

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001669
Парахиной Дарьи Сергеевны

Научный руководитель:
заведующий кафедрой
административного права и
процесса, к.ю.н., доцент
Остапюк Владимир Григорьевич

Рецензент:
доцент кафедры ГосПД
Бел ЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина,
полковник полиции,
к.ю.н., доцент Буняева К.В.

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Основы административно-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации	11
1.1. Эволюция правовой регламентации банковской деятельности в России	11
1.2. Понятие и сущность административно-правового регулирования банковской деятельности	22
1.3. Механизм административно-правового регулирования банковской деятельности	30
Глава 2. Особенности банковского контроля в России и основные направления его совершенствования	38
2.1. Центральный банк РФ как орган, осуществляющий контроль над банковской деятельностью	38
2.2. Основные направления совершенствования административно-правового регулирования банковской деятельности в России	49
Заключение	60
Список использованной литературы	62

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Радикальные социально-экономические реформы, затронувшие самые разнообразные стороны государственной и общественной жизни России, не могли не коснуться и такой важной для государства сферы, как банковская деятельность. И это закономерно, поскольку с разрушением административно-командной системы, отказом государства от монопольного права на осуществление банковской деятельности началось энергичное построение ее новой концепции, основанной на правилах рынка и конкуренции. Однако развитие нормативной правовой базы, юридически обеспечивающей указанную сферу общественных отношений, шло не столь быстрыми темпами.

Как отмечалось в заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации «Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» от 5 апреля 2005 г. одной из причин того, что банковский сектор в России остается относительно небольшим и пока не играет существенной роли в экономическом развитии, является несовершенство правовой базы¹.

Отставание правового регулирования от реальных условий деятельности банков стало причиной многочисленных нарушений со стороны банков, обмана вкладчиков, оттока капитала из России, а также во многом обусловило банковский кризис 1998 г., кризисные явления в ипотечной системе 2013-2014 гг., сказались последствия финансовых санкций в отношении российской банковской системы со стороны США и государств Евросоюза, усилившиеся с 2016 г.

Сегодняшний этап развития экономики отличается резко изменившимися характеристиками банковской деятельности. Так, на 01.06.

¹ Заявление Правительства РФ № 983п-П13, ЦБ РФ № 01-01/1617 от 5 апреля 2005 г. «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» // Вестник Банка России. 2005. № 19. С. 23.

2018 года, число действующих кредитных организаций составляло 810, против 923-х прошлого года¹.

Представляется, что банковская деятельность может быть цивилизованной только при наличии концептуальных основ ее правового регулирования. Подчеркнем, что банковская деятельность регламентируется нормами нескольких отраслей права, и важнейшую роль при этом играют нормы административного права. Являясь отраслью публичного права, административное право применительно к рассматриваемой сфере выступает средством регулирования не только кредитно-банковских отношений, но и управленческой деятельности всей банковской системы. Вместе с тем, законодательство, относящееся к указанной сфере, в необходимой степени не систематизировано.

Объектом исследования является система общественных отношений, складывающаяся в кредитно-банковской сфере России по поводу осуществления банками своих функций.

Предметом исследования выступает деятельность банков в Российской Федерации, система нормативных правовых актов, административно-правовых норм, ее регламентирующих.

Цель работы исследования является изучение концепции административно-правового регулирования банковской деятельности в России на основе анализа основных тенденций и пробелов в правовом регулировании функционирования отечественной кредитно-банковской системы, обобщения и систематизации отечественных теоретических конструкций, исследований зарубежных правоведов, а также эмпирического материала.

Для достижения цели исследования определены следующие **задачи**:

¹ Обзор банковского сектора Российской Федерации. Аналитические показатели [Электронный ресурс] // Сайт Центрального Банка РФ. Режим доступа: http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_1507.pdf.

- изучение исторического опыта и построение периодизации развития кредитно-банковской системы России и правового регулирования ее деятельности;

- выявление зависимости эволюции банков от развития хозяйственных функций государства и взаимосвязей в механизмах государственного и рыночного регулирования финансово-кредитных отношений;

- установление наиболее актуальных проблем административно-правового регулирования банковской деятельности, основных направлений современного реформирования банковского законодательства;

- определение комплекса государственно-управленческих аспектов и государственных интересов в банковской деятельности;

- разработка рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации.

Анализ научной литературы по теме исследования. Изучением вопросов правового регулирования банковской деятельности в России занимались А.Ю. Викулин, ЯА. Гейвандов, С. Егоров, Л.Г. Ефимова, Р.М. Нуреев, О.М. Олейник, В.М. Столяренко, А.М. Торкановский, Г.А. Тосунян, В.Г. Юровицкий и др.

Вместе с тем, среди множества публикаций, посвященных проблемам правовой регламентации банковской деятельности, имеется лишь небольшое число исследований, касающихся непосредственно административно-правового регулирования кредитно-банковской системы; научные исследования недостаточно отражают специфику и тенденции административно-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации.

Научные разработки недостаточно отражают специфику и тенденции административно-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации. Многие вопросы на периферии научных интересов отечественных специалистов. Все изложенное обуславливает, на наш взгляд, актуальность темы данной магистерской диссертации.

Методологическая основа исследования. В основу методологии выпускной квалификационной работы положены общенаучные методы познания: исторический, сравнительно-правовой, логико-юридический и формально-логический. При работе над диссертацией использовался также такой частно-научный метод, как контент-анализ. Теоретическую основу диссертации составляют труды отечественных правоведов по проблемам банковской деятельности, теории права, международного, конституционного, административного, финансового, трудового, гражданского права, теории управления, экономики и иных научных дисциплин, относящихся к теме исследования. Использование, помимо правовых наук, других отраслей научного знания позволило провести системный анализ административно-правового регулирования банковской деятельности в России.

Выводы работы базируются на теоретических материалах ученых-юристов, экономистов и материалах других отраслей научного знания, а также на эмпирических данных, полученных в ходе исследования практики банковской деятельности и деятельности соответствующих органов государственной власти.

Нормативная основа работы включает в себя Конституцию Российской Федерации, ранее действовавшее и современное законодательство России об административных правонарушениях, положения уголовно-процессуального, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, нормативно-правовые акты в сфере регулирования банковской деятельности, решений Центрального Банка РФ, постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Эмпирическую базу работы составили материалы дел об административных правонарушениях в сфере банковской деятельности, рассмотренных судами общей юрисдикции и арбитражными судами различных уровней.

Научная новизна и практическая значимость работы заключается в том, что диссертация представляет собой исследование, в котором осуществлена теоретическая разработка концепции административно-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации. Помимо этого, научная новизна работы определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом степени научной разработанности темы. Осуществлена попытка интеграции методологических возможностей различных дисциплин в рассмотрении вопросов административно-правового регулирования функционирования российской банковской системы. В этом контексте диссертация является комплексным исследованием.

Элементы новизны присутствуют и в том, что рассматриваются ранее не являвшиеся предметом научного анализа правовые и организационные проблемы банковской деятельности в Российской Федерации. Анализ проблемных ситуаций, имеющих место в практике банковской деятельности, подтверждает вывод о необходимости усовершенствования и повышения уровня ее правового обеспечения.

Практическая значимость состоит в том, что внедрение разработанных в ходе исследования рекомендаций в деятельность банков позволит успешнее выполнять возложенные на них задачи. Основные положения диссертации могут быть использованы для углубленного изучения курсов административного, финансового и других отраслей права.

Положения, выносимые на защиту:

1. Эволюция банковской деятельности в России на всем своем протяжении отличается недостаточным и непоследовательным правовым регулированием. Для публично-правового регулирования деятельности банков в историческом аспекте характерны резкие перепады от огосударствления банковской системы и банковской деятельности до фактической потери государством контроля над указанной сферой;

2. Представлена классификация административно-правовых отношений в банковской сфере, которая включает в себя:

-правоотношения, связанные с реорганизацией и преобразованием кредитных организаций;

-правоотношения по поводу обеспечения финансовой устойчивости кредитных организаций;

-правоотношения в сфере административного надзора за деятельностью кредитных организаций на предмет соблюдения ими положений действующего законодательства;

-правоотношения по реализации мер административно-правовой ответственности за нарушения законодательства в банковской сфере.

3. Выявлено значение правотворчества Центрального банка Российской Федерации, представляющего собой одну из форм его деятельности, которая направлена на достижение таких целей, как обеспечение стабильности финансовой системы, эффективность использования банками общественных средств, мобилизация банковской системы на решение стоящих перед государством экономических и политических задач, обеспечение сохранности денежных средств населения, организация денежного рынка страны и платежной системы, регулирование конкуренции на банковском рынке, обеспечение открытости рынка банковских услуг для всех социальных групп населения. При этом в большой степени правовые акты Банка России направлены на административное регулирование отношений в, банковской сфере и составляют самостоятельную группу источников права. Обосновывается необходимость административно-правового регулирования отношений на основе закона и наделения Банка России правом законодательной инициативы.

4. Сформулировано предложение о необходимости кодификации банковского законодательства с целью определения фундаментальной программной задачи регулирования отношений в банковской сфере. Кодификация позволит в рамках единой

структуры, сгруппировать законодательные нормы, относящиеся к банковской сфере на условиях доминирования фундаментальных представлений общества о банках, их роли в экономике, характере собственности, роли государства, межбанковской конкуренции и других положений, выработанных мировой теорией.

