

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

**СУРМЕНЕВА ЕКАТЕРИНА АНАТОЛЬЕВНА**

**БАНКОВСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель  
канд. юрид. наук, доцент

Мильшина И.В.

Зав.кафедрой таможенного,  
административного и финансового права  
канд. юрид. наук

Овсянников С.А.

Саратов 2017

**Актуальность темы исследования.** В условиях международной экономической интеграции усиливается зависимость финансовых рынков многих стран друг от друга. Возникает ситуация, когда финансовый кризис в одной стране выходит за ее пределы и оказывает негативное влияние на финансовые рынки других стран. В этих условиях возрастает значение банковской системы, стабильное развитие которой обеспечивает эффективный банковский надзор.

Банк России является регулирующим и надзорным органом в банковской сфере. Задачи банковского надзора тесно взаимосвязаны с необходимостью должным образом обеспечить стабильность национальной валюты, поскольку ее возможности находятся в прямой зависимости от уровня надежности национальной финансовой системы, особое место в обеспечении устойчивости которой занимают, в том числе, и методы банковского надзора<sup>1</sup>.

В России продолжается процесс формирования эффективной системы банковского надзора путем создания мегарегулятора, надзорные полномочия которого распространяются на всех участников финансового рынка. При этом меняется подход в осуществлению банковского надзора с использованием новых методов, разработанных Базельским комитетом и направленных на повышение финансовой устойчивости мировой банковской системы. Эти принципы, определенные в международных соглашениях «Базель II» и «Базель III», заключаются во внедрении риск-ориентированного подхода, контроля качества на уровне самих банков, использовании информационных технологий и др. Наглядным примером изменения подхода в осуществлению банковского надзора служит утвержденная в 2008 году Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до

---

<sup>1</sup> Винникова И.В. Банковский надзор в системе финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 3.

2020 года<sup>1</sup>. Стратегия закрепляет необходимость унифицирования подходов к регулированию рисков на финансовом рынке в соответствии с основными принципами эффективного банковского надзора, определенными Базельским комитетом по банковскому надзору, устанавливает требование гармонизации методов и правил надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг с требованиями банковского надзора.

Правовое регулирование банковского надзора осуществляется в соответствии с нормами российского законодательства, регламентирующими деятельность органов банковского надзора и поднадзорных кредитных организаций. Это Федеральные законы: «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», «О национальной платежной системе» и другие, а также большое число нормативных актов Банка России – положения и инструкции, указания и рекомендации.

Однако, наряду с положительной динамикой развития системы банковского надзора, встречаются и проблемы организационного и правового характера. Среди них: недостаточность внутреннего контроля, низкое качество управления, недостаточное доверие со стороны клиентов, недостаточное правовое обеспечение банковского надзора и др.

Все вышеизложенное свидетельствует об актуальности выбранной для исследования темы, ее своевременности как с позиции теоретической, так и практической.

**Степень разработанности проблемы.** Общетеоретическим вопросам банковского надзора, проблемам его развития и перспективам посвящены работы таких ученых, как: Е.Ф. Быстрова, И.В. Винникова, М.А. Голубитченко, Е.Ю. Грачева, Л.Г. Ефимова, Л.Т. Казакбиева, Е.Н. Кондрат, Е.Н. Пастушенко, Т.Э. Рождественская и др.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р // Российская Бизнес-газета от 03.02.2009. № 4, 5.

Несмотря на многочисленные публикации, посвященные данной теме, некоторые вопросы банковского надзора до сих пор остаются недостаточно исследованными, что вызывает потребность в комплексном исследовании банковского надзора с учетом реформы банковской сферы и расширений полномочия Банка России.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются нормы финансового, банковского, административного и других отраслей права, регулирующие осуществление банковского надзора, а также материалы правоприменительной и судебной практики.

**Целью исследования** является проведение комплексного анализа правового регулирования банковского надзора, выявление проблем в данной области и выработка направлений совершенствования.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

- изучить содержание надзора в банковской сфере;
- раскрыть сущность и правовые основы банковского надзора;
- рассмотреть особенности организации банковского надзора в Российской Федерации;
- изучить правовой статус Центрального банка Российской Федерации;
- выявить формы и методы надзорной деятельности Банка России;
- проанализировать меры принуждения, применяемые Банком России в процессе надзорной деятельности.

