации

2.1 Особенности правового статуса Банка России

Законом о Банке России установлено, что его статус, цели деятельности, функции и полномочия определяются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 1) [103]. В свою очередь Конституция Российской Федерации устанавливает его особый конституционно-правовой статус, закрепляет его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (часть 1 статьи 75) и определяет основную функцию – защита и обеспечение устойчивости рубля (часть 2 статьи 75), а также порядок назначения на должность и освобождения от должности Председателя Банка России (пункты «г» статьи 83 и «г» части 1 статьи 103) [46].

С одной стороны, Банк России является публично-правовым институтом, с другой – в Гражданском кодексе Российской Федерации (пункт 4 статьи 48) закреплён его гражданско-правовой статус. По мнению правоведов [11], в этом и заключается основная проблема определения его правового статуса.

Ряд авторов (Т.В. Кашанина, С.Э. Жилинский, Я.А. Гейвандов [24] и другие) рассматривают Банк России как орган государственного управления. Однако в нормах самой Конституции Российской Федерации содержатся противоречия, связанные с его публично-правовым статусом: однозначно ответить на вопрос, является ли он органом государственной власти, исходя только из положений Конституции Российской Федерации, невозможно. Статья 11 содержит исчерпывающий перечень высших органов государственной власти в Российской Федерации, однако, согласно части 2 статьи 75 Конституции Российской Федерации, свою основную функцию Банк России осуществляет независимо от других органов государственной

власти. Следовательно, не называя в числе органов государственной власти, Конституция косвенно относит Банк России к их числу.

Данной позиции придерживается М.В. Баглай. Он относит Банк России к федеральным органам государственной власти с особым статусом [7, с. 354] – такой вывод, по его мнению, следует из буквального толкования части 2 статьи 75 Конституции Российской Федерации.

Проверяя конституционность части 3 статьи 75 Закона о Банке России по запросу Верховного Суда Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 14.12.2000 указал, что статус Банка России установлен Конституцией Российской Федерации, а его нормотворческие полномочия предполагают «исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования» [105]. Он определяется как конституционный орган, который имеет особый статус и наделен государственно-властными полномочиями.

Другим подходом к рассмотрению правового статуса является отнесение Банка России к специфическим публичным органам, которые выполняют функции органа государственной власти, но не входят в формально определенную Конституцией Российской Федерации систему разделения властей [11].

Ключевым элементом правового статуса Банка России является принцип независимости. Исследования показывают прямую зависимость уровня инфляции и темпов экономического развития от степени независимости центрального банка. Реализация этого принципа связана с историческим запретом эмиссии денег правительством: выпуская дополнительные средства и, тем самым, обесценивая их, оно способно стимулировать инфляцию.

Независимость Банка России включает в себя различные аспекты: политические, организационные, финансовые и иные. Финансовая

обеспечивается прежде всего осуществлением расходов на достижение публичных целей исключительно за счет собственных доходов (часть 3 статьи 2 Закона о Банке России). В отличие от других органов с государственно-властными полномочиями Банк России не получает средства из федерального или иного бюджета.

По мнению О.Е. Кутафина и П.Д. Баренбойма, анализ вопросов конституционно-правового обеспечения независимого статуса Банка России имеет большее практическое значение, чем определение его места в российской конституционной системе разделения властей [12, с. 7]. Более того, с точки зрения указанных авторов, статус Банка России является основным вопросом конституционной экономики.

Следующая особенность публично-правового статуса Банка России заключается в характере правовых отношений с органами государственной власти федерального и регионального уровней: независимость Банка России ограничена системой «сдержек и противовесов» государства.

В 2002 году в составе органов Банка России для повышения прозрачности его деятельности появился Национальный банковский совет, который фактически являлся органом управления Банком. Он формировался из числа лиц, не работающих в Банке России (за исключением Председателя Банка) на профессиональной основе. В 2013 году он был переименован в Национальный финансовый совет.

Статья 12 Закона о Банке России определяет его как коллегиальный орган Банка России, статья 5 – определяет назначение в рамках установленной квоты членом Совета Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Совет, в частности, рассматривает годовой отчет и утверждает основные плановые показатели деятельности регулятора на очередной год [103].

Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (статья 5 Закона о Банке России), которая, в частности:

- по представлению Президента России назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка;
- по представлению Председателя Банка, согласованному с Президентом России, назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка;
- в рамках своей квоты направляет и отзывает своих представителей в Национальном финансовом совете;
- рассматривает годовой отчет Банка и принимает по нему решения;
- на основании предложения Национального финансового совета принимает решения о проверке Счетной палатой России финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений;
- при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики заслушивает доклады Председателя Банка о деятельности банка [103].

В порядке, установленном федеральными законами, Банк России также предоставляет информацию в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту России.

Еще одна особенность правового статуса связана с правовым положением регулятора как участника гражданско-правовых отношений: статья 1 Закона о Банке России определяет его как юридическое лицо, но не указывает на организационно-правовую форму. При этом организационно-правовые формы, указанные в Гражданском кодексе Российской Федерации, не соответствуют его правовой природе.

Такая коллизия в законодательстве послужила поводом для дискуссии, которая ведется среди правоведов уже более 25 лет ([116], [1, с. 26], [20, с. 60], [31, с. 298], [32, с. 69-70], [37, с. 68], [10] и другие). В частности, были высказаны мнения, что Банк России:

- выполняет функции органа государственной власти, являясь при этом типичным учреждением;

- может быть признан коммерческой организацией, поскольку осуществляет коммерческие сделки;
- является государственной корпорацией;
- представляет собой юридическое лицо публичного права.

Как учреждение Банк России реализует возложенные на него цели. Однако он не получает бюджетного финансирования и действительно заключает многочисленные коммерческие сделки, в частности, осуществляет все виды банковских операций.

При этом коммерческой организацией его нельзя признать, так как он осуществляет полномочия, присущие органу государственной власти, а признание его государственной корпорацией [55] противоречит правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего, что такая форма некоммерческой организации не может обладать властными полномочиями [104].

Точка зрения, что Банк России представляет собой юридическое лицо публичного права [25], была высказана еще в конце 1990-х годов и основана на историческом опыте: таким образом, например, определяется статус Бундесбанка (центрального банка Германии). Этот подход не был поддержан ни наукой, ни практикой законодательства.

Споры об особенностях правового статуса Банка России нашли свое отражение и в правоприменительной практике. Анализ судебных дел последних десяти лет показал, что в Конституционном Суде Российской Федерации в числе прочих заявителями оспаривались положения статьи 56 Закона о Банке России. Она определяет его полномочия как органа банковского регулирования и банковского надзора, их главные цели и закрепляет структуру и порядок назначения руководителя Комитета банковского надзора [103].

Оспариваемые нормы, по мнению заявителей, не соответствуют статьям 8 (части 1 и 2), 15 (часть 1), 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 35 (части 1 и 2), 45, 46 (части 1 и 2), 52, 53 и 55 (часть 3) Конституции

Российской Федерации [46]: по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они предоставляют Банку России право произвольно и по своему усмотрению применять к кредитной организации, со стороны которой были допущены нарушения, меры, установленные Законом о Банке России, без учета прав и законных интересов граждан и юридических лиц – клиентов данной кредитной организации, и тем самым не обеспечивают их государственную, в том числе судебную, защиту.

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 24.10.2019 № 2846-О [64], от 24.10.2019 № 2847-О [65], от 24.10.2019 № 2848-О [63]), содержащееся в том числе в оспариваемой норме правовое регулирование «направлено на обеспечение соблюдения кредитными организациями нормативных актов, ... предотвращение нарушения прав и законных интересов вкладчиков и кредиторов» и тем самым – на достижение целей, установленных статьей 3 Закона о Банке России в соответствии со статьей 75 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Также в своих решениях он указывал, что решения Банка России о принятии принудительных мер воздействия к кредитной организации (банку) в случаях нарушения ею федеральных законов или иных нормативных актов должны иметь соответствующее нормативно-правовое обоснование, законность и обоснованность принятия которых может быть предметом судебного разбирательства (определения от 14.12.2000 № 268-О [105] и от 11.04.2019 № 866-О [66]).

Между тем полномочия надзорного органа по вмешательству в деятельность финансовых организаций законодательно не урегулированы. Лицензирование, проведение проверок, применение принудительных мер, контроль за сменой собственников, определение политики и практики учета и отчетности и другие полномочия регулятора существенно ограничивают права финансовых организаций. При этом он принимает свои решения на основании не только нормативных правил (нормативно-ориентированный

надзор), но и собственной оценки финансовых рисков (риск-ориентированный надзор) – это неизбежно увеличивает влияние субъективных факторов на принятие таких решений. Поэтому возможность накладывать ограничения делегируется административному органу.

Актуальность проблемы подтверждается значительным числом судебных решений по делам о признании незаконными предписаний Банка России, выданных им в порядке осуществления банковского надзора. Как правило, суды отказываются признавать решения регулятора необоснованными именно исходя из объема его полномочий и широкой вариативности при применении оценочных суждений.

Так, суды приходят к выводам о законности оспариваемых решений надзорного органа, в частности, по следующим неочевидным основаниям:

- Банк России самостоятельно оценивает достаточность созданного кредитной организацией резерва на возможные потери по ссудам и дает компетентную оценку классификации ссуд и размера сформированного резерва (определения Верховного Суда Российской Федерации от 05.02.2020 № 305-ЭС19-27256 по делу № А40-281709/2018 [93], от 31.01.2020 № 305-ЭС19-26720 по делу № А40-252719/2018 [94]);
- требования предписания направлены на снижение рисков, принимаемых кредитной организацией, сохранение ее финансовой стабильности и, таким образом, на защиту интересов ее кредиторов и вкладчиков, а также на защиту публичных интересов, что соответствует целям банковского надзора, установленным статьей 56 Закона о Банке России (постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.10.2019 № Ф05-15288/2019 по делу № А40-281709/2018 [109]);
- предписание вынесено в рамках полномочий, предоставленных Банку России, и соответствует требованиям российского законодательства (постановление Девятого арбитражного

апелляционного суда от 13.03.2020 № 09АП-6547/2020 по делу № А40-224886/2019 [110]);

- ограничения, которые были введены Банком России, направлены на снижение рисков, принимаемых кредитной организацией, сохранение ее финансовой стабильности и, как следствие, на защиту интересов ее кредиторов и вкладчиков, что является главными целями банковского регулирования и надзора (постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.02.2017 № Ф05-22134/2016 по делу № А40-93989/2016 [107]);
- поскольку идентичность методики анализа документов, запрашиваемых в рамках дистанционного документарного надзора и в рамках тематической проверки, проводимой с выходом на место в кредитную организацию, не подтверждает повторность проведенной проверки, нарушение прав банка не доказано (заявитель (банк) полагал, что Банком России незаконно проведена повторная проверка) (постановление Федерального Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2012 № Ф09-12862/12 по делу № А60-19217/2012 [113]);
- поскольку «обращение кредитной организации об отмене ограничений рассмотрено Банком России, который не усмотрел оснований для их отмены», он действовал в пределах предоставленных ему полномочий (постановление Федерального Арбитражного суда Уральского округа от 15.11.2012 № Ф09-6585/12 по делу № А60-11663/2012 [111]);
- поскольку «не доказано принятие банком каких-либо мер к получению объективной информации о платежеспособности заемщика с целью оценки кредитных рисков, имелись достаточные основания для вынесения оспариваемого предписания» (постановление Федерального Арбитражного суда Уральского

округа от 18.09.2012 № Ф09-7415/12 по делу № А60-30896/2011 [112]);

- заявителем допускались «нарушения федеральных законов ... и нормативных актов Банка России, за которые надзорным органом неоднократно применялись меры, предусмотренные статьей 74 Закона о Банке России, а также нарушения нормативных актов Банка России» (постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.09.2020 № Ф05-14063/2020 по делу № А40-291193/18-2-2161 [108]).