5. Обоснована необходимость законодательного установления и закрепления процессуальных норм, касающихся административно-правового регулирования банковской деятельности со стороны Центрального Банка Российской Федерации, с установлением условий и порядка вынесения Банком России индивидуальных правовых актов применения права, его обжалования и отмены.

6. Определено, что административно-предупредительная мера воздействия Банка России на участников отношений в части контроля над использованием ненадлежащих актов должна иметь нормативно-правовое выражение, а не рекомендательное, которыми являются письма Банка России. От этого во многом зависит единообразие в подходе к оценке финансовой деятельности той или иной кредитной организации. Большое значение при определении и нормативном закреплении признаков использования ненадлежащих активов должно уделяться установлению четких и однозначных критериев, а не перечислением возможных вариантов правовых схем.

7. Обосновывается необходимость единого нормативного подхода к определению минимально допустимого значения норматива достаточности капитала (НД) вне зависимости от размера уставного капитала кредитных организаций.

Апробация результатов исследования. Данная выпускная квалификационная работа прошла обсуждение и была одобрена на кафедре административного права и процесса НИУ «БелГУ». Ряд предложений и выводов, содержащихся в настоящей магистерской диссертации, были

представлены автором на научных конференциях, что нашло свое отражение в 2-х научных публикациях индексируемых в РИНЦ.

Структура работы Структура диссертации обусловлена целью и поставленными задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованных нормативных, правовых актов и научной литературы.

ГЛАВА 1

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Эволюция правовой регламентации банковской деятельности в России

Этимология слова «банк» происходит от итальянского слова вапко - скамья менялы, денежный стол. История банков насчитывает несколько тысячелетий. Первые банки возникли еще в государствах Древнего Востока (VII-VI вв. до н.э.)¹.

В дальнейшем банковское дело получило свое развитие в античную и средневековую эпоху. Первые общественные банки появились в Италии примерно в 1156-1171 гг., они осуществляли безналичные расчетные функции (жиро-обороты). С совершенствованием процесса денежного обращения жиро-банки превращались из чисто жиробанков в ссудно-кредитные учреждения².

Изначально именно Италия являлась флагманом банковского дела. Однако к началу XVII в. крупные торговые города Италии утратили свою роль в финансовой жизни Европы. Произошедшая в Нидерландах буржуазная революция способствовала подъему экономики этой страны. В связи с этим на небольшой период времени пальма первенства в организации и осуществлении банковского дела перешла к таким городам, как Антверпен и Амстердам, однако уже к концу XVII в. крупнейшим финансовым центром Европы становится Лондон. Каждый этап в развития банковского дела приносил свои новшества. Так, голландские банкиры впервые прибегли к учету векселей³.

¹ Асадов А.М. Банковское право (административно-правовой аспект). Екатеринбург, 1997. С. 3-4.

² Эпштейн Е.М. Банковское дело. М., 1913. С. 13.

³ См.: Нуреев Р.М. Деньги, банки и денежно-кредитная политика. М., 1995. С. 72; Агарков М.М. Основы банковского права. М., 2005; Авдийский В.И. Роль государства и права в становлении и развитии банковской системы: исторический опыт Западной Европы и России. М., 2003. С. 8.

На рубеже XVII–XVIII вв. банки становятся особым видом предпринимательской деятельности и осуществляют мобилизацию и распределение ссудных капиталов. Они выступают как финансовые посредники, соединяющие интересы кредиторов и заемщиков. XVII в. является знаковым для становления и развития банковской системы. Именно в этот период стали появляться центральные банки, которые с момента своего образования начали кредитовать правительства своих государств. Изначально центральные банки не обладали правом эмиссии денег. Эмиссию денег осуществляли коммерческие банки. Так, в Германии право эмиссии банкнот, вплоть до конца XIX в., было предоставлено пяти банкам, а именно: Рейхсбанку и четырем частным эмиссионным банкам¹.

Особо следует сказать об английском банке. Англия является тем государством, в котором впервые сформировалась централизованная банковская система, впервые возник центральный банк (1694 г.). Превращение Англии в крупнейшую банковскую державу обусловлено тем, что в Англии произошла буржуазная революция, имевшая колоссальные последствия для развития политической системы и экономического роста.

К концу XVIII в. Англия становится крупнейшей колониальной державой, захватывает лидирующие позиции в мировой торговле. Лондон превращается в международный финансовый центр. Английские банки начинают специализироваться на кредитовании внешней торговли и мореплавания. Английские акционерные депозитные банки специализировались на привлечении свободных денежных средств в виде различных вкладов с целью последующего их использования для предоставления краткосрочных кредитов. Однако, время от времени у вкладчиков возникали сомнения в надежности депозитных банков. Это приводило к массовому оттоку капитала и, как следствие, банкротству банков².

¹ Агарков М.М. Основы банковского права. М., 2005. С. 125.

² Олейник О.М. Основы банковского права. М., 1997. С. 23.

Банковское законодательство Англии считалось классическим. В связи с этим основы этого законодательства были заимствованы другими европейскими государствами, в которых в XVIII–XIX вв. также формировались банковские системы. Наиболее прогрессивные банковские системы в XIX в. были сформированы в Австрии, Бельгии, Германии, Франции.

К середине XX в. крупнейшими банковскими державами становятся Швейцария и США. Практически во всех странах возникновение банков являлось свидетельством развития капиталистических отношений, а рост банков способствовал развитию и усложнению финансовых правоотношений.

Совершенно иная ситуация сложилась в Российской империи. Растущие накопления денежных капиталов вплоть до 1861 г. использовались для укрепления крепостного строя¹.

История становления банковской системы достаточно глубоко изучалась в начале XX в., а также в 50-90-е годы XX в.². Поэтому остановимся лишь на отдельных аспектах развития банковской системы Российской империи. Некоторыми функциями банка была наделена Монетная контора (1729 г.), которая была учреждена для наблюдения за чеканкой денег. Монетной конторе было предоставлено право эмиссии денег, а также право выдавать ссуды под залог золота и серебра³.

Банки как особые экономические институты, осуществляющие аккумуляцию денежных средств и накоплений, предоставление кредита, проведение денежных расчетов, выпуск и обращение денег, эмиссию ценных бумаг и операции с ними и другие функции, начали создаваться в России с

¹ Гиндин И.Ф. О кредите и банках докапиталистической России // Вопросы истории. 1961. № 7. С. 139.

² См.: Яснопольский Л.Н. Государственный банк. СПб., 1907; Судейкин В. Наши общественные городские банки и их экономическое значение. СПб., 1884; Ананьич Б.В. Банкирские дома России (1860-1914 гг.). Л., 1991.

³ Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Объективные факторы коррупции, складывающиеся при осуществлении регулятивных и контрольно-надзорных полномочий Центральным банком Российской Федерации. М., 2002. С. 18.

середины 50-х годов XVIII в. Можно назвать следующие банки: Банк для дворянства (1754-1786 гг.), Государственный заемный банк (1786-1860 гг.), Коммерческий банк (1818-1860 гг.) и др.¹.

Банковская политика России, осуществляемая в XVIII–XIX вв., существенно отличалась от банковской политики стран Западной Европы, где банки с момента их образования находились в частных руках. Система казенных банков Российской империи являлась крупнейшей в истории всех европейских стран².

В XIX в. в Российской империи сформировалась система казенных банков, а также сеть частных банкирских домов. В 50-е годы XIX в. началась банковская реформа, итогом которой было учреждение Государственного Банка (1860 г.). Ст. 1 устава Государственного банка гласила: «Государственный банк учреждается для оживления торговых оборотов и упрощения денежной кредитной политики».

С 70-х годов XIX столетия в ряде губерний Российской империи начинают образовываться акционерные земельные банки для развития сельского хозяйства. В 1882 г. учреждается Государственный крестьянский поземельный банк. В 1885 г. для кредитования дворянства учреждается Дворянский земельный банк.

Деятельность этих банков всячески поддерживалась Государственным Банком. Банковская система Российской империи интенсивно развивалась, совершенствовались формы кредитования. Становились более разнообразными и банковские операции. С 1884 г. Российская империя начала проводить политику накопления золотого запаса. К концу XIX в. удалось покончить с бюджетным дефицитом. Однако события начала XX в.

¹ Петишкина С.Н. Государственный банк дореволюционной России. М., 1993. С. 3.

² Гиндин И.Ф. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861-1892 гг.). М., 1960. С. 34.

сначала подрубили, а затем полностью разрушили все позитивное, что было создано в банковской системе России в течение многих лет¹.

Советское правительство, как показала история, хорошо понимало, что такое банковская система, и какую роль играют банки в экономике государства. В этой связи неслучайно появление Декрета ВЦИК от 25 ноября 1917 г. «Об упразднении государственного дворянского земельного и крестьянского поземельного банков»², Декрета ВЦИК РСФСР от 14 декабря 1917 г. «О национализации банков»³, Декрета ВЦИК РСФСР от 26 января 1918 г. «О конфискации акционерных капиталов бывших частных банков»⁴. В этот период в стране была установлена кредитная монополия, а также национализировано имущество банков.

После слома старой банковской системы советское правительство начинает быстро формировать собственную банковскую систему. Государственный банк и акционерные коммерческие банки были объединены в Народный банк РСФСР. Однако этот банк просуществовал не долго. В связи с проведением политики «военного коммунизма» Народный банк упразднили в 1920 г. однако уже через год постановлением ВЦИК РСФСР от 12 октября 1921 г. «Об учреждении Государственного банка»⁵ Государственный Банк был восстановлен. На 4-й сессии ВЦИК 13 октября 1921 г. принимается положение «О Государственном банке РСФСР»⁶, декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 18 января 1923 г. «О коммунальных банках»⁷ создаются коммунальные банки. 24 апреля 1923 г. принимается декрет СНК РСФСР «О Государственном банке РСФСР»⁸.