**Теоретической основой** исследования послужили труды ведущих ученых в области финансового права: Л.Л. Арзумановой, Е.Ф. Быстровой, Е.В. Вадбольской, А.Ю. Викулина, Я.А. Гейвандова, М.А. Голубитченко, О.Н. Горбуновой, А.Г. Гузнова, Т.Э. Рождественской, Э.Д. Соколовой и других.

Особое внимание было уделено анализу трудов специалистов в области банковского права: С.В. Батыревой, А.Г. Братко, Л.Г. Ефимовой, Л.Т. Казакбиевой, О.М. Олейник, Е.Н. Пастушенко, Г.А. Тосуняна и др.

Отдельные проблемы, рассматриваемые в настоящей работе, нашли свое отражение в диссертационных исследованиях Л.Т. Казакбиевой, Е.Н. Пастушенко, Т.Э. Рождественской и других ученых.

**Методологической основой исследования** выступают современные общие и частные методы научного познания. При подготовке и анализе теоретического и практического материала широко использовались сравнительно-правовой, логический, исторический и технико-юридический методы. Важным при рассмотрении специфики банковского надзора стало применение методов системного и сравнительного анализа, а также необходимость обобщения полученных данных. В основе проведенного исследования лежат принципы диалектики, взаимообусловленности и взаимосвязанности социально-значимых изменений в обществе.

**Эмпирическая основа исследования** базируется на Конституции Российской Федерации, нормативных правовых актах федерального и регионального уровня, решениях Конституционного Суда Российской Федерации, документах Базельского комитета по банковскому надзору и Банка международных расчетов, материалах правоприменительной и судебной практики.

**Научная новизна исследования** обусловлена тем, что настоящая работа представляет собой комплексное системное исследование особенностей правового регулирования банковского надзора в современных условиях реформирования всей банковской сферы. Особое внимание уделяется анализу многочисленных проблем, возникающих при осуществлении банковского надзора как у надзорных органов, так и поднадзорных субъектов, которые или не получили до настоящего времени надлежащего освещения, или продолжают вызывать споры среди исследователей.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Содержащиеся в работе теоретические выводы и практические предложения способствуют более полному пониманию особенностей правового регулирования банковского надзора в современных условиях. Сделанные в работе выводы носят прикладной характер и направлены на повышение эффективности деятельности надзорных органов и устранение проблем и пробелов правового регулирования рассматриваемой сферы.

Структура работы определена поставленной целью и включает две главы, шесть параграфов, введение, заключение и список использованных источников. Во введении обоснована актуальность исследуемой темы, определены объект, предмет, цели и задачи исследования. В первой главе изучены организационно-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации, содержание надзора в банковской сфере, его правовые основы и особенности организации. Во второй главе изучена правоприменительная деятельность Банка России как органа банковского надзора, рассмотрен его правовой статус, формы и методы надзорной деятельности. Отдельным параграфом раскрыты меры принуждения, применяемые Банком России в процессе надзорной деятельности.

## Основное содержание работы

**Глава первая** магистерской работы посвящена исследованию организационно-правовых основ банковского надзора в Российской Федерации. Автором была дана правовая характеристика банковского надзора, рассмотрены его содержание и организация.

Внимание было уделено анализу категории «надзор», ее соотношения и разграничения с понятием «контроль». Отсутствие единого подхода к разграничению понятий «надзор» и «контроль» остается актуальной проблемой в научных изысканиях. Существует несколько точек зрения, согласно которым эти понятия или признаются идентичными, или сходными, или надзор рассматривается как вид контроля. Указанная проблема имеет не только теоретический, но и прикладной характер, снижает эффективность принятых нормативных правовых актов, усложняет их применение, приводит к путанице при определении компетенции соответствующих органов. Сложившееся положение влечет необходимость законодательного закрепления дефиниций надзора, контроля и контрольно-надзорной деятельности, с указанием их признаков и видов.