Следует отметить, что существуют и судебные решения по спорам с надзорным органом, принятые в пользу финансовых организаций. Так, постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.03.2015 № Ф04-15965/2015 по делу № А70-9440/2014 удовлетворено требование кредитной организации о признании недействительным предписания Банка России в связи с недоказанностью наличия безусловных признаков, свидетельствующих о повышенном риске при оценке финансового состояния заемщика [106].

Разрешая надзорному органу вмешиваться в деятельность финансовых организаций с возможностью применения оценочных суждений, государство обязано утвердить жесткие требования к деятельности самого Банка России. Исходя из международных стандартов, к ним относятся независимость, открытость и ответственность, работа по четко установленным и всем понятным правилам, обязанность отчитываться публично, наличие сотрудников, отвечающих высоким профессиональным и этическим требованиям, и другие.

Таким образом, уникальность задач, функций, круга полномочий и гражданско-правовых возможностей Банка России освобождает от необходимости подводить его гражданско-правовой статус под стандартные понятия гражданского права или определять его через какие-то родовые понятия.

Банк России – это субъект гражданского права, который определен Законом о Банке России в качестве юридического лица именно как Банк России, а Гражданский кодекс Российской Федерации прямо указывает на его уникальный характер.

2.2 Формы и методы банковского надзора, осуществляемые Банком России. Проверка как основной метод банковского надзора

Поскольку в Российской Федерации формы банковского надзора законодательно не определены, разные авторы предлагают различные способы их детализации и систематизации.

Большинство правоведов выделяют три формы банковского надзора в Российской Федерации:

- предварительный (на этапе выдачи лицензии на осуществление банковских операций);
- текущий (в ходе текущей деятельности кредитной организации);
- «последующий» надзор (надзор за «проблемными банками» (частично), вопросы отзыва лицензии на осуществление банковских операций, вопросы ликвидации (в том числе в порядке банкротства) кредитных организаций).

Альтернативная точка зрения (к которой склоняется и автор настоящей работы) сводится к тому, что основными формами банковского надзора следует считать дистанционный (анализ деятельности банков на основании представленных надзорному органу документов и отчетности) и инспекционные проверки на местах.

Для каждой формы банковского надзора характерны свои цели и методы.

Согласно рекомендациям Базельского комитета по банковскому надзору дистанционный надзор предполагает наличие эффективных информационных и аналитических процедур мониторинга, которые

позволяют в текущем режиме следить за финансовым состоянием поднадзорных организаций, соблюдением ими законодательства и пруденциальных требований. Его цель – на ранних стадиях выявлять негативные тенденции и принимать меры надзорного реагирования.

Дистанционный надзор опирается главным образом на документарные методы, то есть использует отчетные данные и сведения, передаваемые самими банками. В этом состоит одно из главных его ограничений – рост проблем снижает вероятность получения от кредитной организации адекватной и полной информации о действительной ситуации.

В 2020 году Банк России временно снизил надзорную нагрузку. В острой фазе пандемического кризиса приостанавливались инспекционные проверки, максимально сократилось количество регулярных запросов либо значительно увеличились сроки предоставления ответов, были продлены сроки составления и представления в Банк России регулярной пруденциальной отчетности.

Постоянный мониторинг проводился на основании внутренних данных и управленческой отчетности банков, а также с помощью анализа новостей, информации с сайтов кредитных организаций, жалоб клиентов.

Дальнейшее развитие получила практика консультативного надзора для предотвращения негативных тенденций и явлений. Большое внимание уделялось адаптации банков к влиянию пандемии.

При этом результаты надзорного стресс-тестирования крупнейших банков (с общей долей в активах более 80%), проведенного Банком России, показали достаточно высокую стрессоустойчивость сектора, хотя ситуация несколько различается от банка к банку.

Для осуществления функции банковского регулирования и банковского надзора Банк России проводит проверки кредитных организаций (их филиалов). Они осуществляются на основе представляемых ими документов, в частности – различных форм отчетности, а также путем проведения инспекторских проверок, и регулируются статьей 73 Закона о Банке России

[103] и принимаемыми в соответствии с ней нормативными актами Банка России. К проверкам, начатым с 08.05.2020, применяется Инструкция Банка России от 15.01.2020 № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц» [89].

Цель проверок – оценка соблюдения кредитными организациями и банковскими группами законодательства Российской Федерации, в том числе нормативных актов Банка России, а также исполнения ими предписаний регулятора. Они могут осуществляться:

- уполномоченными представителями (служащими) Банка России (Инструкция Банка России от 15.01.2020 № 202-И [89]);
- аудиторскими организациями по поручению Совета директоров Банка России (Указание Банка России от 30.11.2014 № 3463-У «Об особенностях организации и проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) аудиторскими организациями по поручению Совета директоров Банка России» [62]).

Если проверяемая организация является участником системы страхования вкладов, к ее проверке может быть привлечена государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов».

Права и обязанности уполномоченных представителей (служащих) Банка России, входящих в состав рабочей группы, проводящей проверку, определяет Инструкция № 202-И [89]. Так, руководитель и члены рабочей группы вправе:

- пользоваться необходимыми для проведения проверки и организации деятельности рабочей группы техническими средствами (предоставленными поднадзорным лицом или принадлежащими Банку России) – компьютерами, оргтехникой, телекоммуникационным оборудованием и так далее;
- осматривать предмет залога по месту его хранения (нахождения);

- проводить ознакомление с деятельностью заемщика, залогодателя (юридического лица либо индивидуального предпринимателя) с выходом на место;
- предъявлять проверяемому лицу требования о содействии в проведении проверки;
- снимать копии с полученных документов и приобщать их к материалам проверки;
- проводить визуальное наблюдение за действиями работников проверяемого лица и фиксировать результаты этого наблюдения;
- опечатывать (опломбировать) помещения перед началом проведения проверки фактического наличия ценностей в местах их хранения;
- проводить осмотр официального сайта проверяемого лица и других ресурсов в сети «Интернет», содержащих информацию о деятельности этого лица, подлежащую раскрытию;
- направлять запросы уполномоченным лицам для установления фактических обстоятельств деятельности поднадзорного лица, подтверждения информации, содержащейся в полученных от него документах [89].

Проверяемая организация обязана содействовать в проведении проверки. Перечень действий по содействию в проведении проверок включает:

- получение передаваемых Банком России документов, связанных с проведением проверки, и удостоверение факта их получения;
- исполнение требований, содержащихся в уведомлении о проведении проверки, в указанные сроки и указанным способом;
- предоставление руководителю рабочей группы письменной информации, содержащей необходимые для проверки сведения;
- выполнение действий, содержащихся в реестрах требований, заявках на обеспечение содействия;

- взаимодействие с рабочей группой по всем вопросам проведения проверки;
- участие в проводимых совещаниях;
- обеспечение сохранности переданного акта проверки.

Законом о Банке России установлены ограничения на проведение проверок [103]. Так, при осуществлении функций банковского регулирования и банковского надзора Банк России не вправе проводить более одной проверки кредитной организации по одним и тем же вопросам за один и тот же отчетный период, за исключением случаев, предусмотренных Законом о Банке России. При этом проверкой могут быть охвачены только пять календарных лет деятельности кредитной организации (ее филиала), предшествующие году проведения проверки. Повторная проверка может проводиться только в связи с реорганизацией или ликвидацией кредитной организации, а также по мотивированному решению Совета директоров Банка России [103].

2.3 Меры воздействия, применяемые Банком России к кредитным организациям

Эффективность банковского надзора зависит от возможности надзорного органа непосредственно применять меры воздействия в отношении поднадзорных субъектов. Обычно в юридической литературе все меры воздействия (которые не следует путать с методами воздействия) подразделяются на предупредительные и принудительные.

Что же касается методов воздействия, то Т.Э. Рождественская, например, выделяет две группы: административные и экономические [115]. А.Г. Гузнов указывает, что «воздействие на кредитные организации реализуется с помощью двух управленческих методов – убеждения и принуждения» [35, с. 2].

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует единый нормативно-правовой акт, регулирующий применение регулятором мер воздействия к кредитным организациям. Напротив, одни и те же меры надзорного реагирования предусмотрены одновременно и в банковском законодательстве, и в законодательстве о рынке ценных бумаг, и в законодательстве о противодействии легализации преступных доходов, и в административном законодательстве. В этой связи, как отмечают многие правоведы, возникает проблема соотношения указанных норм, имеющая как теоретическое, так и практическое значение [51].

Перечень основных мер установлен:

- Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [103];
- Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [44].

Порядок их применения регламентирован:

- Федеральным законом от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [57];
- Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [103];
- Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [85];
- Федеральным законом от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» [99];
- Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» [81];
- Федеральным законом от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» [92];
- другими федеральными законами.

Среди прочих нормативно-правовых актов, регламентирующих эту сферу, необходимо отметить следующие:

- Инструкция Банка России от 11.11.2005 № 126-И «О порядке регулирования отношений, связанных с осуществлением мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций» [91];
- Инструкция Банка России от 21.06.2018 № 188-И «О порядке применения к кредитным организациям (головным кредитным организациям банковских групп) мер, предусмотренных статьей 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [88];
- Положение Банка России от 25.02.2019 № 676-П «О порядке назначения, осуществления и прекращения деятельности временной администрации по управлению кредитной организацией, назначаемой в связи с отзывом у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций» [86];
- другие нормативные акты Банка России.

Отдельные аспекты отражены в документах ненормативного характера.

К ним, например, относятся:

- Письмо Банка России от 17.05.2006 № 69-Т «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушение требований Федерального закона «О кредитных историях» [95];
- Письмо Банка России от 09.10.2019 № 05-35-2/7651 «О неприменении мер в соответствии с Инструкцией Банка России № 188-И в отношении кредитных организаций, которые в период с 01.10.2019 до 01.04.2020 некорректно оценили величину среднемесячного дохода заемщика при расчете показателя долговой нагрузки заемщика» [82].