¹ Яснопольский Л.Н. Государственный банк. СПб., 1907; Судейкин В. Наши общественные городские банки и их экономическое значение. СПб., 1884; Ананьич Б.В. Банкирские дома России (1860-1914 гг.). Л., 1991.

² СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 56.

³ СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 150.

⁴ СУ РСФСР. 1918. № 19. Ст. 295.

⁵ Известия ВЦИК. 1921. № 228.

⁶ Известия ВЦИК. 1921. № 231.

⁷ Известия ВЦИК. 1923. № 15.

⁸ Известия ВЦИК. 1923. № 98.

Приведенные выше документы свидетельствуют о том, что в 1920-е годы в советской России вновь была сформирована банковская система, включающая Государственный банк, акционерные, отраслевые и территориальные банки, а также государственные трудовые сберегательные кассы. С развитием плановой экономики Государственный банк постепенно превращается в один из институтов плановой экономики, стабильно работающим важнейшим звеном финансово-кредитной системы. Специалисты, занимавшиеся исследованием статуса Государственного банка СССР, отмечают, что во время Великой Отечественной войны Государственный банк наладил эффективное и бесперебойное кассовое обслуживание воинских частей. Позднее, Государственный банк СССР принял активное участие в послевоенном восстановлении народного хозяйства и экономики страны¹.

Централизация экономики привела к тому, что в период 1960-1987 гг. банковская система СССР состояла из Государственного банка, государственных трудовых сберегательных касс, Стройбанка, Внешторгбанка СССР, Стройбанка СССР, Жилсоцбанка СССР и др. Банки создавались по принципу специализации. Перед каждым банком ставились свои задачи, а также определялись клиенты. Государственные банки осуществляли свою хозяйственную деятельность на принципах хозрасчета. Деятельность этих банков регламентировалась преимущественно нормами финансового и гражданского права².

Постановление Совета Министров СССР 6 октября 1987 г. «О перестройке деятельности и организационной структуре банков СССР»³ ознаменовало собой очередную банковскую реформу. Большое значение для развития банковской системы страны сыграл Закон СССР от 26 мая 1988 г.

¹ Известия ВЦИК. 1923. № 98.

² Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001. С. 67.

³ Булгакова Л.И. Правовое регулирование деятельности кредитных организаций // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. М., 2002. С. 92.

«О кооперации в СССР»¹. На основании данного и ряда других нормативных правовых актов создавались первые кооперативные банки. Сначала коммерческие банки обладали незначительным уставным капиталом, осуществляя небольшое количество банковских операций. Поступательное развитие рыночной экономики, финансово-кредитной системы, повышение роли и значения банков в народном хозяйстве, объективно вызвало совершенствование банковской системы и формирование отечественного банковского законодательства.

Развитие внешнеэкономических связей повлекло создание Банка внешней торговли (1990 г.). В этом же году принимается последний в истории советского государства закон о Государственном банке СССР. Государственный банк СССР был эмиссионным институтом, через его региональные отделения осуществлялось кредитование и расчетно-кассовое обслуживание отраслей народного хозяйства. Выполнение этих и ряда иных функций в финансово-кредитной системе, делало Госбанк органом государственного управления и контроля.

В начале 1990-х годов в России принимаются законы: о банках и банковской деятельности, о Центральном банке РФ. Эти и иные законодательные акты были призваны регламентировать общественные отношения, складывавшиеся в банковской системе, а также отношения, которые складываются между банками и их клиентами в новых экономических и политических условиях. Банковская деятельность окончательно стала разновидностью предпринимательской деятельности.

Центральный банк РФ (Банк России) был учрежден 13 июля 1990 г. на базе Российского республиканского банка Госбанка СССР. Подотчетный Верховному Совету РСФСР, он первоначально назывался Государственный банк РСФСР. 2 декабря 1990 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон о Центральном банке РСФСР (Банке России), согласно которому Банк России являлся юридическим лицом, главным банком РСФСР и был

¹ Свод законов. СССР. 1990. Т. 5. Ст. 390.

подотчетен Верховному Совету РСФСР. В законе были определены функции банка в области организации денежного обращения, денежно-кредитного регулирования, внешнеэкономической деятельности и регулирования деятельности акционерных и кооперативных банков.

В июне 1991 г. был утвержден Устав Центрального банка РСФСР (Банка России). В ноябре 1991 г. в связи с образованием Содружества Независимых Государств и упразднением союзных структур, ВС РСФСР объявил Центральный банк РСФСР единственным на территории РСФСР органом государственного денежно-кредитного и валютного регулирования экономики республики. На него возлагались функции Госбанка СССР по эмиссии и определению курса рубля. ЦБ РСФСР предписывалось до 1 января 1992 г. принять в свое полное хозяйственное ведение и управление материально-техническую базу и иные ресурсы Госбанка СССР, сеть его учреждений, предприятий и организаций.

20 декабря 1991 г. Государственный банк СССР был упразднен и все его активы и пассивы, а также имущество на территории РСФСР были переданы Центральному банку РСФСР (Банку России). Несколько месяцев спустя банк стал называться Центральным банком РФ (Банком России). В течение 1991-1992 гг. под руководством Банка России в стране на основе коммерциализации филиалов спецбанков была создана широкая сеть коммерческих банков. После упразднения Госбанка СССР была изменена система счетов, создана сеть расчетно-кассовых центров (РКЦ) Центрального банка и началась их компьютеризация. ЦБ РФ начал осуществлять куплю-продажу иностранной валюты на организованном им валютном рынке, устанавливать и публиковать официальные котировки иностранных валют по отношению к рублю¹.

С декабря 1992 г. начался процесс передачи Банком России функций кассового исполнения государственного бюджета вновь созданному

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

Федеральному казначейству. Свои функции, определенные Конституцией РФ (ст. 75) и Законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 22), банк осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

В 1992-1995 гг. в порядке поддержания стабильности банковской системы Банк России создал систему надзора и инспектирования коммерческих банков, а также систему валютного регулирования и валютного контроля. В качестве агента Министерства финансов Банк России организовал рынок государственных ценных бумаг и стал принимать участие в его функционировании¹.

С 1995 г. Банк России прекратил использование прямых кредитов для финансирования дефицита федерального бюджета и перестал предоставлять целевые централизованные кредиты отраслям экономики.

С целью преодоления последствий финансового кризиса 1998 г. Банк России проводил политику реструктуризации банковской системы, направленную на улучшение работы коммерческих банков и повышение их ликвидности. В установленных законодательством рамках, с рынка банковских услуг были выведены несостоятельные банки. Большое значение для восстановления банковской деятельности в послекризисный период имело также создание Агентства по реструктуризации кредитных организаций и Межведомственного координационного комитета содействия развитию банковского дела в России².

Банковская система: понятие и общая характеристика. Под системой понимаются определенный порядок в расположении отдельных частей какого-нибудь явления. Понятие системы применяется там, где речь идет о

¹ Братко А.Г. Указ. раб. С. 13.

² Жмулевская А.П. Административно-правовые функции Центрального банка Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого во множестве.

Банковская система представлена двумя уровнями. Первый уровень – Центральный банк, второй уровень – коммерческие банки и другие кредитные учреждения. Такое построение банковской системы может свидетельствовать о ее высокой децентрализации. Однако, несмотря на это, государство осуществляет регулирование банковской деятельности посредством правовых норм различной отраслевой принадлежности.

Так, банковская деятельность регламентируется нормами конституционного, гражданского, административного и финансового права. Центральный банк является основным субъектом регулирования общественных отношений, складывающихся внутри банковской системы. Банк России функционирует на общих принципах, которые сложились в мировой практике функционирования центральных банков¹.

Как закрепляется в законодательстве Центральные (национальные) Банки являются эмиссионными структурами, которые обязаны поддерживать и реализовывать государственные финансовые программы, обеспечивать стабильность национальной валюты, осуществляют валютное и пруденциальное регулирование, денежное обращение, а также банковский надзор и др.

Банковская система является составной частью экономической и финансовой системы государства. Банковская система представляет собой совокупность различных видов национальных банков, кредитных учреждений, действующих в рамках общего денежно-кредитного механизма².

Банковская система российского государства включает: Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. При формировании банковской системы РФ учитывался опыт

¹ Олейник О.М. Основы банковского права. М., 1997. С. 63.

² Братко А.Г. Банковское право России. М., 2003. С. 54.

Великобритании. Само название «Банк России» было заимствовано из банковской системы Великобритании, которую возглавляет Банк Англии.

Процесс обновления экономики предполагает глубокие качественные преобразования всех его сторон. С этой точки зрения особую актуальность приобретает проблема административно-правового регулирования банковской деятельности, механизма их взаимодействия в условиях современного этапа кризисных отношений России с внешним миром. Недооценка в прошлом отмеченного обстоятельства явилась одной из причин зарождения банковского кризиса. Совершенствование банковской деятельности, обеспечение его устойчивого развития соответствия административно-правовым требованиям, выявление и разрешение возникающих между ними противоречий в решающей мере определяются состоянием механизма административно-правового регулирования банковской деятельности¹.