Банковский надзор – основное направление деятельности Центрального банка Российской Федерации, целью которого является обеспечение стабильности функционирования всей банковской системы. Осуществляя надзор за соблюдением банковского законодательства, нормативных актов Банка России, проверку деятельности кредитных организаций, Центральный банк РФ защищает не только интересы государства в целом, но и интересы каждого вкладчика и кредитора. Банковский надзор тождественен и даже в большинстве случаев идентичен банковскому контролю, который наряду с валютным, налоговым и бюджетным контролем следует отнести к видам финансового контроля.

Правовые основы банковского надзора определены Конституцией РФ, федеральными законами и нормативно-правовыми актами Банка России. Анализ правового содержания банковского надзора позволяет сделать вывод

о его тождественности категории внешнего банковского контроля. При этом по вопросу компетенции Банка России следует исходить из того, что надзорный орган реализует контрольно-надзорные, а не только надзорные полномочия, хотя они, несомненно, преобладают, несмотря на смешение терминологии в банковском законодательстве.

Автором обращается внимание на то, что действующим банковским законодательством предусматривается реализация банковского надзора в форме инспекционных проверок (плановых и внеплановых, тематических и специализированных), а также анализ бухгалтерской и финансовой отчетности, которую кредитные организации обязаны предоставлять в Банк России.

Система банковского надзора включает следующие элементы: субъекты; объекты банковского надзора; отношения, возникающие между ними; нормы права, регулирующие банковский надзор; цели и принципы банковского надзора.

Субъектами банковского надзора в Российской Федерации являются: Банк России, Агентство по страхованию вкладов, Комитет банковского надзора. Объектами банковского надзора выступают кредитные организации и банковские группы. Это поднадзорные национальные кредитные организации, а также иностранные банки, осуществляющие операции в стране. Принципы банковского надзора можно классифицировать на:

- организационные принципы (принцип технологичности, непрерывности, независимости, объективности, обоснованности банковского надзора, открытости и доступности информации;
- функциональные принципы (превентивности, системности банковского надзора;
- общественно-значимые принципы (ответственности, обеспечения сохранения банковской тайны);
- принципы Базельского комитета по банковскому надзору.



**Глава вторая** посвящена изучению правоприменительной деятельности Банка России как органа банковского надзора. Были рассмотрены: правовой статус Центрального банка Российской Федерации; формы и методы его надзорной деятельности; меры принуждения, применяемые Банком России в процессе надзорной деятельности.

Были выявлены следующие особенности правового статуса Банка России:

- независимость Банка России от всех органов государственной власти, их руководителей, политических партий и др.;
- особое место Банка России вне традиционной системы ветвей государственной власти;
- возможность приостановления его деятельности или его ликвидации только при условии внесения изменений в Конституцию РФ;
- применение мер государственного принуждения со стороны Банка России в отношении поднадзорных субъектов;
- нормотворческие полномочия, которые являются прерогативой государственной власти,
- возможность обжалования актов Банка России в административном порядке, характерном для обжалования решений и действий органов государственной власти;
- Банк России является юридическим лицом, при этом остается нерешенным вопрос его организационно-правовой формы;
- Банк России осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп и др.

В целом, определять правовой статус Банка России следует, по мнению автора, исходя из концепции юридического лица публичного права как публично-правового субъекта, не являющегося органом государственной власти, при этом обладающего государственно-властными полномочиями. Содержание правового статуса Банка России как субъекта банковского

надзора заключается в совокупности прав и обязанностей, которые закреплены в действующем законодательстве и направлены на реализацию поставленных перед Банком России целей и задач.

В рамках параграфа 2.2 были изучены формы и методы надзорной деятельности Банка России. Автором было отмечено многообразие точек зрения по вопросу классификации форм надзора. Исходя из этапов «жизнедеятельности» или стадий функционирования кредитной организации банковский надзор в Российской Федерации осуществляется в трех формах:

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

Для каждой формы банковского надзора характерны свои цели и методы. Вместе с тем для всех форм банковского надзора характерны такие методы, как:

- 1) установление на уровне федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных актов Банка России специфических требований;
- 2) методы надзора за выполнением указанных требований (документарные либо предполагающие непосредственное исследование деятельности кредитной организации на месте (проверки, в том числе инспекционные));
- 3) принуждение кредитной организации к выполнению указанных требований (отказ в выдаче лицензии, применение мер предупреждения или пресечения нарушений, применение наказания).