Отдельно следует упомянуть некоторые нормативно-правовые акты и документы ненормативного характера, выпущенные Банком России за последние два года в связи со смягчением регуляторной нагрузки на кредитные организации:

- Решение Совета директоров Банка России от 02.03.2022 «О надбавках к коэффициентам риска в целях расчета кредитными организациями нормативов достаточности капитала» [80];
- Указание Банка России от 28.02.2022 № 6077-У «Об установлении периода, в течение которого не подлежит применению ограничение значения полной стоимости потребительского кредита (займа)» [67];
- Информация Банка России от 25.02.2022 «Меры Банка России по поддержке финансового сектора в условиях повышенной волатильности» [54];
- Информационное письмо Банка России от 04.03.2022 № ИН-03-23/24 «О неприменении мер при несоблюдении размеров (лимитов) открытых валютных позиций» [84].

Исходя из анализа перечисленных выше и других нормативно-правовых актов, предлагается следующий перечень:

- требование устранить выявленные нарушения (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- штраф (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- ограничение проведения отдельных операций (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- требование осуществить мероприятия по финансовому оздоровлению, в том числе изменить структуру активов (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- требование замены лиц, перечень должностей которых указан в статье 60 закона о Банке России, либо ограничения размера их компенсационных и (или) стимулирующих выплат на срок до трех лет (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- требование осуществить реорганизацию (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- введение запрета на отдельные банковские операции на срок до одного года (статья 74 Закона о Банке России [103]);

- введение запрета на открытие филиалов – на срок до одного года (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- назначение временной администрации на срок до шести месяцев (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- введение ограничений на величину процентной ставки на срок до одного года (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- введение запрета на осуществление реорганизации (статья 74 Закона о Банке России [103]);
- требование учредителям (участникам), имеющим возможность оказывать влияние на принимаемые решения, предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) до определенного размера (статья 74 Закона о Банке России [103]).

Наконец, регулятор вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [57]. Порядок отзыва лицензии на осуществление банковских операций устанавливается нормативными актами Банка России.

К мерам административного воздействия (в том числе статьи 3.4, 3.5, 15.25, 15.26, 23.74 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [44]) относятся:

- предупреждение;
- административный штраф на должностных лиц;
- дисквалификация должностных лиц;
- административный штраф на юридических лиц;
- административное приостановление деятельности.

Меры по предупреждению банкротства кредитных организаций предусмотрены статьей 189.9 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [85].

Меры воздействия, применяемые Банком России к кредитным организациям, классифицируются по различным признакам и параметрам.

В зависимости от состояния (стадии деятельности) кредитной организации выделяют меры предварительного надзора, текущего надзора и применяемые к проблемным банкам; от сферы применения – в сфере развития и укрепления стабильности банковской системы, в сфере реализации денежно-кредитной политики.

По субъектам правоотношений меры делят на применяемые:

- к юридическим лицам (кредитным организациям);
- к должностным лицам;
- к лицам, претендующим на руководящие должности в кредитных организациях;
- к лицам, желающим стать учредителями кредитной организации;
- к лицам, желающим приобрести крупные пакеты акций, доли в уставном капитале косвенным образом.

Начиная с марта 2020 года, Банк России принимает беспрецедентные меры по снижению регуляторной и надзорной нагрузки (за исключением случаев, требующих неотложного надзорного реагирования) в связи со сложившейся ситуацией на финансовом рынке, а также с действием ряда системных факторов, включая распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Так, в 2020 году регулятор ограничил мероприятия, которые требуют личного присутствия сотрудников в офисах, увеличил сроки на предоставление отчетности, снизил количество несрочных запросов в кредитные организации. В рамках этого решения регулятором, в частности:

- приостановлены проверки кредитных организаций (за исключением случаев, требующих неотложного реагирования);
- перенесены на более поздний период запланированные проверки;

- приостановлена реализация контактных мероприятий превентивного поведенческого надзора (кроме случаев, требующих неотложного реагирования);
- дополнительно на один месяц увеличен срок исполнения предписаний и запросов надзорного характера (кроме случаев, требующих неотложного реагирования);
- ограничено применение административных наказаний за несоблюдение сроков представления отчетности, нарушение корпоративного законодательства и законодательства в области кредитных историй;
- определен список форм отчетности, в отношении которых к кредитным организациям не будут применяться меры за нарушение порядка предоставления отчетности за определенные отчетные периоды;
- сокращен сбор статистической и иной информации от кредитных организаций в соответствии с Программой обследований Банка России.

В настоящее время регулятор, в частности:

- устанавливает условия неприменения надбавок к коэффициентам риска и значения надбавок к коэффициентам риска в отношении требований по кредитам (займам), предоставленным физическим лицам [80];
- приостанавливает до 30 июня 2022 года действие ограничения на полную стоимость потребительского кредита (займа) при заключении кредитором соответствующих договоров [67], [54];
- рекомендует не применять к банкам под санкциями меры при несоблюдении ими лимитов открытых валютных позиций в период с 18 февраля по 30 июня 2022 года [84];
- не будет применять до 31 декабря 2022 года меры воздействия к системно значимым кредитным организациям за снижение

фактического значения норматива краткосрочной ликвидности Н26 (Н27) [54].

В заключение главы 2 можно сделать следующие выводы.

Эффективность надзора на финансовом рынке зависит от эффективности работы органа или органов, которые его осуществляют. В 2013 году в России функции регулирования и надзора во всех сегментах финансового рынка были объединены. Единым регулятором стал Банк России. В его полномочия входит непосредственно нормативное регулирование, экономическое регулирование, а также надзор и контроль над финансовыми организациями.

Создание мегарегулятора имеет и негативные стороны, одной из которых является опасность монополизации контроля, надзора и регулирования и, как следствие, снижение их качества. Конфликт интересов стимулируется тем, что регулятор и надзорный орган одновременно сам является участником рынка и выступает акционером отдельных его участников.

Банк России уникален по своим задачам и функциям, кругу полномочий и гражданско-правовым возможностям; следовательно, нет необходимости подводить его гражданско-правовой статус под стандартные понятия гражданского права или определять его через какие-то родовые понятия.

Этот субъект гражданского права прямо определен Законом о Банке России в качестве юридического лица именно как Банк России, а Гражданский кодекс Российской Федерации прямо указывает на его уникальный характер.

В любом случае, вне зависимости от трактовки правового статуса Банка России, его ключевая роль в осуществлении финансовой деятельности государства неоспорима, в том числе ввиду приобретенного им в 2013 году статуса мегарегулятора.

Основными формами банковского надзора можно считать дистанционный (анализ деятельности банков на основании представленных надзорному органу документов и отчетности) и инспекционные проверки на местах.

Банк России осуществляет проверочные мероприятия соблюдения законодательства кредитными организациями для осуществления функций банковского регулирования и банковского надзора. Порядок проведения проверок регулируется статьей 73 Закона о Банке России [103], а также Инструкцией Банка России № 202-И [89].

Основной целью проведения Банком России проверок кредитных организаций (их филиалов) является оценка на месте общего состояния кредитной организации либо отдельных вопросов ее деятельности, в том числе оценка соблюдения российского законодательства и нормативных актов Банка России, оценка достоверности учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала), определение размера рисков, активов, пассивов, оценка качества активов кредитной организации (ее филиала), величины и достаточности собственных средств (капитала) кредитной организации, оценка качества управления кредитной организацией, оценка финансовой устойчивости, экономического положения, финансового состояния кредитной организации и перспектив деятельности кредитной организации, а также выявление действий, угрожающих интересам кредиторов и вкладчиков кредитной организации.

В 2020 году в связи с пандемией регулятор временно снизил надзорную нагрузку. В рамках принятия мер по снижению регуляторной и надзорной нагрузки на поднадзорные организации в условиях введения мер ограничительного характера со стороны иностранных государств в 2022 году Банк России принял решение воздерживаться от применения мер воздействия за отдельные нарушения, допущенные участниками финансового рынка.

Глава 3 Правовые стандарты банковского надзора

3.1 Базельский комитет по банковскому надзору и его роль в формировании международных стандартов банковского надзора

Ответом на международные финансовые кризисы 1960–1970-х годов стало создание международных организаций, которые могли бы взять на себя задачи унификации стандартов банковского регулирования, контроля и надзора. Главная цель их деятельности – предотвращение финансовых кризисов уже на национальном уровне, поэтому разработанные ими стандарты, рекомендации и правила существенно влияют на развитие российского банковского права.

Базельский комитет банковского надзора также возник в результате ряда банковских кризисов, достаточно серьезных для того, чтобы затронуть международную систему.

Первым в этом ряду стало банкротство банка Bankhaus Herstatt в 1974 году. Он располагался в Кельне, был частным немецким банком и входил (на конец 1973 года) в число 40 крупнейших банков Германии. После того, как 15 августа 1971 года президент США Ричард Никсон объявил об отмене «золотого стандарта», то есть конвертируемости доллара США в золото, игроки финансовых рынков начали активные валютные спекуляции. Участие в них принимал и Bankhaus Herstatt.

Как выяснилось позднее, действия главы департамента валютных рынков практически не контролировались. В результате размер открытых валютных позиций банка к 1974 году превысил норму в восемьдесят раз, а убытки составили около 470 миллионов немецких марок. 26 июня 1974 года открытые валютные позиции Bankhaus Herstatt были принудительно закрыты федеральным органом банковского надзора Германии, а лицензия банка была отозвана. На момент закрытия сумма неурегулированных расчетов по валютным сделкам составила 200 миллионов долларов США.

Эта ситуация привела к банкротствам других банков – игроков валютного рынка. Контрагенты Bankhaus Herstatt, которые купили у него во второй половине дня 26 июня 1974 года доллары США и в тот же день перевели за них немецкие марки, так и не получили за них эквивалентные суммы долларов США: рабочий день 26 июня уже закончился, а в ночь с 26 на 27 июня все валютные позиции банка были принудительно закрыты. Закрытие банка и прекращение операций вызвало цепочку неплатежей, и уже через три дня «эффект домино» докатился до США, в результате чего оборот платежной системы в Нью-Йорке снизился на 60%.

Ответной реакцией банковского сообщества на вышеописанные события стало создание Базельского комитета по банковскому надзору (а также создание системы страхования депозитов в немецких банках). С момента основания по настоящее время – это международный форум, в рамках которого происходит регулярное обсуждение вопросов банковского регулирования и банковского надзора.

Ряд системных банковских кризисов заставил центральные банки 12 стран, большинство из которых отвечают и за надзор за банковской деятельностью, собраться вместе под эгидой Банка международных расчетов и обратить особое внимание на проблему платежеспособности отдельных институтов (то есть заняться так называемым пруденциальным надзором) [56, с. 281].

В 1974 году был создан Комитет Кука, названный в честь его председателя Питера Кука, который курировал банковский надзор в Банке Англии.

Позднее он был преобразован в Базельский комитет по банковскому надзору при Банке международных расчетов (The Basel Committee on Banking Supervision of the Bank for International Settlements). Его первое заседание состоялось в феврале 1975 года, они проводятся регулярно 3-4 раза в год.