Самые общие, но в то же время самые главные исходные условия и предпосылки преобразования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности определяются следующими принципами рыночной экономики: принцип рыночных форм ценообразования, конкуренция, свобода предпринимательской деятельности, многообразие форм и гарантии прав собственности, демонополизация, открытость рыночных отношений, контрактные отношения. С этой точки зрения важно проследить связи и зависимости, складывающиеся между банковской деятельностью и формами административно-правового регулирования.

¹ Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М., 2003. С. 88-89.

1.2. Понятие и сущность административно-правового регулирования банковской деятельности

Первоочередной задачей в исследовании сущности механизма административно-правового регулирования банковской деятельности является установление его места в системе административно-правового регулирования, что позволит рассматривать его как составной элемент последнего. Это, в свою очередь, объективно требует исследования административно-правового регулирования банковской деятельности через его властную природу, находящую свое выражение в отношении власти и подчинения в сочетании с принципом невмешательства в вопросы целесообразности деятельности. Выяснение важнейшей функции механизма административно-правового регулирования банковской деятельности – предпосылки и условия соответствия механизма административно-правового регулирования уровню и характеру развития банковской деятельности – требует определенного уточнения самого понятия «механизма правового регулирования».

Первоначально понятие механизма правового регулирования было сформулировано С.С. Алексеевым. Автор предложил рассматривать в качестве механизма правового регулирования взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения. В данном определении автор акцентирует внимание на том, что для воздействия на общественные отношения необходимо, чтобы использовался весь арсенал юридических средств. Только в этом случае возможно достижение необходимого эффекта воздействия на общественные отношения¹.

Малько А.В. считает механизмом правового регулирования систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в

¹ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права¹. Автор рассматривает механизм правового регулирования как борьбу с препятствиями, а главную цель механизма видит в беспрепятственном удовлетворении интересов субъектов.

По его мнению, в процессе упорядочения общественных отношений встречаются многочисленные препятствия для реализации позитивных интересов субъектов, которые без их своевременного устранения снижают эффект правового регулирования. К ним относят правонарушения, пробелы в законодательстве, коллизии правовых норм и актов и т.д. Механизм правового регулирования призван устранить такие препятствия.

В дальнейшем вопросы механизма административно-правового регулирования были рассмотрены И.И. Веремеенко, применительно к сфере охраны общественного порядка².

Тихомиров Ю.А., говоря о регулировании, отмечает, что им является установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировка их в зависимости от изменяющихся условий³.

По мнению Н.Ф. Поповой, под правовым регулированием принято понимать осуществление при помощи права и всей совокупности правовых средств юридического воздействия на общественные отношения⁴.

Козлов Ю.М., говоря о реализации как о юридическом понятии, отмечает, что под реализацией понимается практическое использование норм в соответствии с целями административно-правового регулирования управленческих общественных отношений⁵.

¹ Малько А.В. Правовое государство // Известия вузов. Правоведение. 1997. № 3.

² См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. М., 1981.

³ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 376.

⁴ Попова Н.Ф. Проблемы и особенности правового регулирования в области обороны // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы». М., 2004. С. 143.

⁵ Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 1999. С. 23.

На наш взгляд, механизм правового регулирования банковской деятельности есть обобщающее понятие диалектического единства сочетающего в себе отношение власти и подчинения с принципом невмешательства в вопросы целесообразности банковской деятельности.

Иными словами, механизм правового регулирования банковской деятельности – это совокупность юридических средств, которое проявляется в тенденции способов правового регулирования. При этом механизм правового регулирования банковской деятельности выступает и как состояние, и как процесс, который представляет собой диалектический процесс преодоления обособленности различных способов правового регулирования.

Как единый цельный процесс механизм правового регулирования банковской деятельности выступает в виде системы частных процессов, характеризующих его с позиций состояния и уровня развития, как правового регулирования, так и банковской деятельности. Более того, развитие самой банковской деятельности проявляется в отличающихся, но взаимосвязанных процессах правового регулирования – административного и гражданского. Таким образом, механизм правового регулирования банковской деятельности есть органическое единство административно-правового и гражданско-правового регулирования.

В той мере, в какой исследуется каждая сторона механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, может анализироваться отношение власти и подчинения и принцип невмешательства в вопросы целесообразности банковской деятельности. Административно-правовое регулирование банковской деятельности проявляется в том, что определенная группа органов государственной власти во главе с Банком России, осуществляет управленческое воздействие на банковские организации¹. Гражданско-правовое регулирование банковской

¹ Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. М., 1981. С. 54.

деятельности охватывает отношения между Банком России и кредитными организациями основанные на принципе равенства сторон.

Справедливо отмечает Е.В. Черникова, что «Основная особенность правового регулирования банковской деятельности, состоит в совместном использовании в его механизме элементов административно-правового и частно-правового регулирования. В результате в правовом регулировании банковской деятельности применяются методы, правовые нормы и средства административного характера, а также частно-правового регулирования на основе норм гражданского права и гражданского правового метода»¹.

Механизм правового регулирования банковской деятельности выполняет двоякую роль при взаимодействии административного и гражданско-правового метода регулирования. С одной стороны, механизм правового регулирования банковской деятельности выступает как предпосылка соответствия двух способов правового регулирования, с другой – как своеобразный механизм, обеспечивающий своим функционированием реальное разрешение противоречий между административно-правовыми и частно-правовыми методами и достижение их взаимного соответствия.

Двойственный подход к роли механизма правового регулирования банковской деятельности в анализе взаимосвязи административно-правового и гражданско-правового метода регулирования позволяет, во-первых, оценить возможность совершенствования банковской деятельности, во-вторых, проследить последовательность, логику развития собственно банковской деятельности, выделить сущности разного порядка и глубины «залегания», в-третьих, проанализировать перспективы дальнейшего развития банковской деятельности².

Механизм правового регулирования банковской деятельности непосредственно вызывает появление и развитие определенной выстроенной системы организационного обеспечения. В этом процессе есть своя

¹ Черникова Е.В. Особенности правового регулирования банковской деятельности // Современное право. 2007. № 12. С. 45.

² Гукасян Г.М. Экономическая теория: ключевые вопросы. М., 1999. С. 99.

внутренняя логика, обусловленная особенностями переходного периода банковской деятельности. Применительно к возникновению банковской системы данная особенность выражается в том, что этому базисному отношению предшествует революционная смена власти и переворот в банковской деятельности¹.

Осуществляемое затем административно-правовое регулирование банковской деятельности сопровождается наделением Банка России публично-правовым статусом, сочетающимся со статусом частно-правовым, с правом принимать правовые акты в целях выполнения своих функций. Именно здесь и проявляется двойственная функция механизма правового регулирования банковской деятельности по отношению к процессу взаимодействия диалектически противоречивых сторон способа правового регулирования.

Механизм административно-правового регулирования банковской деятельности выступает в качестве предпосылки прогрессивных изменений в банковской сфере и во всей совокупности правоотношений в банковской деятельности

Механизм административно-правового регулирования банковской деятельности охватывает чрезвычайно сложную и тонкую сеть новых организационных отношений, где механизм действует в качестве того непосредственного регулятора, который обеспечивает достижение соответствия правового регулирования характеру банковской деятельности. Это определяет его место в способе правового регулирования, сочетание в них властных и экономических методов.

В качестве формы проявления банковской деятельности механизм административно-правового регулирования существенно отличается от соответственно гражданско-правового регулирования. Но вместе с тем,

¹ См.: Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. Л.Л. Попова. М., 1990. С. 19; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права: учебник. М, 1994. С. 38.

вследствие отражения административно-правовым регулированием состояния банковской деятельности, в них могут быть моменты преемственности¹.

Механизм административно-правового регулирования банковской деятельности «удерживает» и развивает дальше тот уровень банковской деятельности, ее концентрации и централизации который обусловлен формами рыночной экономики. Однако механизм административно-правового регулирования банковской деятельности не просто удерживает уровень банковской деятельности, но поднимает его на качественно новую ступень, придавая ему принципиально иную социальную направленность. В связи с анализом функциональной роли механизма административно-правового регулирования банковской деятельности представляет интерес проблема последовательности, очередности изменения его элементов.

Вряд ли правильным будет считать, что специфические для данной сферы правоотношения возникают и развиваются в определенной очередности. Появление и развитие правоотношений в процессе осуществления банковской деятельности уже содержат в себе системообразующий момент, формирующий банковскую систему в целом. При этом активная роль обеспечения простора развитию объективно складывающихся элементов механизма правового регулирования банковской деятельности принадлежит государству. Это еще раз подчеркивает важность обоснования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности².

Механизм административно-правового регулирования банковской деятельности, представляя собой вертикальные связи банковской системы, непосредственно входит в «контакт» с кредитными организациями, «улавливая» изменение в уровне и характере их развития. Этот блок

¹ Шергин А.П. О концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы». М., 2004. С. 110.

² Сырбу Т.Г. Правовое регулирование банковской деятельности в России: концептуальные пути развития. М., 1999. С. 133.

вертикальных отношений, который отличается консервативностью, определяется взаимодействием изменений в банковской деятельности – вертикальных и горизонтальных связей.

Механизм правового регулирования банковской деятельности, таким образом, выступает как связывающее звено двух основных компонентов – административно-правового и гражданско-правового регулирования. Связывающую функцию механизм правового регулирования банковской деятельности выполняет не только между отраслями права, но и внутри самой отрасли административно-правового регулирования банковской деятельности. Властные отношения в банковской деятельности, наполняясь специфическим содержанием, определяемым государством в лице Центрального Банка, связываются в совокупность императивных отношений организационно-экономическими отношениями¹.