Автором была графически представлена динамика количества зарегистрированных, действующих кредитных организаций и

предоставленных им лицензий на осуществление банковских операций за 2014-2016 гг. Были сделаны выводы, что сокращение регионального присутствия кредитных организаций и их структурных подразделений в 2015 году обусловлено не только выводом с банковского рынка недобросовестных участников, но и развитием кредитными организациями электронных технологий предоставления банковских услуг.

Также было представлено в виде диаграммы динамика инспекционной деятельности Банка России за тот же период.

Важную роль в совершенствовании банковского надзора играет процесс взаимодействия Банка России с федеральными органами исполнительной власти, наделенными надзорными полномочиями в отношении финансовых организаций, входящих в состав банковских групп и банковских холдингов, а также с надзорными органами других стран. Было установлено, что в целях более эффективного банковского надзора Банк России к проверкам кредитных организаций мог бы привлекать аудиторские организации. Основой механизма привлечения аудиторских организаций может стать российский опыт в привлечении аудиторов для проведения обязательного аудита, а также практика взаимодействия членов рабочих групп и проверяемых ими кредитных организаций.

Отдельным параграфом были рассмотрены меры принуждения, применяемые Банком России в процессе надзорной деятельности. Меры принуждения, применяемые Банком России, автор определил как способы воздействия на кредитные организации, их руководителей и (или) учредителей (участников), а также в ряде случаев на иных лиц, связанные с частичным ограничением прав и свобод конкретных лиц.

В работе меры принуждения дифференцированы на меры, применяемые: в зависимости от стадии банковского надзора; в зависимости от субъекта правоотношений, на которые воздействует Банк России; в зависимости от объекта воздействия; в зависимости от оснований применения и в зависимости от правовой природы.

Более подробно были изучены меры принуждения, применяемые на этапе предварительного и текущего надзора. Наибольший интерес, по мнению автора, представляют меры принуждения, применяемые на этапе текущего надзора за деятельностью кредитной организации. Такие меры различны по форме, по видам и по основаниям их применения и предусмотрены нормами различных статей Закона о Банке России, Закона о банках и банковской деятельности, Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Например, Банк России в соответствии с нормами ст.ст. 73-76 Закона о Банке России применяет к кредитным организациям следующие меры принуждения: проверка кредитной организации; предписание об устранении нарушений; ограничение на проведение отдельных операций; штраф; требование об осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации; требование о замене руководителей кредитной организации; требование о реорганизации кредитной организации; запрет на осуществление отдельных банковских операций; запрет на открытие филиалов; изменение установленных обязательных нормативов; назначение временной администрации по управлению кредитной организации; назначение в кредитную организацию уполномоченного представителя; запрет на осуществление реорганизации кредитной организации; отзыв лицензии на осуществление банковских операций.

**Заключение** работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего исследования.

**Основные положения исследования отражены в следующих публикациях автора:**

1) Сурmeneва Е.А. Конституционно-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации // Конституционные проблемы народовластия в современном мире: материалы VI Международного

конституционного форума, посвященного 105-летию Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского (12 декабря 2014 г., Саратов) : сборник научных статей / ред кол.: Г. Н. Комкова (отв. ред.) [и др.]. - Саратов : Саратовский источник, 2015. - Вып. 6, ч. 1. - С. 279-282.

2) Сурменова Е.А. Организация банковского надзора в Российской Федерации // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России : материалы IX Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, посвященной 80- летию Саратовской области. [Электронный ресурс] - Саратов : СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2016. С. 548-552.

3) Сурменова Е.А. К вопросу таможенно-банковского валютного контроля // Публичные и частные интересы в условиях унификации таможенного законодательства: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции «Соотношение публичных и частных интересов в условиях унификации таможенного законодательства» (г. Саратов, 02 ноября 2016 г.) / под ред. С.А. Овсянникова, Н.А. Мошкиной. – СПб: Издательство «Троицкий мост», 2017. С. 157-159.