В настоящее время Базельский комитет по банковскому надзору для повышения финансовой стабильности вправе устанавливать глобальные

стандарты пруденциального регулирования банков и обеспечивает форум для регулярного сотрудничества по вопросам банковского надзора: в число его 45 членов входят центральные банки и органы банковского надзора из 28 юрисдикций. Комитет расширил свой состав в 2009 и 2014 годах.

Перечень стран / юрисдикций, представленных в Комитете, и их институциональных представителей приведен в таблице 1.

Таблица 1 – Члены Базельского комитета по банковскому надзору

| Страна / юрисдикция | Институциональный представитель |
|-----------------------|---|
| 1. Аргентина | Центральный банк Аргентины |
| 2. Австралия | Резервный банк Австралии Австралийское управление пруденциального регулирования |
| 3. Бельгия | Национальный банк Бельгии |
| 4. Бразилия | Центральный банк Бразилии |
| 5. Канада | Банк Канады Управление управляющего финансовыми учреждениями |
| 6. Китай | Народный банк Китая Комиссия по регулированию банковской деятельности Китая |
| 7. Европейский Союз | Европейский центральный банк Европейская служба банковского надзора |
| 8. Франция | Управление пруденциального надзора и урегулирования споров Банка Франции |
| 9. Германия | Федеральное управление финансового надзора Deutsche Bundesbank (BaFin) |
| 10. САР Гонконг | Валютное управление Гонконга |
| 11. Индия | Резервный банк Индии |
| 12. Индонезия | Банк Индонезии Управление финансовых услуг Индонезии |
| 13. Италия | Банк Италии |
| 14. Япония | Агентство финансовых услуг Банка Японии |
| 15. Корея | Служба финансового надзора Банка Кореи |
| 16. Люксембург | Комиссия по надзору за финансовым сектором |
| 17. Мексика | Банк Мексики Comisión Nacional Bancaria y de Valores |
| 18. Нидерланды | Банк Нидерландов |
| 19. Россия | Банк России |
| 20. Саудовская Аравия | Центральный банк Саудовской Аравии |
| 21. Сингапур | Валютное управление Сингапура |
| 22. Южная Африка | Южноафриканский резервный банк |
| 23. Испания | Банк Испании |
| 24. Швеция | Финансовая инспекция Швеции Риксбанк |
| 25. Швейцария | Швейцарский национальный банк Швейцарский орган по надзору за финансовыми рынками |
| 26. Турция | Центральный банк Турецкой Республики Агентство банковского регулирования и надзора |
| 27. Великобритания | Управление пруденциального регулирования Банка Англии |

Продолжение таблицы 1

| Страна / юрисдикция | Институциональный представитель |
|---------------------|--|
| 28. США | Совет управляющих Федеральной резервной системы Федеральный резервный банк Нью-Йорка Управление финансового контролера Федеральной корпорации по страхованию депозитов |

Перечень стран / юрисдикций, представленных в Базельском комитете по банковскому надзору в статусе наблюдателей, и их институциональных представителей приведен в таблице 2.

Таблица 2 – Наблюдатели Базельского комитета по банковскому надзору

| Страна / юрисдикция | Институциональный представитель |
|----------------------------------|---|
| 1. Чили | Центральный банк Чили Агентство по надзору за банковскими и финансовыми учреждениями |
| 2. Малайзия | Центральный банк Малайзии |
| 3. Объединенные Арабские Эмираты | Центральный банк Объединенных Арабских Эмиратов |

В состав Базельского комитета по банковскому надзору также входят так называемые наблюдательные группы, международные агентства и другие органы, в том числе:

- Банк международных расчетов;
- Базельская консультативная группа;
- Европейское банковское управление;
- Европейская комиссия;
- Международный валютный фонд.

Структура управления включает председателя, постоянные группы, а также секретариат. Он отчитывается перед своим надзорным органом – Группой управляющих и руководителей надзорных органов центральных банков – и ищет ее одобрения для принятия важных решений.

С марта 2019 года по настоящее время председателем Базельского комитета по банковскому надзору является Пабло Эрнандес де Кос,

испанский экономист, 70-й управляющий Банка Испании (с 2018 года).
Генеральный секретарь (исполняющий обязанности) – Нил Эшо.

- Постоянная внутренняя структура Комитета состоит из четырех групп:
- оценки рисков и уязвимостей (Risks and Vulnerabilities Assessment Group);
 - сотрудничества по надзору (Supervisory Cooperation Group);
 - политики и стандартов (Policy and Standards Group);
 - Базельская консультативная группа (Basel Consultative Group).

В настоящее время Комитет также создал две целевые группы для работы над приоритетными проектами: Целевую группу по финансовым рискам, связанным с климатом (Task Force on Climate-related Financial Risks), и Целевую группу по оценкам (Task Force on Evaluations).

Группы и целевые группы поддерживаются набором рабочих групп, обладающих опытом в конкретных областях политики и надзора.

Группа по оценке рисков и уязвимостей возглавляет работу Комитета по мониторингу и оценке рисков и уязвимостей, которые могут повлиять на устойчивость глобальной банковской системы. Сопредседателями являются Бертран Райм (Национальный банк Швейцарии) и Майкл Гибсон (Совет управляющих Федеральной резервной системы).

Группа по сотрудничеству в области надзора возглавляет работу Комитета по усилению надзора за банками во всем мире и содействию тесному и эффективному сотрудничеству в области надзора по вопросам трансграничной банковской деятельности. Сопредседателями являются Томоко Амайя (Японское агентство финансовых услуг) и Бен Галли (Управление управляющего финансовыми учреждениями).

Группа политики и стандартов возглавляет работу Комитета по разработке и внедрению общих пруденциальных стандартов с целью обеспечить равные условия для международных банков и усилить регулирование банков во всем мире. Сопредседателями являются Артур

Юэнь (Валютное управление Гонконга) и Корбиниан Ибель (Европейский центральный банк).

Базельская консультативная группа обеспечивает взаимодействие Комитета с национальными органами надзора. При этом она преимущественно работает с представителями из разных стран, международных организаций и региональных групп банковского надзора, которые не являются членами Комитета. Новые инициативы согласовываются с ними на ранних стадиях. Сопредседателями являются Кубен Найдун (Южноафриканский резервный банк) и Джон Аспден (Группа руководителей Международного финансового центра).

Целевой группе по финансовым рискам, связанным с климатом, поручено выполнять работу Комитета по финансовым рискам, связанным с климатом. Эта работа включает анализ существующих инициатив, аналитические отчеты и эффективные методы надзора для снижения финансовых рисков, связанных с климатом. Сопредседатели в настоящее время – Фрэнк Элдерсон (Европейский центральный банк) и Кевин Стиро (Федеральный резервный банк Нью-Йорка).

Целевая группа по оценке отвечает за изучение последствий посткризисных реформ Базеля III. Предполагается, что группа сначала рассмотрит функционирование реформ в свете испытаний, вызванных пандемией COVID-19, а затем проведет более целостную оценку, в которой будет рассмотрено влияние реформ на устойчивость банков и их поведение. Сопредседатели – Доминик Лабуре (Банк Франции) и Цзин Ян (Банк Канады).

Комитет развивает сотрудничество между его участниками и органами банковского надзора стран, не входящих в Комитет. Каждые два года, начиная с 1979, проводятся Международные конференции представителей органов банковского надзора (International Conference of Banking Supervisors). Таким образом, Базельский комитет по банковскому надзору является местом неофициальных встреч представителей органов банковского надзора

стран-участниц. Также он помогает наладить контакты между органами надзора одного и того же региона, проводит для них мероприятия или принимает участие в проводимых ими [40, с. 10].

Основной задачей Базельского комитета банковского надзора является внедрение единых стандартов в сфере банковского регулирования. Его основные цели «можно резюмировать следующим образом: международная финансовая система нуждается в укреплении путем создания и распространения правовых стандартов надзора» [40, с. 311].

Как следует из Устава Комитета (в редакции от 05.06.2018), он является основным органом, устанавливающим глобальные стандарты пруденциального регулирования банков, и обеспечивает форум для сотрудничества по вопросам банковского надзора. Его мандат заключается в укреплении регулирования, надзора и практики банков во всем мире с целью повышения финансовой стабильности.

Как отмечает Петер Нобель, «особо важная цель Базельского комитета по банковскому надзору – ликвидация пробелов в международном законодательстве, требующая соблюдения двух основных принципов: 1) деятельность всех иностранных филиалов банка подлежит надзору; 2) этот надзор должен быть надлежащим» [56, с. 310]. С этой целью он разрабатывает директивы и рекомендации для органов регулирования государств-членов.

Как указывает Т.Э. Рождественская (в монографии 2011 года), еще в 1975 году Базельский комитет по банковскому надзору наметил себе обширную программу действий [118]. Особое внимание было решено уделить:

- вопросам относительно капитала, необходимого банкам для покрытия их рисков;
- правилам консолидированного надзора за банками, осуществляющими международные операции, в том числе правилам

сотрудничества в этой сфере между надзорными органами различных стран;

- основным принципам надзора за банковской деятельностью.

Рабочая программа Комитета утверждается на 2 года. Она содержит стратегические приоритеты его политики, надзора и деятельности по реализации. Программа одобрена Группой управляющих и руководителей надзора и разрабатывается под руководством Председателя Комитета.

Ключевыми темами рабочей программы на 2021-2022 годы являются:

- устойчивость к COVID-19 и восстановление;
- сканирование горизонта, анализ структурных тенденций и снижение рисков;
- укрепление надзорной координации и практики.

С самого начала деятельности Комитета одной из важных целей его работы было устранение пробелов в сфере международного надзора. Первым шагом в этом направлении стал «Конкордат» [127] – документ, выпущенный в 1975 году и легший в основу кооперации между европейскими банками. Изначально он устанавливал скорее моральные, нежели практические, принципы надзора за банками и принципы их взаимовыручки [122].

В мае 1983 года после пересмотра он был переиздан как «Принципы надзора за иностранными учреждениями банков». В апреле 1990 года вышло дополнение к ним – «Обмен информацией между органами надзора за участниками финансовых рынков» [130]. Его появление стало следствием принятого решения о необходимости улучшить трансграничный поток пруденциальной информации между надзорными органами.

Следующий пересмотр принципов Конкордата привел к появлению «Минимальных стандартов надзора за международными банковскими группами и их трансграничными учреждениями» (июль 1992) [132]. Этот вопрос получил развитие в отчете «Надзор за трансграничными банковскими операциями» (октябрь 1996) [134], в котором были представлены предложения по повышению эффективности консолидированного надзора за

указанными в его названии операциями. Рабочую группу по его подготовке составили надзорные органы, не входящие в «Группу десяти» (The Group of Ten).