Данная связь, в конечном счете, выражается системой экономических законов, управляющих банковской деятельностью. Механизм административно-правового регулирования банковской деятельности – эта область правоотношений, в которой происходит взаимопроникновение публично-правовых и частно-правовых методов правового регулирования.

По способу своего выражения механизм административно-правового регулирования банковской деятельности представляется совокупностью отношения власти и подчинения и принципа невмешательства в оперативную деятельность банковских организаций.

Диалектическое единство этих способов правового регулирования, форм их существования и представляет собой механизм административно-правового регулирования банковской деятельности, механизм функционирования банковской деятельности. Банковские правоотношения составляют содержание механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, совокупность же банковских

¹ Бурков А.Л. Акты правосудия как источники административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 13.

структур – форму его существования в реальной экономической жизни. В основе такого подхода лежит диалектическое представление о взаимосвязанных парных категориях: сущность – явление, форма – содержание.

Последнее предопределяет подход к механизму административно-правового регулирования банковской деятельности, с одной стороны, как к банковским правоотношениям, осуществляемым в конкретных хозяйственных формах, взятых в целом, в единстве, с другой же – как к элементу банковских правоотношений, т.е. с учетом отличий этих двух сторон механизма административно-правового регулирования банковской деятельности¹.

В целом, можно выделить следующие итоговые, тесно взаимосвязанные элементы механизма административно-правового регулирования банковской деятельности: во-первых, возникновение отношений по поводу организации банковской деятельности между ассоциированными кредитными организациями; во-вторых, появление необходимости управлений совместной банковской деятельности в масштабе всего общества; в-третьих, наличие общепанковского центра – Банка России, уполномоченный государством на осуществление функции надзора за банковской деятельностью².

Таким образом, считаем, что административно-правовое регулирование банковской деятельности России, в широком смысле, представляет собой:

а) деятельность уполномоченных субъектов по: привлечению денежных средств во вклады; размещению привлеченных средств от своего имени и за свой счет; открытию и ведению банковских счетов; осуществлению расчетов; инкассации денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовому обслуживанию физических

¹ Саттарова Н.А. Правовые аспекты государственного регулирования банковской деятельности // Банковское право. 2010. N 2. С. 45.

² Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации. М., 1997. С. 77.

и юридических лиц; купле-продаже иностранной валюты в наличной и безналичной формах; привлечению во вклады и размещение драгоценных металлов; выдаче банковских гарантий; осуществлению переводов денежных средств и др.

б) деятельность уполномоченных субъектов по: организации денежного обращения, эмиссия денег, поддержание их курса и покупательной способности, укреплению и развитию банковской системы и организации эффективной системы расчетов в стране.

в) нормотворческую деятельность уполномоченных субъектов, регулирующие вопросы: принятия решений о регистрации и лицензировании кредитных организаций, порядок работы с банковской информацией, установления определенных финансовых нормативов, которые обязаны соблюдать все кредитные организации и осуществления надзора.

Административно-правовое регулирование банковской деятельности, в узком смысле, представляет собой, как уже отмечалось ранее, правоприменительную деятельность уполномоченных субъектов, устанавливающие обязательные для кредитных организаций правила поведения и осуществляющие пруденциальное регулирование и надзор, обеспеченная мерами принуждения.

1.3. Механизм административно-правового регулирования банковской деятельности

Говоря о нормах административного права, регулирующих банковскую деятельность, следует отметить, что данные нормы содержатся в двух больших группах источников административного права – в законах и подзаконных актах. Первую группу источников составляют Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство. Федеральное законодательство включает в себя совокупность федеральных

конституционных законов и федеральных законов, содержащих нормы, регулирующие банковскую деятельность.

Вторая группа источников включает в себя указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты Банка России. Говоря об актах правосудия, как источниках административного права, следует отметить, что ранее они рассматривались лишь в качестве правоприменительных актов. Однако в соответствии с Конституцией Российской Федерации, судам предоставлены полномочия по осуществлению нормо-контроля. Функционирование банковской системы России, как и всей денежно-кредитной сферы, зависит и от деятельности судебных органов¹.

От эффективности правосудия, осуществляемого ими по конкретным делам, непосредственно зависит реализация на практике режима конституционной законности в денежно-кредитной сфере, защита интересов государства, прав и законных интересов физических и юридических лиц. Судебная практика, вне всяких сомнений, непосредственным образом корректирует практику самой банковской деятельности и должна способствовать обеспечению законности в банковской сфере.

Таким образом, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, решения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и другие акты правосудия, также относятся к числу источников административного права, поскольку в своих положениях они отменяют действие правовых норм, признанных неконституционными.

Так, А.Л. Бурков, определяет акт правосудия как источник административного права в качестве постановления (решения), принятого судом при осуществлении конституционного, гражданского или административного судопроизводства в форме нормо-контроля, признающее

¹ Братко А.Г. Центральный банк в Российской Федерации. М., 2001. С. 76.

незаконным и изменяющее, отменяющее или аннулирующее нормы административного права¹.

Согласно действующему законодательству толкование Конституции РФ осуществляется Конституционным Судом РФ (п. 5 ст. 125 Конституции РФ). Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ в соответствии с Конституцией России дают разъяснения по вопросам судебной практики (ст.ст. 126, 127 Конституции РФ), в том числе и судебной практики по делам, связанным с организацией и функционированием банковской системы, а также элементов, ее образующих.

Кроме того, при наличии оснований судами принимаются решения, отменяющие незаконные акты органов государственной власти, в том числе касающиеся организации и функционирования банковской системы. На Конституционный Суд России возложены полномочия разрешать дела и принимать решения о соответствии или несоответствии Конституции России федеральных законов, нормативных актов Президента России, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства России, законодательных и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных Конституцией России, проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в том числе законодательных актов, регулирующих правоотношения в банковской сфере.

При таких обстоятельствах реальное влияние на денежно-кредитную политику в России, на состояние национальной валюты России оказывает не только Банк России, но и Правительство РФ, а в широком смысле – и Президент РФ, федеральные органы законодательной и судебной власти².

Нормы административного права, содержащиеся в вышеперечисленных источниках, в свою очередь делятся на позитивно-

¹ Бурков А.Л. Акты правосудия как источники административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 13.

² Саттарова Н.А. Правовые аспекты государственного регулирования банковской деятельности // Банковское право. 2010. N 2. С. 66.

правовые нормы, гарантирующие кредитным организациям осуществление банковской деятельности, и нормы, устанавливающие ответственность за нарушение требований федерального законодательства, нормативных актов исполнительных органов власти и актов Банка России. Нам представляется целесообразным рассматривать нормы административного права в соответствии с приведенным делением.

Вторым элементом механизма административно-правового регулирования банковской деятельности являются административно-правовые отношения, складывающиеся по поводу осуществления банковских операций кредитными организациями. Административные правоотношения характеризуют динамику административно-правового регулирования, поскольку они переводят нормативные стандарты в реальное поведение субъектов права¹. Как и любые административные правоотношения, правоотношения, возникающие по поводу осуществления банковской деятельности, включают в себя следующие элементы:

- субъекты правоотношений;
- объекты правоотношений;
- содержание правоотношений.

Субъектами административных правоотношений, возникающих по поводу осуществления банковской деятельности, являются, во-первых, субъекты охраны данной группы прав (Президент России, Федеральное Собрание России, Правительство России, Банк России); во-вторых, кредитные организации и их объединения. Объектом данных административных правоотношений является поведение, волеизъявление сторон, участвующих в правоотношениях по поводу осуществления банковской деятельности. Содержание рассматриваемых административных правоотношений включает в себя права и обязанности сторон, то есть компетенцию и обязанности субъектов банковской деятельности.

¹ Авдийский В.И. Роль государства и права в становлении и развитии банковской системы: исторический опыт Западной Европы и России. М., 2003. С. 18.

Важно отметить юридические средства обеспечения прав и обязанностей сторон административно-правовых отношений, возникающих по поводу осуществления банковской деятельности.

Споры между сторонами рассматриваемых правоотношений разрешаются лишь в судебном порядке. Федеральный закон (ч. 7 ст. 7) закрепляет порядок обжалования нормативных актов Банка России.

В этой статье говорится, что «нормативные акты Банка России могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти»¹. Третьим элементом механизма административно-правового регулирования банковской деятельности являются акты применения норм административного права. Данный элемент привязывает правовые нормы к конкретному факту.

Говоря о процессе правоприменения, следует отметить позицию М.Е. Труфанова, отмечающего, что политика правоприменения воплощает в себе основные направления стратегии и тактики государственного управления процессами властной реализации юридических норм². Далее автор отмечает факторы, обуславливающие специфику правовой политики в области применения норм административного права:

– наличие многофункциональной, сложноорганизованной системы потенциальных субъектов административно-правовых отношений, успешное взаимодействие которых предполагает проведение в этой сфере единой государственной политики;

– необходимость эффективной реализации воли законодателя, с учетом динамики общественных отношений, актуальных задач государственного управления, изменяющихся потребностей и интересов общества;

¹ Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_cb.pdf.

² Труфанов М.Е. Теоретические вопросы применения норм административного права: монография. М., 2005. С. 91.

– интересы государства в упорядоченном развитии процесса реализации норм административного права¹.

Говоря об актах применения норм административного права, как элементе механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, следует отметить, что они подразделяются на две большие группы: акты применения норм права в позитивно-правовой сфере и акты применения норм права, связанные с нарушением законодательства, определяющие вид и меру ответственности за совершение такого правонарушения.

Первая группа представляет собой акты, цель которых – зафиксировать факт осуществления кредитной организацией банковской деятельности. В качестве примера можно привести, факт получения лицензии на осуществления банковских операций.

Данная группа актов фиксирует позитивные события, то есть события не связанные с нарушением законодательства. Вторая группа актов применения норм права связана с негативными событиями, то есть в данном случае имеются в виду факты нарушения законодательства, и цель данных актов – обеспечить привлечение виновных кредитных организаций в совершении конкретного правонарушения к административной ответственности.

Рассматривая вопрос об актах применения норм административного права, считаем необходимым, также упомянуть такой элемент механизма административно-правового регулирования, как акты толкования норм права.

В теории права под толкованием правовых норм принято понимать уяснение и разъяснение смысла и содержания юридических норм в целях надлежащего их применения. В зависимости от субъекта, толкование норм права делится на официальное и неофициальное. Акты неофициального толкования норм права не имеют юридически обязательного значения, поэтому не будут рассматриваться в рамках данной работы. Положением

¹ Труфанов М.Е. Указ. соч. С. 91.

Банка России от 18 июля 2000 г. N 115-П «О порядке подготовки и вступления в силу официальных разъяснений Банка России» трактуется само понятие толкования нормативных актов¹.

В п. 1.2 данного Положения сказано, что «официальные разъяснения Банка России по вопросам применения нормативных актов Банка России являются актами толкования нормативных актов Банка России и принимаются в случаях необходимости восполнения пробела правового регулирования по предмету нормативного акта Банка России»². Таким образом, модель механизма административно-правового регулирования банковской деятельности состоит из следующих элементов:

- нормы административного права, регулирующие банковскую деятельность;
- административно-правовые отношения, складывающиеся по поводу осуществления банковской деятельности;
- акты применения норм права, принимаемые в целях регулирования банковской деятельности.

Подводя итог материалов, проанализированных в первой главе настоящей выпускной квалификационной работы, считаем возможным, сделать следующие выводы.

На основе рассмотрения общетеоретических позиций относительно определения механизма правового регулирования, механизма реализации права, было предложено определение механизма административно-правового регулирования банковской деятельности.

Было представлено определение такой правовой категории, как административно-правовое регулирование банковской деятельности, являющейся ключевой для данного исследования.

¹ Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990, № 395-1. Ст. 2. Банковская система Российской Федерации и правовое регулирование банковской деятельности [Электронный ресурс] // Банк России. Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_banks.pdf.

² Положение ЦБР от 18 июля 2000 г. N 115-П «О порядке подготовки и вступления в силу официальных разъяснений Банка России» [Электронный ресурс] // Система Гарант. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27924/.

Проанализирована модель механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, состоящая из следующих элементов: норм административного права, регулирующих осуществление банковской деятельности; административно-правовых отношений, складывающихся по поводу осуществления банковской деятельности; актов применения норм административного права, принимаемых в целях охраны банковской деятельности.

Преобразование механизма административно-правового регулирования банковской деятельности – проблема комплексная, во многом определяющаяся его связями и зависимостями со всеми сторонами общественной жизни.

Исследование организационной структуры механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, тенденций и условий ее преобразования дополняется анализом выявления перспективных направлений развития административно-правовых основ банковской деятельности не только с точки зрения выделения методологических посылок, определяющих их развитие, но и через призму теоретического обоснования моделей развития административно-правовых основ банковской деятельности и форм его проявления.

ГЛАВА 2

ОСОБЕННОСТИ БАНКОВСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

2.1. Центральный банк РФ как орган, осуществляющий контроль над банковской деятельностью

Банк России является главным банком страны. Банк России осуществляет свои функции и полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Уставной капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральным законом «О Центральном Банке (Банке России)». Центральный банк помогает государству перераспределять денежные потоки между денежно-кредитной и финансовыми системами. Решая комплекс задач денежно-кредитного регулирования, Центральный банк помогает решать проблемы государственной казны. Этот уникальный финансовый инструмент государства привилегирован¹.

Банк России в банковской системе имеет двойственную природу. С одной стороны, Банк России является элементом банковской системы и осуществляет все виды банковских операций, с другой – Банк России является органом государственной власти, осуществляющим свою деятельность в интересах государства. Для этого Банк России наделен соответствующими государственно-властными полномочиями.

¹ Столяренко В.М. Центральный банк как орган государственной власти (на примере Великобритании, Испании, Российской Федерации, США, Франции и ФРГ): автореф. дис.... д-ра. юрид. наук. М., 1999. С. 21.

Банк России наделен правом издавать, нормативные правовые акты, организовывать денежное обращение, осуществлять денежно-кредитную политику посредством соответствующих методов и инструментов, а также осуществлять банковский надзор и применять меры государственного принуждения в отношении коммерческих банков и др. Отношения между Центральным банком (имеющим двойственную природу, т.е. природу государственного учреждения, специфического органа исполнительной власти) и кредитными учреждениями носят управленческий характер. Как отмечает А.П. Жмулевская, Центральный банк РФ – это государственный орган специальной компетенции, не относящийся ни к одной из ветвей власти, осуществляющий государственное управление в денежно-кредитной сфере¹.

Кредитная организация – юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации имеет право осуществлять банковские операции в соответствии с законом о банках и банковской деятельности.

Банк – это кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц. Банк является финансовым посредником. Банк привлекает свободные денежные средства государства, хозяйствующих субъектов, а также физических лиц и предоставляет эти средства на условиях срочности, возвратности и возмездности во временное пользование другим лицам. Аккумуляция денежных средств и предоставление их в кредит физическим и юридическим лицам – главная функция банков. Банк – это коммерческая

¹ Веремеенко И.И. К вопросу о предмете финансового права // Актуальные вопросы административного и финансового права. М., 2004. С. 5.

организация, которая помимо предоставления кредитов размещает вклады, выдает банковские гарантии и поручительства, оказывает консалтинговые услуги, осуществляет валютные и иные банковские операции в соответствии с лицензией, выданной Банком России.

Ф.Д. Лифшиц отмечал, что банки – это такие учреждения, которые концентрируют у себя подавляющую часть наличных денег страны и превращающие эти бездействующие деньги в действующий денежный капитал, создающие кредитные деньги различных типов, ведущие ряд побочных, второстепенных денежных операций и использующие свою финансовую мощь для влияния на развитие отдельных предприятий, их объединений и даже целых отраслей¹.

Составной частью банковской системы являются иностранные банки. Иностранный банк – это банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

В настоящее время сняты ограничения на деятельность коммерческих банков. При наличии лицензии Банка России иностранные банки могут работать на территории нашей страны как с физическими, так и юридическими лицами.

Небанковская кредитная организация – кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные законом о банках и банковской деятельности. Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России.

Говоря о банках и иных кредитных организациях как субъектах административного права, необходимо отметить, что все хозяйствующие субъекты, в том числе и кредитные учреждения, имеют комплексный правовой статус. Их деятельность регламентируется нормами административного, финансового и гражданского права. Их правовой статус зависит не только от формы собственности, но и конкретной ситуации и

¹ Лифшиц Ф.Д. Банки и денежное обращение. М., 1926. С. 3.

других условий¹. А.В. Глушко также отмечает, что статус центральных банков носит комплексный характер. В нем сочетаются конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и финансово-правовые элементы. Эти элементы взаимосвязаны и только в своей совокупности дают целостную характеристику правового положения центрального банка².

Центральный банк и иные кредитные учреждения, как уже отмечалось, имеют сложный (комплексный) правовой статус. Их деятельность регламентируется нормами конституционного, административного, гражданского и финансового права.

Центральный банк. «... Всякий центральный эмиссионный банк, по существу, представляет огромную экономическую силу, призванную в то же время выполнять ряд первостепенной важности функций в общей экономике», страны – писал еще в начале XX в. Л.Н. Яснопольский³.

Центральный банк – основное звено в денежно-кредитной и финансовой системе современного государства. «Центральный эмиссионный банк составляет неотъемлемую принадлежность всякого современного культурного государства»⁴.

Цели и функции Банка России определены ст. 75 Конституции России, Федеральным законом от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁵, Законом РФ от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности»⁶ и др.

Основными моментами, характеризующими правовой статус Центрального банка, являются:

¹ Глушко А.В. Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

² Сырбу Т.Г. Правовое регулирование банковской деятельности в России: концептуальные пути развития. М., 1999. С. 89.

³ Яснопольский Л.Н. Государственный банк // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907. С. 233.

⁴ Там же.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

- осуществление функций федерального органа исполнительной власти в отношении кредитных организаций в полном объеме, а также в отношении любых физических и юридических лиц в части регулирования наличноденежного и безналичного денежного обращения, операций с иностранной валютой;
- осуществление собственной коммерческой деятельности с получением прибыли.

Нужно отметить, что, по мнению многих авторов, совмещение Центральным банком функций государственного регулирования с деятельностью по извлечению прибыли является основой постоянного воспроизводства и расширения режима бесконтрольности и коррумпированности в кредитно-финансовой сфере государства. Сочетание в лице Центрального банка обеих указанных функций является объективным противоречием¹.

В научной литературе существуют различные точки зрения относительно статуса и специфики деятельности Банка России. В частности, В. Белов считает, что «...применительно к обязательственным правоотношениям Банк России может быть назван как предприятием, так и учреждением, что зависит от конкретного типа отношений. Применительно же... к вещным правоотношениям Банк России не может рассматриваться ни как предприятие, ни как учреждение...»².