Отчет министров финансов «Большой семерки» (Group of Seven) 1996 года содержал призыв к эффективному надзору на всех важных финансовых рынках, в том числе в странах с формирующейся рыночной экономикой. Ответом стало появление «Основных принципов эффективного банковского надзора» (сентябрь 1997) [129]. В их подготовке жизненно важную роль сыграло участие надзорных органов, не входящих в «Группу десяти».

После того, как были заложены основы надзора за международными банками, основным направлением деятельности Комитета стала достаточность банковского капитала.

В начале 1980-х годов в Латинской Америке начался долговой кризис. В период растущих международных рисков ухудшились коэффициенты капитала основных международных банков, что значительно усилило озабоченность Комитета. Было принято решение способствовать остановке «эрозии» стандартов капитала в национальных банковских системах членов Комитета и добиваться большей конвергенции в измерении его достаточности.

Очевидно, что различия в национальных требованиях не способствуют укреплению стабильности международной банковской системы и устранению источника конкурентного неравенства, поэтому Базельский комитет по банковскому надзору признал актуальность многонационального соглашения. В декабре 1987 года был опубликован консультативный документ, который (после получения комментариев к нему) привел к созданию универсальной системы измерения капитала – Базельского соглашения о капитале [131]. В июле 1988 года оно было одобрено управляющими «Группы десяти» и передано банкам.

Соглашение 1988 года предусматривало введение к концу 1992 года минимального отношения капитала к активам, взвешенным с учетом риска,

на уровне 8%. В результате такие требования появились почти во всех странах, где действовали международные банки.

В ноябре 1991 года в соглашение Базель I были внесены поправки для более точного определения резервов, которые могут быть включены в расчет достаточности капитала. Еще одна поправка была выпущена в апреле 1996 года и касалась признания последствий многостороннего взаимозачета.

В июне 1999 года была предложена новая система достаточности капитала. Обширные консультации со всеми заинтересованными сторонами позволили разработать значительно более чувствительные к риску требования. Это привело к выпуску пересмотренной системы Базель II [124] (июнь 2004). Она включала три основных элемента:

- минимальные требования к капиталу, направленные на развитие и расширение стандартизированных правил, изложенных в Соглашении 1988 года;
- надзорная проверка достаточности капитала учреждения и процесс внутренней оценки;
- эффективное использование раскрытия информации в качестве рычага для укрепления рыночной дисциплины и поощрения надлежащей банковской практики.

Базель II способствовал улучшению отражения основных рисков в требованиях к нормативному капиталу и учета финансовых инноваций последних лет и поощрял постоянные улучшения в измерении и контроле рисков. Однако необходимость в фундаментальном укреплении его основы стала очевидной еще до краха Lehman Brothers в сентябре 2008 года. К началу финансового кризиса банковский сектор характеризовали слишком большой левеидж (финансовый рычаг), низкая доля ликвидных активов, плохое корпоративное управление и управление рисками, неадекватные структуры стимулов. Для решения указанных проблем Комитет опубликовал «Принципы надежного управления риском ликвидности и надзора» (сентябрь 2008). Следующий пакет документов появился в июле 2009 года и затрагивал

вопросы режима некоторых сложных позиций секьюритизации, забалансовых инструментов и требований торгового портфеля.

В июле 2010 года новая реформа требований к капиталу и ликвидности привела к достижению соглашения, которое теперь называется Базель III: три основных элемента, установленных Базелем II, были пересмотрены, укреплены и расширены в нескольких областях. В сентябре того же года Группа управляющих центральными банками и глав надзорных органов повысила глобальные минимальные стандарты капитала коммерческих банков. Они были одобрены на саммите лидеров G20 в Сеуле (ноябрь 2010) и изложены Комитетом (декабрь 2010) в документах «Базель III: Международная система измерения, стандартов и мониторинга риска ликвидности» [126] и «Базель III: Глобальная система регулирования для более устойчивых банков и банковских систем» [125].

С 2011 года Комитет обратил внимание на усовершенствование расчета требований к капиталу. В результате изложенные в рамках Базеля II требования к капиталу, основанные на оценке риска, были расширены.

Вместе с тем, Базельский комитет по банковскому надзору нельзя рассматривать как «супернадзорный» орган. Его документы, хотя и играют первостепенную роль в организации банковского надзора в национальных государствах, не относятся к международным договорам, на которые распространяется Венская конвенция о праве международных договоров, не считаются юридически обязательными, относятся к так называемому мягкому праву (soft law) и не порождают для Российской Федерации правовых последствий, характерных для международных договоров и вытекающих из статьи 15 Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» [118].

Однако, по мнению А.Г. Гузнова, если правовая и банковская система государства остается невосприимчивой к указанным рекомендациям, не реализует их в законодательстве и практике, то весьма вероятным становится

экономическое воздействие на такое государство и субъекты экономической деятельности, основной бизнес которых находится на территории этого государства [34].

Таким образом, несмотря на то, что акты Базельского комитета по банковскому надзору не являются формально обязательными, последствия отказа следовать определенным в них моделям могут быть весьма ощутимы для государства и организаций, зарегистрированных в этом государстве.

3.2. Стандарты регулирования рисков в банковской деятельности

Первое упоминание о риске встречается уже в статье 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, а статьи 929 и 933 [29] отсылают к его видовым понятиям. При этом, как отмечает Е.М. Кондратьева, отсутствует родовое определение [45]. Тем не менее, в российском гражданском праве получили развитие три концепции риска: объективная, субъективная и дуалистическая [6].

Объективная концепция рассматривает риск как возможность наступления неблагоприятных последствий, относительно которых неизвестно, наступят они или нет, и связывает его с вероятностью материальных потерь. При этом риск существует независимо от психического отношения лица (предвидения) к действиям (своим или чужим), к результату действий или событий [115]. В рамках субъективной концепции риск подразумевает предвидение вероятности отрицательных последствий. Дуалистическая концепция совмещает отдельные элементы и особенности первой и второй концепций.

Неоднозначность и крайняя противоположность взглядов на риск в гражданском праве, по мнению А.Г. Мартиросяна, порождены несколькими причинами, среди которых:

- спорное понимание вины как основания гражданско-правовой ответственности и сущности вины в гражданском праве;

- расширение сферы договорного права как формы общения между субъектами предпринимательской деятельности;
- нахождение категории риска в «пограничной зоне» между частными и публичными интересами [53].

По мнению Т.Э. Рождественской, глубокая теоретическая проработка вопроса риска в отечественном праве, которая осуществлялась и осуществляется в рамках этих концепций, не имеет прямых следствий для практики управления правовыми рисками. В целом очевидно, что данные теоретические концепции рассматривают риск почти исключительно в контексте гражданско-правовой ответственности [115].

Самый широкий подход к рассмотрению понятия риска позволяет определить его как вероятность наступления неблагоприятных последствий, которая зависит как от складывающихся условий деятельности субъекта (например, от конъюнктуры рынков и так далее), так и от самого субъекта, в том числе от того, насколько он способен управлять риском – выявлять (осуществлять мониторинг, анализ на основании систем учета и отчетности) и снижать его уровень.

В учебной литературе предлагается обычно следующее определение: «банковским риском признается присущая банковской деятельности повышенная вероятность возникновения у кредитной организации имущественных потерь и (или) ухудшения ее ликвидности вследствие наступления неблагоприятных событий, связанных с внутренними (например, сложность организационной структуры, уровень квалификации служащих, организационные изменения, текучесть кадров и так далее) и (или) внешними (например, изменение экономических условий деятельности кредитной организации, применяемых технологий и другие) факторами» [11]. Оно заимствовано из Письма Банка России от 23.06.2004 № 70-Т «О типичных банковских рисках», утратившего силу с 20.10.2016. Другого определения термина «банковский риск» в настоящее время регулятором не предложено.

Основные признаки банковских рисков присущи рискам как родовой категории. Вместе с тем особенности банковской деятельности позволяют выделить некоторые специфические признаки: с одной стороны, риск связан с ожидаемым финансовым выигрышем (как правило, самые высокодоходные финансовые инструменты являются наиболее рискованными, и наоборот), а с другой – отождествляется с возможными материальными потерями (ущербом), вызванными различными факторами: действиями руководства и персонала кредитной организации, действиями контрагентов и партнеров банка, а также неблагоприятным воздействием внешней среды, включающим изменение политических и рыночных условий, форс-мажорные обстоятельства и так далее.

К основным банковским рискам принято относить:

- кредитный,
- рыночные,
- потери ликвидности,
- операционный.

Кредитный риск Банк России определяет как «возникающий в связи с вероятностью невыполнения договорных обязательств заемщиком или контрагентом перед кредитной организацией» [102], то есть связанный не только с операциями кредитования клиентов, но и с любыми обязательствами, возникающими у контрагентов перед банком.

Рыночный риск связан с возникновением «финансовых потерь (убытков) вследствие изменения текущей (справедливой) стоимости финансовых инструментов, а также курсов иностранных валют и (или) учетных цен на драгоценные металлы» [102] и включает:

- валютный – в части открытых кредитной организацией позиций в иностранных валютах и золоте;
- процентный – в части ценных бумаг и производных финансовых инструментов, чувствительных к изменениям процентных ставок;

- фондовый – в части ценных бумаг и производных финансовых инструментов, чувствительных к изменению справедливой стоимости на долевые ценные бумаги;
- товарный – в части товаров, включая драгоценные металлы (кроме золота), и производных финансовых инструментов, чувствительных к изменению цен товаров.

Порядок расчета рыночного риска установлен Положением Банка России от 03.12.2015 № 511-П «О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска» [90].

При этом стоит отметить, что процентный риск рассматривается регулятором и как самостоятельный банковский риск «первого уровня»: в Указании Банка России от 15.04.2015 № 3624-У «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы» таковым считается «риск ухудшения финансового положения кредитной организации вследствие снижения размера капитала, уровня доходов, стоимости активов в результате изменения процентных ставок на рынке» [102].

Операционный риск – это риск возникновения прямых и косвенных потерь банка в результате действия ряда внешних и внутренних факторов, в том числе несовершенства или ошибочных внутренних процессов кредитной организации, действий персонала и иных лиц, сбоя и недостатков информационных, технологических и иных систем, реализации внешних событий. На уровне кредитных организаций и банковских групп системы управления им должны соответствовать требованиям Положения Банка России от 08.04.2020 № 716-П [101].

Риск ликвидности – это риск неспособности кредитной организации финансировать свою деятельность, то есть обеспечивать рост активов и выполнять обязательства по мере наступления сроков их исполнения без понесения убытков в размере, угрожающем финансовой устойчивости кредитной организации.

Сравнительно новая категория банковских рисков – риск концентрации. Он связан с подверженностью кредитной организации крупным рискам, реализация которых может привести к значительным убыткам, способным создать угрозу для платежеспособности кредитной организации и ее способности продолжать свою деятельность.

Указанием Банка России от 15.04.2015 № 3624-У [102] выделена также группа так называемых нефинансовых рисков, включающая правовой, регуляторный, стратегический риски, а также риск потери деловой репутации.