А. Попов считает, что «... Банк России нельзя отнести ни к одной из известных организационно-правовых форм некоммерческих организаций, предлагаемых действующим законодательством...», и приходит к выводу, что «...банк России представляет из себя некоммерческую организацию, созданную в форме федеральной экономической службы»³.

¹ Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Объективные факторы коррупции, складывающиеся при осуществлении регулятивных и контрольно-надзорных полномочий Центральным банком Российской Федерации. М., 2002. С. 6.

² Белов В. К проблеме юридической личности Банка России // Бизнес и банки. 1993. № 49. С. 5.

³ Попов А. Вопросы правового статуса Банка России // Кодекс. 1998. № 2. С. 5.

Л. Ефимова показывает, что Банк России имеет двойственную правовую природу и является «...уникальным ... образованием, которое, с одной стороны, является органом государственного управления специальной компетенции, а с другой – государственным унитарным предприятием, т.е. коммерческой организацией»¹.

О.М. Олейник отмечает, что нельзя определить правовое положение Банка России, оперируя такими категориями частного права, как коммерческое и некоммерческое юридическое лицо, так как это положение включает публично-правовые компоненты².

А.А. Морозов, обобщив различные точки зрения относительно статуса Банка России, делает вывод о том, что в настоящее время в российском праве нет института, который мог бы отразить специфику правового положения Банка России. Специфика правового положения Центрального банка РФ определяется и его взаимоотношениями с высшими органами государственной власти³.

Система Банка России. Банк России является основным элементом банковской системы, имея в то же время, собственную систему. Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

В систему Банка России входят: центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России. «Национальные банки республик» в составе РФ являются территориальными учреждениями Банка России.

¹ Белов В. К проблеме юридической личности Банка России // Бизнес и банки. 1993. № 49. С. 5.

² Олейник О.М. Основы банковского права. М., 1997. С. 130.

³ Морозов А.А. Кредитные правоотношения и денежное обращение в Российской Федерации. М., 2004. С. 29.

Цели деятельности Банка России – защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Деятельность Банка России направлена так же на обеспечение устойчивости рубля, повышение его покупательной способности, укрепление курса рубля по отношению к иностранным валютам. Деятельность Банка России направлена на совершенствование платежной системы посредством совершенствования системы безналичных расчетов, внедрение новых форм безналичных расчетов и др. Как отмечает И. Корогодов, целью банковского надзора является обеспечение стабильности банковской системы и защита интересов клиентов¹.

Одной из целей деятельности Банка России является укрепление банковской системы, которая состоит в пресечении противоправной деятельности кредитных организаций, предупреждении банкротств кредитных организаций, повышении доверия граждан к банкам и иным кредитным учреждениям и др.

Функции Банка России – это основные направления его деятельности. В функциях проявляется содержание деятельности Банка России, определяется роль и место Банка в финансово-кредитной системе. Перечень функций, осуществляемых Банком России, определен в ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Банк России выполняет ряд функций.

Банк России в сфере взаимоотношений с Правительством РФ. Банк России во взаимодействии с Правительством разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику. Такое взаимодействие позволяет достичь необходимых позитивных результатов.

Однако взаимодействие Банка России и Правительства в сфере формирования и реализации единой денежно-кредитной политики в настоящей момент нельзя признать оптимальным в силу целого ряда причин

¹ Корогодов И. О правовых аспектах понятия банковского надзора // Законность. 2003. № 4. С. 41.

как объективного, так и субъективного порядка. Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства. Председатель Банка России или его заместитель участвует в заседаниях Правительства, а также может принимать участие в заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, касающихся вопросов экономической, финансовой, кредитной и банковской политики и др.

Министр финансов и Министр экономического развития могут участвовать в заседаниях Совета директоров Банка России с правом совещательного голоса. Банк России и Правительство информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координируют свою политику, проводят регулярные взаимные консультации.

Банк России самостоятельно и во взаимодействии с Правительством осуществляет управление государственным долгом. Как отмечает А.Г. Братко, «...Банк России играет чрезвычайно важную роль в деятельности по управлению государственным долгом»¹.

Данная функция прямо не указывается в числе функций Банка России. Тем не менее, в соответствии с законом Банк России консультирует Министерство финансов по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашению государственного долга. Полномочия Банка России по обслуживанию государственного долга определяются федеральными законами (ст. 119 БК РФ). Банк России принимает участие в разработке прогноза платежного баланса РФ и организует составление платежного баланса РФ; проводит анализ и прогнозирование состояния экономики РФ в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений; публикует соответствующие материалы и статистические данные.

¹ Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001. С. 204.

Административно-разрешительная (полицейская) система Банка России следующая. Банк России обладает мощным административно-разрешительным инструментарием, который реализуется им в финансово-кредитной системе. Данное обстоятельство послужило появлению принципа «можно все, но только с разрешения Центрального банка»¹.

Банк России принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает действие лицензий и отзывает их. Банк России регистрирует эмиссию ценных бумаг, выпускаемых кредитными организациями; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю; участвует в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ. Банк России осуществляет антимонопольное регулирование.

Финансово-кредитная и расчетная деятельность Банка России. Банк России монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации; устанавливает правила проведения банковских операций. Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы; определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами; устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы РФ; осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ, в случаях и порядке, предусмотренном законом.

¹ Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Объективные факторы коррупции, складывающиеся при осуществлении регулятивных и контрольно-надзорных полномочий Центральным банком Российской Федерации. М., 2002. С. 14.

Инструменты денежно-кредитной политики Банка России. Банк России осуществляет воздействие на всю финансово-кредитную систему, через систему методов и инструменты денежно-кредитной политики, к числу которых относятся: процентные ставки по операциям Банка России; нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования); операции на открытом рынке; рефинансирование кредитных организаций; валютные интервенции; установление ориентиров роста денежной массы; прямые количественные ограничения; эмиссия облигаций от своего имени.

Нормотворческая деятельность Центрального банка. В пределах своей компетенции Банк России издает нормативные правовые акты, которые обязательны для всех участников общественных отношений, складывающихся в банковской системе¹. Следует заметить, что деятельность самого Центрального банка регламентируется Конституцией, федеральными законами, а также нормативными правовыми актами Банка России. Деятельность Банка России, а также деятельность иных банков не может регулироваться актами Президента, Правительства, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Банк России издает нормативные правовые акты в форме указаний, положений и инструкций.

Банковский надзор является одной из функций Банка России. Функция банковского надзора объективно необходима. На это обстоятельство было обращено внимание в работе А.С. Ахманова «Надзор за кредитными учреждениями»².

В современной юридической литературе по банковскому праву уделяется, на наш взгляд, недостаточное внимание рассмотрению вопросов банковского надзора. Между тем, банковский надзор является в

¹ См.: Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 34.

² См.: Булгакова Л.И. Правовое регулирование деятельности кредитных организаций // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. М., 2002. С. 92.

определенном смысле гарантией защиты прав вкладчиков в механизме функционирования банковской системы. В связи с этим О.Н. Антипова, а также другие специалисты отмечают, что задачами пруденциального регулирования и надзора они видят в том, чтобы посредством постоянного контроля обнаружить на ранней стадии возникновение проблем в банке, обострение которых может вызвать неплатежеспособность и банкротство кредитной организации¹.

О.Ю. Шпитко также отмечает, что физические и юридические лица – клиенты банков вправе требовать от государства создания реальных правовых гарантий и конкретных действий регулирующего и надзорного характера, обеспечивающих защиту их интересов².

В соответствии с законом, Банк России является органом банковского надзора и контроля. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. Целями банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы и защита интересов вкладчиков и кредиторов. Банковский надзор осуществляется через Комитет банковского надзора. Комитет объединяет структурные подразделения Банка России, обеспечивающие выполнение его надзорных функций.

Следует напомнить, что проблемы обеспечения законности и правопорядка в банковской системе имеют, как никогда, актуальное значение. Совершенствование института банковского надзора зависит от целого ряда обстоятельств. В настоящее время необходимо совершенствование правовых основ банковского надзора, оптимальное определение средств банковского надзора.

¹ Нуреев Р.М. Деньги, банки и денежно-кредитная политика. М., 1995. С. 231.

² Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации. М., 2013. С. 44.

2.2. Основные направления совершенствования административно-правового регулирования банковской деятельности в России

Выражая сущностные черты административно-правовых норм, взаимосвязи в их системе, механизм административно-правового регулирования в то же время выступает как интегративная форма их проявления. Это следует понимать таким образом, что на поверхности банковской деятельности механизм административно-правового регулирования банковской деятельности представляет собой совокупность административно-правовых форм, посредством которых государство осуществляет функцию управления банковской системой.

Понимание механизма административно-правового регулирования как системы административно-правовых форм не отрицает, а наоборот – дополняет представление о нем как о системе административно-правовых отношений. В данном случае речь идет о новом уровне его познания, где содержания механизма административно-правового регулирования «просвечивается» сквозь призму форм его проявления. Определяясь единством административно-правовых отношений и форм их проявления, т.е. представляя собой «содержательную форму», механизм административно-правового регулирования в то же время имеет внутреннюю специфическую логику развития со стороны, как административных правоотношений, так и административно-правовых форм проявления¹.