Основные принципы управления рисками кредитных организаций установлены в Положении Банка России от 16.12.2003 № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» [60], требования к системе управления – Указанием Банка России от 15.04.2015 № 3624-У [102]. Их можно считать нормативной основой для работы с банковскими рисками.

Стратегия управления рисками, как указывает Н.С. Костюченко, базируется на соблюдении принципа безубыточности деятельности и направлена на обеспечение оптимального соотношения между прибыльностью и уровнем принимаемых банком рисков; тактика же заключается в выборе из всех решений, не противоречащих стратегии, наиболее оптимального решения и наиболее приемлемых в данной ситуации методов и приемов управления [48].

Т.Э. Рождественская рассматривает основные правила:

- держать риски под контролем;
- не создавать рисков ситуаций ради получения сверхприбыли;
- не рисковать, если есть такая возможность;
- думать о последствиях риска и не рисковать многим ради малого;
- снижать риски, распределяя их среди контрагентов;
- создавать необходимые резервы для покрытия рисков;
- осуществлять постоянный мониторинг и так далее.

Из указанного следует, что управление рисками включает выявление риска, его оценку, контроль риска и, по возможности, минимизацию убытков. Для реализации указанных действий кредитной организации необходимо разработать и утвердить политику управления рисками; образовать органы управления рисками; четко определить их компетенцию; разработать и принять локальные нормативные акты, регламентирующие методы управления рисками и контроль за их исполнением [115].

Из проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

- самый широкий подход позволяет рассматривать риск как вероятность наступления неблагоприятных последствий, которая зависит как от складывающихся условий деятельности субъекта (например, от конъюнктуры рынков и так далее), так и от самого субъекта, в том числе от того, насколько он способен управлять риском – выявлять (осуществлять мониторинг, анализ на основании систем учета и отчетности) и снижать его уровень;
- неблагоприятные последствия связаны с финансовыми (экономическими) потерями. Различные аспекты деятельности приводят к различной вероятности их наступления. Это позволяет не только самому субъекту самостоятельно управлять рисками, но и регулировать это направление его деятельности извне;
- управление рисками включает выявление риска, его оценку, контроль риска и, по возможности, минимизацию убытков. Принципы управления сводятся к следующим основным правилам: держать риски под контролем; не создавать рисков ситуаций ради получения сверхприбыли; не рисковать, если есть такая возможность; думать о последствиях риска и не рисковать многим ради малого; снижать риски, распределяя их среди контрагентов; создавать необходимые резервы для покрытия рисков; осуществлять постоянный мониторинг и так далее.

3.3 Понятие правового риска в банковской деятельности

Единого подхода к понятию «правовой риск» в настоящее время не существует. В отношении кредитных организаций он впервые появился в российском законодательстве еще в 1997 году – в Инструкции Банка России от 02.07.1997 № 63 «О порядке осуществления операций доверительного управления и бухгалтерском учете этих операций кредитными организациями Российской Федерации» [68] и Положении Банка России от 28.08.1997 № 509 «Об организации внутреннего контроля в банках» [70].

Инструкция упоминала о том, что «управление имуществом, полученным в доверительное управление, связано с правовыми рисками. Они включают риск обесценения активов или увеличения обязательств по причине неадекватных или некорректных юридических советов либо неверно составленной документации вследствие как добросовестного заблуждения, так и злонамеренных действий. Кроме того, существующие законы не всегда позволяют урегулировать проблемы, с которыми сталкивается кредитная организация». Аналогичные нормы содержало и Положение, которое также указывало на множественность правовых рисков, которым подвержены банки.

Судебное разбирательство, в котором участвует банк, может повлечь определенные издержки, а судебное решение – отрицательные имущественные последствия как для данного банка, так и для других банков. Законы, затрагивающие интересы банков и их клиентов, могут измениться. Банки особенно восприимчивы к правовым рискам, когда они приступают к проведению новых операций; при этом юридические права партнера по операциям, как правило, не вполне определены.

Оба документа давно утратили силу, однако имеющиеся в них описания правового риска представляются вполне адекватными и сегодня.

Из действующих нормативно-правовых актов наиболее полное описание правового риска содержит Положение Банка России от 27.03.2020

№ 714-П «О раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг» [97], согласно которому к правовым рискам можно отнести:

- а) риски, связанные с текущими судебными процессами;
- б) риски, связанные с изменением:
 - 1) валютного законодательства;
 - 2) законодательства о налогах и сборах;
 - 3) правил таможенного контроля и таможенных пошлин;
 - 4) требований по лицензированию;
 - 5) судебной практики.

Говоря о текущих судебных процессах, Банк России имеет в виду процессы, в которых участвует либо сам эмитент, либо подконтрольные эмитенту организации, имеющие для него существенное значение.

Под лицензированием подразумевается лицензирование основной деятельности эмитента или подконтрольных эмитенту организаций, имеющих для него существенное значение, а также прав пользования ограниченными в обороте объектами.

Новая судебная практика может служить причиной возникновения или увеличения правового риска, если речь идет о вопросах, связанных с финансово-хозяйственной деятельностью эмитента (группы эмитента), которые могут негативно сказаться на результатах финансово-хозяйственной деятельности организации, а также на результатах текущих судебных процессов.

Анализируя приведенные здесь и иные описания правового риска, можно выделить ряд обязательных признаков правового риска кредитных организаций, например:

- правовой риск непосредственно связан с будущими возможными убытками кредитной организации (это, впрочем, неотъемлемое свойство любого вида риска);
- правовой риск может быть связан с неисполнением либо неправильным (неполным, несвоевременным и так далее)

исполнением договорных обязательств, законов или подзаконных актов нормативного характера.

«Нестандартное толкование действующих правовых норм – по мнению Т.Э. Рождественской, – также составляет правовой риск» [115]. Однако представляется правильным считать «нестандартное толкование» лишь составной частью «неисполнения либо неправильного исполнения» указанных правовых норм, поскольку само по себе «нестандартное толкование» без реализации его на практике, как правило, финансовых рисков не несет (если только речь не идет, например, о консалтинговой или аудиторской компании, но к кредитным организациям это не относится).

В настоящее время в кредитных организациях управление правовым риском включено в общую систему управления рисками, но направлено на правовые вопросы в контексте риска (правовую перспективу риска) – идентификацию правовых рисков либо использование правовых мер для ликвидации риска [135].

Современный подход направляет основные усилия на предотвращение возникновения проблем, а не решение уже возникших. Как указывал Р. Зюскинд, «хотя решение правовых проблем не исчезнет из завтрашней правовой парадигмы, значение этого тем не менее сильно уменьшится. Внимание перейдет на управление правовыми рисками, осуществляемое предупредительными мерами, которые будут доступны в виде правовых информационных услуг и процедур. По мере того, как люди научатся прибегать к правовым советникам более регулярно и намного раньше, чем это было в прошлом, многие потенциальные правовые сложности будут растворяться до того, как возникнет потребность их решать. В то время, как современные правовые проблемы часто свидетельствуют о просроченном обращении к юристам, ранние консультации приведут к тому, что заинтересованные лица смогут понимать и идентифицировать свои риски и контролировать их до начала эскалации проблем» [133, р. 290].

В последние 20 лет как правоведами, так и специалистами финансового сектора часто высказывается мнение, что правовые риски следует формализовать, как это сделано, например, Банком России в области кредитного или рыночного рисков (подробный анализ этих аспектов банковской деятельности, включая выработку предложений по формализации процесса управления рисками, был проведен автором настоящей работы ранее [22], [23]). Более того, определенные меры в данном направлении были предприняты регулятором, например, в виде выпуска в 2005 году рекомендаций по данной проблеме [61], по большей части сохранивших актуальность и в настоящее время:

- стандартизация банковских операций и других сделок (порядки, процедуры, технологии осуществления операций и сделок, заключения договоров);
- установление внутреннего порядка согласования (визирования) юридической службой заключаемых кредитной организацией договоров и проводимых банковских операций и других сделок, отличных от стандартизированных;
- анализ влияния факторов правового риска (как в совокупности, так и в разрезе их классификации) на показатели деятельности кредитной организации;
- осуществление на постоянной основе мониторинга изменений законодательства Российской Федерации, стран местонахождения зарубежных филиалов, дочерних и зависимых организаций кредитной организации;
- подчинение юридической службы кредитной организации единоличному исполнительному органу;
- оптимизация нагрузки на сотрудников юридической службы, постоянное повышение их квалификации;
- обеспечение доступа максимального количества служащих к актуальной информации по законодательству;

- стимулирование служащих в зависимости от влияния их деятельности на уровень правового риска.

Перечисленные меры позволяют уменьшить возможные убытки от наступления негативных событий, связанных с правовым риском, но не решают проблему определения уровня этого риска и прогнозирования будущих проблем.

Понятие «правовой риск» нашло отражение и в документах Базельского комитета по банковскому надзору: «Это определение [операционного риска] включает правовой риск, под которым понимается риск потерь вследствие несоблюдения законодательных актов, а также разумных моральных норм и договорных обязательств, и риск возбуждения судебного процесса» [8, с. 13]. Поскольку он рассматривает именно банковские риски, в том числе правовой риск, его подход представляется наиболее релевантным именно в силу корреляции между правовым и банковским риском. Однако, например, Т.Э. Рождественская полагает, что применение такого подхода в банковской деятельности признает правовой риск второстепенным [117, с. 12].

В трактовке понятия «правовой риск», представленной Комитетом, отражены как общие, так и специфические признаки его определения. Взаимосвязь с возможными потерями финансового характера является общей для всех видов банковских рисков, а указание на связь с нарушением законодательства и договорных обязательств согласуется с обычным подходом к определению правового риска во всех отраслях. Специфическим является причинно-следственная связь между несоблюдением неформализованных стандартов правового поведения (в российской практике их принято называть обычаями делового оборота) и возникновением правового риска.

Другое определение приведено в «Основополагающих принципах эффективного банковского надзора» [129]: «Сюда можно включить риск того, что стоимость активов окажется ниже или стоимость обязательств

выше, чем ожидалось, из-за некомпетентной или неправильной юридической консультации или документации». Т.Э. Рождественская полагает его «крайне односторонним и узким по объему» [115], поскольку оно затрагивает только действия самой кредитной организации.

Более релевантным представляется определение правового риска для расчетов и расчетных систем, предложенное Представительством Европейской комиссии в России: «Правовой риск – риск того, что сторона понесет убытки в связи с тем, что законы или иные правовые акты не поддерживают правила системы расчетов по ценным бумагам, выполнение соответствующих расчетных соглашений или имущественные права и другие интересы, учитываемые посредством расчетной системы. Правовой риск также возникает, если применение законов или иных правовых актов является нечетким» [8]. Отличительной чертой данного определения является несоответствие внутренних правил оператора (в общем случае – кредитной организации) действующему законодательству и другим правовым актам.

В документе Комитета по платежным и расчетным системам «Принципы для инфраструктур финансового рынка» [128] сделана попытка дать обобщающее понятие, включающее большинство признаков, которыми оперирует Банк международных расчетов: «... правовым риском является риск непредвиденного применения закона или нормативного акта, обычно приводящего к убыткам. Кроме того, правовой риск может возникать, если применение соответствующих законодательных и нормативных актов является неясным. Например, правовой риск включает риск того, что контрагент столкнется с непредвиденным применением закона, которое приведет к незаконности контрактов или отсутствию у них исковой силы», а также «риск потерь в результате несвоевременного возмещения финансовых активов или замораживания позиций в результате судебного процесса» [128].

Наиболее полным определением правового риска представляется сочетание следующих позиций:

- а) связан с вероятностью получения убытков;
- б) рассматривается либо как часть операционного риска банка, либо как отдельный, находящийся вне классификации банковских рисков, но связанный с каждым из них;
- в) является следствием нарушения правовых норм, установленных в нормативных актах и/или в договорах, или обычаев делового оборота;
- г) источником могут явиться:
 - 1) действия одной из сторон в правоотношении, в частности той, которая устанавливает правила таким образом, что они не корреспондируют с законами;
 - 2) субъективное применение закона правоприменительными органами;
 - 3) неопределенность правовых норм, которые подлежат многозначному толкованию.

Таким образом, его необходимо рассматривать как самостоятельный вид рисков. Он представляет собой вероятность возникновения потерь (общеродовой признак риска) и связан с действиями правовых факторов (заключение сделок, не соответствующих законодательству или обычаям делового оборота, невыполнение договорных обязательств и так далее). Цели его выделения – повысить эффективность использования ресурсов, связанных с организацией правовой работы, и уменьшить убытки от реализации риска. Несмотря на свою второстепенность, он существенно влияет на финансовые результаты деятельности и отражается на степени доверия к ним. В этой связи его необходимо учитывать в процессе риск-ориентированного надзора.

В заключение главы 3 можно сделать следующие выводы.

Создание Базельского комитета в конце 1974 года связано с ответом центральных банков ведущих экономических держав на серьезные потрясения на международных валютных и банковских рынках. Он занимается вопросами повышения качества банковского надзора в странах-

участницах, организует обмен информацией между центральными банками, разрабатывает общие подходы в вопросах контроля банковской деятельности, вырабатывает единые стандарты и руководящие принципы, дает рекомендации центральным банкам.

На сегодняшний день подгруппы Комитета осуществляют мониторинг соблюдения действующих стандартов банковской деятельности, работают над их усовершенствованием, разрабатывают единые международные бухгалтерские стандарты для банков и координируют свою деятельность с другими разработчиками стандартов (в страховании, на рынках ценных бумаг и другими).

Их внедрение не обязательно, однако, как правило, они отражаются в законодательстве стран-участниц. В России они реализованы частично: необходимо повысить эффективность надзора и сформировать систему риск-ориентированного надзора.

Риск-ориентированный надзор относится к наиболее актуальным направлениям международной стандартизации надзорной деятельности в сфере банковского надзора. Он предполагает направленность основных усилий на оценку рисков, принимаемых на себя банками, систем управления рисками и систем внутреннего контроля.

Особое место среди банковских рисков занимает правовой. Под ним понимается вероятность возникновения потерь от действия правовых факторов – совершения действий, не соответствующих законодательству или обычаям делового оборота, невыполнения договорных обязательств и других. Он в обязательном порядке должен учитываться в процессе риск-ориентированного надзора.

Заключение

Основные теоретические выводы, сформулированные в настоящей работе, сводятся к следующему.

Банковский надзор представляет собой вид публично-правовой деятельности. Ее реализует центральный банк или другой специальный публично-правовой орган, его цель – поддержание стабильности и развитие банковской системы страны. Банковский надзор – подсистема финансовой системы общества в целом.

Вместе с тем отсутствует единый подход к определению этого понятия, в силу этого допускаются авторские. Например, банковский надзор можно рассматривать как деятельность по обеспечению соответствия кредитных организаций распространяющимся на них требованиям в банковском секторе.

В настоящее время глобальное влияние на текущее состояние российского финансового рынка в целом и института банковского надзора в частности оказывает внедрение технологических инноваций в финансовую индустрию, темп которого с каждым годом ускоряется. Применение цифровых технологий для предоставления финансовых услуг (цифровизация) стимулирует инновации в финансовой сфере. Не менее важной мировой тенденцией является применение новых технологий для повышения эффективности деятельности регуляторов.

Тенденции совершенствования подходов к надзору за финансовыми организациями в мире неизбежно отразятся как на будущих исследованиях теоретико-правовых основ банковского надзора, так и на законодательной базе по данному направлению банковской деятельности.

Представляется, что действующее банковское законодательство должно развиваться по следующим направлениям:

- корректное разграничение контроля и надзора, поскольку терминологического единства не наблюдается даже в пределах отдельных нормативно-правовых актов;
- обеспечение соответствия (непротиворечивости) между различными нормативно-правовыми актами, регулируемыми смежные или пересекающиеся аспекты банковского надзора, исходя из принципа единства правового регулирования банковской деятельности;
- уточнение целей банковского надзора – включение в перечень целей, в частности, защиты интересов заемщиков и прочих потребителей финансовых услуг;
- обеспечение соответствия нормативной базы новым условиям функционирования банковского сектора, связанных с развитием технологий и внедрением международных стандартов банковского надзора.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агарков М. М. Основы банковского права. М.: Бек, 1994. 349 с.
2. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2001. 726 с.
3. Адрианов В. В., Букирь М. Я., Бутенко С. А. и др. Национальная платежная система. Бизнес-энциклопедия. М.: Кнорус, 2013. 424 с.
4. Атаманчук Г. В. Государственное управление, проблемы методологии правового исследования. М.: Юрид. лит., 1975. 239 с.
5. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. М.: Юрид. лит., 1980. 256 с.
6. Афонченко А. Г. Сущность и значение риска как цивилистической категории // Современное право. 2007. № 8. С. 56-60.
7. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / 11-е изд., изм. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 767 с.
8. Банковский надзор: европейский опыт и российская практика / под ред. М. Олсена; перевод с англ. М.: Представительство Европейской комиссии в России, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), 2005. 356 с.
9. Банковский надзор усилят зампредом // Коммерсантъ. 2016. 13 декабря. С. 1. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3169459> (дата обращения: 08.06.2022).
10. Банковское дело: учебник / под ред. О. И. Лаврушина. М.: Финансы и статистика, 2004. 666 с.
11. Банковское право: учебник для бакалавров / Д. Г. Алексева, А. Г. Гузнов, Л. Г. Ефимова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2019. 608 с.
12. Баренбойм П. Д., Кутафин О. Е. Статус Центрального банка как основной вопрос конституционной экономики в России // Очерки

конституционной экономики: статус Банка России / отв. ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский. М.: Юстицинформ, 2001. 191 с.

13. Батырева С. В. Современные надзорные и контрольные функции центральных банков: монография. М., 2011.

14. Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь: ПГУ, 1978. 101 с.

15. Бачило И. Л. Функции органов управления. М.: Юрид. лит., 1976. 198 с.

16. Беляев В. П. Надзор и контроль как формы юридической деятельности // Политика и право. 2002. № 5. С. 24-30.

17. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2003. 703 с.

18. Братко А. Г. Банковское право в России (вопросы теории и практики). М.: Система ГАРАНТ, 2007. 277 с.

19. Братко А. Г. Банковское право России: учебное пособие. М.: Юрид. лит., 2003. 847 с.

20. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. 368 с.

21. Букирь М. Я., Копытин В. Ю., Пухов А. В., Аксенов А. П. Денежные переводы и прием платежей. Бизнес-энциклопедия. М.: Центр исследований платежных систем и расчетов, 2010. 512 с.

22. Букирь М. Я. Кредитная работа в банке. Методология и учет. М.: Кнорус, 2012. 240 с.

23. Букирь М. Я. Облигации: бухгалтерский учет в банках и другие аспекты работы. М.: КноРус, 2012. 277 с.

24. Гейвандов Я. А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. 205 с.

25. Голубев С. А., Гузнов А. Г., Козлачков А. А. О роли Банка России в построении современной экономики: некоторые юридические и экономические аспекты // Деньги и кредит. 1999. № 2. С. 4-7.
26. Голубитченко М. А. Правовые принципы и финансово-правовая политика как основы осуществления банковского надзора в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 5. С. 161-162.
27. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как форма правовой деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. 176 с.
28. Гостев В. И. Государственный контроль в системе советского государственного управления: автореф. дисс... канд. юр. наук. М., 1950. 25 с.
29. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
30. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 378 с.
31. Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. 304 с.
32. Грибанов В. П. Юридические лица. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. 115 с.
33. Гузнов А. Г. Банк России как орган по защите прав потребителей финансовых услуг // Банковское право. 2014. № 1. С. 5-14.
34. Гузнов А. Г. Правовые проблемы имплементации Базеля II в России // Законодательство. 2008. № 8. С. 41-51.
35. Гузнов А. Г. Убеждение и принуждение в системе обеспечения деятельности Банка России // Банковское право. 2011. № 2. С. 2-16.
36. Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 494 с.
37. Емельянов А. С. Финансовое право России: учеб. пособие с прил. схем и табл. 2-е изд., доп. М.: Былина, 2004. 317 с.

38. Ермаков С. Л., Фаткина Е. В. Нормативное регулирование инспекционной деятельности Банка России // Юридическая работа в кредитной организации. 2012. № 2. С. 8-24.

39. Исмаилов И. Ш. Реформирование институциональной структуры банковского регулирования в России и зарубежных государствах // Банковское право. 2020. № 1. С. 50-56.

40. История Базельского комитета и членство в Комитете. Февраль, 2000. Сборник документов, изданный БКБН. Т. I-III, Базель, 2000.

41. Итоги работы Банка России 2020: кратко о главном [Электронный ресурс]. URL: https://cbr.ru/about_br/publ/annrep2020short/ (дата обращения: 07.06.2022).

42. Казакбиева Л. Т. Банковский надзор как финансово-правовая категория: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 225 с.

43. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 11.06.2022, с изм. доп., вступ. в силу с 20.06.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

44. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

45. Кондратьева Е. М. Правовой риск-менеджмент во внешнеторговых контрактах // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 9. С. 374-377.

46. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

47. Корогодов И. Правовая природа банковского надзора // Законность. 2003. № 4. С. 41-43.

48. Костюченко Н. С. Анализ кредитных рисков. СПб.: ИТД Скифия, 2010. 440 с.
49. Курдюмов М. Д. О проблеме соотношения терминов «контроль» и «надзор» на примере властной деятельности по обеспечению конкуренции в банковской сфере // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 23-26.
50. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
51. Лапина М. А., Карпухин Д. В., Комиссарова М. В. Проблемы административной юрисдикции в области рынка ценных бумаг // Банковское право. 2015. № 1. С. 48-55.
52. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. М.: Юристъ, 1996. 472 с.
53. Мартиросян А. Г. К вопросу о риске в гражданском праве Российской Федерации // Современное право. 2009. № 9. С. 60-64.
54. Меры Банка России по поддержке финансового сектора в условиях повышенной волатильности: Информация Банка России от 25.02.2022 // Консультант плюс: справочно-правовая система.
55. Минин В. С. К вопросу о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации // Деньги и кредит. 1999. № 11. С. 25-27.
56. Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты / Пер. с англ. М.: Волтерс Клувер, 2007. 1095 с.
57. О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 01.04.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
58. Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией: Инструкция Банка России от 06.12.2017 № 183-И (ред. от 22.04.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
59. Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией: Инструкция

Банка России от 29.11.2019 № 199-И (ред. от 24.12.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

60. Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах: Положение Банка России от 16.12.2003 № 242-П (ред. от 04.10.2017) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

61. Об организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах: Письмо Банка России от 30.06.2005 № 92-Т (с изм. от 12.10.2016) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

62. Об особенностях организации и проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) аудиторскими организациями по поручению Совета директоров Банка России: Указание Банка России от 30.11.2014 № 3463-У (ред. от 13.09.2017) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

63. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «РТП+» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 19 и 28 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», статей 4, 56 и 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также пунктов 1.4 и 3.8 Положения о платежной системе Банка России: Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2848-О // Консультант плюс: справочно-правовая система.

64. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Конаковский Жилфонд» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 19, 26 и 28 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», статей 4, 56 и 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также пунктов 1.4 и 3.8 Положения о платежной системе Банка России: Определение

Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2846-О // Консультант плюс: справочно-правовая система.

65. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «КонИнвестКом» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 19 и 28 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», статей 4, 56 и 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также пунктов 1.4 и 3.8 Положения о платежной системе Банка России: Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2847-О // Консультант плюс: справочно-правовая система.

66. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества Банк «ЮГРА» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктами 1 и 2 пункта 1 статьи 189.31, статьей 189.47 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», а также пунктом 6 части первой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»: Определение Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 866-О // Консультант плюс: справочно-правовая система.

67. Об установлении периода, в течение которого не подлежит применению ограничение значения полной стоимости потребительского кредита (займа): Указание Банка России от 28.02.2022 № 6077-У // Консультант плюс: справочно-правовая система.

68. Об утверждении Инструкции «О порядке осуществления операций доверительного управления и бухгалтерском учете этих операций кредитными организациями Российской Федерации» (вместе с Инструкцией Банка России от 02.07.1997 № 63, с изм. от 23.03.2001): Приказ Банка России от 02.07.1997 № 02-287 (утратил силу с 01.01.2013) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

69. Об утверждении карты коррупционных рисков при осуществлении гражданскими служащими ФАС России контрольно-надзорных функций:

Приказ ФАС России от 26.12.2018 № 1873/18 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

70. О введении в действие Положения «Об организации внутреннего контроля в банках» (вместе с Положением от 28.08.1997 № 509): Приказ Банка России от 28.08.1997 № 02-372 (ред. от 01.02.1999, утратил силу с 15.02.2004) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

71. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков: Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

72. Овсянко Д. М. Административное право: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. 468 с.

73. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

74. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений. 28-е изд., перераб. М.: Мир и образование, 2015. 1375 с.

75. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

76. О Комитете банковского надзора Банка России: Положение Банка России от 26.01.2022 № КБН-2022 (утв. решением Совета директоров Банка России, протокол от 21.01.2022 № ПСД-1) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

77. О комплексе мер по поддержке участников финансового рынка: Информационное письмо Банка России от 06.03.2022 № ИН-018-38/28 (с изм. от 28.03.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

78. Омаров А. М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. М.: Мысль, 1980. 269 с.

79. О мерах по снижению регуляторной и надзорной нагрузки на поднадзорные организации в 2022 году: Информационное письмо Банка России от 28.03.2022 № ИН-018-38/40 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

80. О надбавках к коэффициентам риска в целях расчета кредитными организациями нормативов достаточности капитала: Решение Совета директоров Банка России от 02.03.2022 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

81. О национальной платежной системе: Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

82. О неприменении мер в соответствии с Инструкцией Банка России № 188-И в отношении кредитных организаций, которые в период с 01.10.2019 до 01.04.2020 некорректно оценили величину среднемесячного дохода заемщика при расчете показателя долговой нагрузки заемщика: Письмо Банка России от 09.10.2019 № 05-35-2/7651 (с изм. от 14.05.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

83. О неприменении мер к субъектам национальной платежной системы: Информационное письмо Банка России от 31.03.2022 № ИН-04-45/48 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

84. О неприменении мер при несоблюдении размеров (лимитов) открытых валютных позиций: Информационное письмо Банка России от 04.03.2022 № ИН-03-23/24 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

85. О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 03.02.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

86. О порядке назначения, осуществления и прекращения деятельности временной администрации по управлению кредитной организацией,

назначаемой в связи с отзывом у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций: Положение Банка России от 25.02.2019 № 676-П (ред. от 26.10.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

87. О порядке организации и проведения Банком России контрольного мероприятия в отношении кредитных организаций и некредитных финансовых организаций, порядке направления копии акта о проведении контрольного мероприятия в кредитную организацию, некредитную финансовую организацию, в отношении которых проводилось контрольное мероприятие: Инструкция Банка России от 18.12.2018 № 195-И (ред. от 21.09.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

88. О порядке применения к кредитным организациям (головным кредитным организациям банковских групп) мер, предусмотренных статьей 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: Инструкция Банка России от 21.06.2018 № 188-И (ред. от 17.03.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

89. О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц: Инструкция Банка России от 15.01.2020 № 202-И // Вестник Банка России. 2020. № 32.

90. О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска: Положение Банка России от 03.12.2015 № 511-П (ред. от 28.02.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

91. О порядке регулирования отношений, связанных с осуществлением мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций: Инструкция Банка России от 11.11.2005 № 126-И (ред. от 12.07.2017) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

92. О потребительском кредите (займе): Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ (ред. от 08.03.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

93. Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2020 № 305-ЭС19-27256 по делу № А40-281709/2018 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

94. Определение Верховного Суда РФ от 31.01.2020 № 305-ЭС19-26720 по делу № А40-252719/2018 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

95. О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушение требований Федерального закона «О кредитных историях»: Письмо Банка России от 17.05.2006 № 69-Т // Консультант плюс: справочно-правовая система.

96. О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе: Решение Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 № 299 (ред. от 17.03.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

97. О раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг: Положение Банка России от 27.03.2020 № 714-П // Консультант плюс: справочно-правовая система.

98. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов (разработаны Банком России) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

99. О страховании вкладов в банках Российской Федерации: Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

100. О территориальных учреждениях Банка России: Положение Банка России от 11.04.2016 № 538-П // Консультант плюс: справочно-правовая система.

101. О требованиях к системе управления операционным риском в кредитной организации и банковской группе: Положение Банка России от 08.04.2020 № 716-П // Консультант плюс: справочно-правовая система.

102. О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы (вместе с «Требованиями к

организации процедур управления отдельными видами рисков»): Указание Банка России от 15.04.2015 № 3624-У (ред. от 08.04.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

103. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

104. По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2001 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2001.

105. По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

106. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.03.2015 № Ф04-15965/2015 по делу № А70-9440/2014 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

107. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.02.2017 № Ф05-22134/2016 по делу № А40-93989/2016 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

108. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.09.2020 № Ф05-14063/2020 по делу № А40-291193/18-2-2161 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

109. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.10.2019 № Ф05-15288/2019 по делу № А40-281709/2018 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

110. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13.03.2020 № 09АП-6547/2020 по делу № А40-224886/2019 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

111. Постановление Федерального Арбитражного суда Уральского округа от 15.11.2012 № Ф09-6585/12 по делу № А60-11663/2012 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

112. Постановление Федерального Арбитражного суда Уральского округа от 18.09.2012 № Ф09-7415/12 по делу № А60-30896/2011 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

113. Постановление Федерального Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2012 № Ф09-12862/12 по делу № А60-19217/2012 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

114. Прошунин М. М. Банковское право: учебник / под ред. С. В. Запольского. М.: Эксмо, 2010. 427 с.

115. Рождественская Т. Э. Банковский надзор в Российской Федерации: теоретико-правовые основы: монография. М.: Юридическое издательство Юркомпани, 2012. 211 с.

116. Рождественская Т. Э. Банковское право: учеб. пособие. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2010. 420 с.

117. Рождественская Т. Э. Понятие правового риска в документах Банка международных расчетов // Банковское право. 2011. № 6. С. 12-18.

118. Рождественская Т. Э. Правовой механизм реализации базельских принципов банковского надзора в Российской Федерации: монография. М.: Юридическое издательство Юркомпани, 2011. 204 с.

119. Словарь русского языка: в 4 томах (Малый академический словарь) / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. 702 с.

120. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 159 с.

121. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 25.02.2022, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
122. Финансы: толковый словарь. 2-е изд. / Брайен Батлер, Брайен Джонсон, Грэм Сидуэл и др.; общ. ред.: д.э.н. Осадчая И. М. М.: ИНФРА-М, 2000. 496 с.
123. Хоменко Е. Г., Тарасенко О. А. Национальная платежная система Российской Федерации и ее элементы: монография. М.: Проспект, 2017. 176 с.
124. Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework. 10 June 2004 // Официальный сайт BIS. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs107.htm> (дата обращения: 09.06.2022).
125. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. 16 December 2010 / Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. 2011 // Официальный сайт BIS. URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> (дата обращения: 09.06.2022).
126. Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. 16 December 2010 // Официальный сайт BIS. URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf> (дата обращения: 09.06.2022).
127. Basel Concordat (Report on the supervision of banks' foreign establishments). 28 September 1975 // Официальный сайт BIS. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs00a.htm> (дата обращения: 09.06.2022).
128. Committee on Payment and Settlement Systems «Principles for Financial Market Infrastructures». April 2012 // Официальный сайт BIS. URL: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf> (дата обращения: 09.06.2022).
129. Core principles for effective banking supervision. 14 September 2012 // Официальный сайт BIS. URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs230htm> (дата обращения: 09.06.2022).

130. Exchanges of information between supervisors of participants in the financial markets. 28 April 1990 // Официальный сайт BIS. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs07a.htm> (дата обращения: 09.06.2022).

131. International convergence of capital measurement and capital standards. 15 July 1988 // Официальный сайт BIS. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf> (дата обращения: 09.06.2022).

132. Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments. 28 July 1992 // Официальный сайт BIS. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbsc314.htm> (дата обращения: 09.06.2022).

133. Susskind R. The Future of Law. Clarendon, Oxford, 1998. 384 p.

134. The Supervision of Cross-Border Banking. 04 October 1996 // Официальный сайт BIS. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs27.htm> (дата обращения: 09.06.2022).

135. Mahler T. Defining Legal Risk / S. Nysten-Haarala (ed). Corporate Contracting Capabilities: Conference proceedings and other writings. University of Joensuu. Publications in Law, Joensuu, 2008, pp 51-76.