Административные правоотношения составляют содержание механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, административно-правовые формы – способ осуществления, функционирования и развития всей системы административных отношений в сфере банковской деятельности. В административно-правовых формах непосредственно происходит переход объективных «сторон» механизма

¹ Черникова Е.В. Особенности правового регулирования банковской деятельности // Современное право. 2007. № 12. С. 21.

административно-правового регулирования в субъективные. При этом совершенствование первых всецело определяется изменением последних, что, в свою очередь, служит импульсом развития административных правоотношений в сфере банковской деятельности в целом.

Таким образом, различия (при сохранения единства) административных правоотношений и административно-правовых форм проходят по линии взаимодействия с банковской деятельностью. При этом важно отметить, что единство сторон механизма административно-правового регулирования обеспечивается административными правоотношениями, различия административно-правовыми формами его проявления на разных уровнях регулирования банковской деятельности.

Механизм административно-правового регулирования банковской деятельности как система административно-правовых форм, на наш взгляд, включает три, структурно-функциональные подсистемы: принятие Банком России нормативных правовых актов, издание индивидуальных актов в случае применения норм права к конкретным кредитным организациям и совершение действий имеющих иное правовое значение, например: представление обязательных отчетов; осуществление обязательной государственной регистрации; выдача лицензий, подтверждающих наличие специального права (в частности, на осуществление банковских операций)¹.

В соответствии со ст. 7 Закона о Банке России, ЦБ РФ по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Следовательно, нормативными актами Банка России являются акты Банка России, направленные на установление, изменение или отмену норм права как постоянных или временных предписаний, обязательных для круга

¹ Шергин А.П. О концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 112.

лиц, определенных Законом о Банке России, рассчитанных на неоднократное применение на территории РФ¹. Нормативные акты ЦБ РФ не могут противоречить федеральным законам. Они также не имеют обратной силы. В форме указаний принимаются нормативные акты Банка России, если их содержанием является установление отдельных правил по вопросам, отнесенным к компетенции ЦБ РФ.

В форме положений принимаются нормативные акты Банка России, если их основное содержание – установление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции ЦБ РФ. В форме инструкций принимаются нормативные акты Банка России, если их основным содержанием является определение порядка применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов по вопросам компетенции Банка России (в том числе указаний и положений Банка России).

Не относятся к нормативным следующие акты Банка России: распорядительные; акты толкования нормативных актов Банка России и (или) иных нормативных правовых актов РФ в сфере компетенции Банка России, если правомочие по их толкованию непосредственно предоставлено Банку России; акты, содержащие исключительно технические форматы и иные технические требования.

Ориентация банковской деятельности на преимущественно интенсивное развитие обуславливает необходимость более рационального использования всех резервов банковской деятельности, накопленного банковского потенциала.

Органической составной частью денежно-кредитной политики является совершенствование конкретных форм и методов административно-правового регулирования банковской деятельности, которые наиболее полно отвечают особенностям экономического развития и обеспечивают их

¹ Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_cb.pdf.

эффективную реализацию. Выработка денежно-кредитной политики включает в себя одновременно и отлаживание механизма административно-правового регулирования банковской деятельности¹.

Центральная задача, стоящая при этом, – организация банковской деятельности. В таком своем качестве механизм административно-правового регулирования банковской деятельности выступает, с одной стороны, как составная часть денежно-кредитной политики, с другой – как средство (условие) ее реализации в реальной действительности. Разумеется, воздействие денежно-кредитной политики, на банковскую деятельность через механизм административно-правового регулирования неодинаково на разных его уровнях проявления. На уровне всей банковской системы ставятся и решаются задачи, непосредственно связанные с общегосударственными интересами, определяющими цели и направление стратегического характера.

На уровне же кредитных организаций приводятся в движение локальные интересы, обуславливающие повышение активности кредитных организаций, осуществляется «стыковка» публичных и частных интересов, обеспечивается их направленность в единое русло развития. И в том, и в другом случае реализация денежно-кредитной политики происходит посредством достижения соответствия механизма административно-правового регулирования банковской деятельности поставленным задачам.

Необходимость совершенствования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, приведения его в соответствие с требованиями объективных экономических законов вызывается в первую очередь теми количественными и качественными сдвигами, которые характерны для экономики современного этапа развития. Важно подчеркнуть, что условия, реально складывающиеся в банковской деятельности и выступающие как потребности, определяющие развитие

¹ Бурков А.Л. Акты правосудия как источники административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 12.

экономики, в то же время являются его результатами. В силу этого адекватность механизма административно-правового регулирования изменяющимся условиям определяет, в конечном счете, конкретные экономические результаты.

Известно, что банковская деятельность обуславливается сложной совокупностью связей и зависимостей между ее процессами, а потому выделение отдельных причин, требующих с объективной необходимостью совершенствования механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, возможно только в теоретическом плане для более четкого определения их направленности.

Эффективность банковской деятельности во многом зависит от методов административно-правового регулирования. В настоящее время выделяются три основных метода: дозволение, предписание и запрет. Банковская деятельность, являясь составной частью административных правоотношений и находясь в сфере действия единого метода правового регулирования, нуждается в специфическом соотношении всех трех его составных частей¹.

Во-первых, для механизма административно-правового регулирования банковской деятельности наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания (включая запреты). Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне.

Целями банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы и защиты интересы вкладчиков и кредиторов. Банковское дело надзор осуществляется через Комитет по банковскому надзору.

¹ Буевич С.Ю., Королёв О.Г. Анализ финансовых результатов банковской деятельности. 2-е изд. М., 2005. С. 66.

Итак, нормативными актами Банка России являются акты Банка России, направленные на установление, изменение или отмену норм права как постоянных или временных предписаний, обязательных для круга лиц, определенных Законом о Банке России, рассчитанных на неоднократное применение на территории РФ.

В структуре нормативных актов Банка России следует выделить пруденциальные нормы (от англ. prudent – осмотрительный, благоразумный), которые направлены на осуществление банковского регулирования путем минимизации рисков, связанных с банковской деятельностью и обеспечением ликвидности кредитных организаций.

К пруденциальным нормам, установленным Банком России, можно отнести: предельные величины рисков, принимаемых кредитными организациями; нормы по созданию резервов, обеспечивающих ликвидность кредитных организаций и покрытие возможных потерь; требования, невыполнение которых может отрицательно повлиять на финансовое положение кредитных организаций или на возможность реальной оценки их финансовой деятельности, включая требования по ведению бухгалтерского учета, представлению отчетности и ее опубликованию в открытой печати в случаях, установленных банковским законодательством, представлению аудиторских заключений и при регистрации, лицензировании и расширении деятельности кредитных организаций¹.

Для осуществления своих функций банковского регулирования и банковского надзора Банк России проводит проверки кредитных организаций (их филиалов), направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применяет предусмотренные Федеральным законом санкции по отношению к нарушителям².

¹ Ерпылева Н.Ю. Банковское регулирование и надзор: новеллы российского законодательства // Законодательство и экономика. 2005. № 3. С. 73.

² Казак А.Ю. Деньги. Кредит. Банки: учебник для вузов. Екатеринбург, 2006. С. 366-368.

В соответствии с Приказом Банка России от 31.03.1997 N 02-139 (ред. от 26.01.2010) «О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности», в случае неисполнения предписаний, Банк России вправе:

- 1) взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1% размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала;
- 2) потребовать от кредитной организации:
 - осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации;
 - замены руководителей кредитной организации;
 - осуществления реорганизации кредитной организации;
- 3) изменить на срок до шести месяцев установленные для кредитной организации обязательные нормативы;
- 4) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций;
- 5) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев;
- 6) ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации¹.

Банк России вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Порядок отзыва лицензии на осуществление банковских операций устанавливается нормативными актами Банка России. Надзорные органы применяют к кредитным организациям меры воздействия двух типов:

¹ Приказ Банка России от 31.03.1997 N 02-139 (ред. от 26.01.2010) «О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности» [Электронный ресурс] // Система Консультант. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7715/.

- предупредительные;
- принудительные.

Выбор мер воздействия производится с учетом:

- характера допущенных кредитной организацией нарушений;
- причин, обусловивших возникновение выявленных нарушений;
- общего финансового состояния кредитной организации.

Предупредительные меры воздействия. Предупредительные меры воздействия применяются в основном в тех случаях, когда недостатки в деятельности кредитной организации непосредственно не угрожают интересам кредиторов и вкладчиков. Содержание предупредительных мер воздействия включает:

- доведение до органов управления кредитной организации информации о недостатках в ее деятельности;
- изложение рекомендаций надзорного органа по исправлению создавшейся в кредитной организации ситуации;
- предложения представить в надзорный орган программу мероприятий, направленных на устранение недостатков;
- установление дополнительного контроля над деятельностью кредитной организации и за выполнением ею мероприятий по нормализации деятельности.

Принудительные меры воздействия. Принудительные меры воздействия применяются в отношении кредитной организации в тех случаях, когда это вытекает из характера допущенных нарушений с учетом того, что применение одних только предупредительных мер воздействия не приносит или не может обеспечить надлежащую корректировку деятельности кредитной организации. К основным принудительным мерам воздействия относятся:

- штрафы;
- требование об осуществлении кредитной организацией мероприятий по ее финансовому оздоровлению;

- ограничение проведения кредитными организациями отдельных операций на срок до шести месяцев;
- запрет на осуществление кредитными организациями банковских операций, предусмотренных выданной лицензией, на срок до одного года;
- запрет на открытие филиалов на срок до одного года;
- требование о замене руководителей кредитной организации;
- введение Временной администрации по управлению кредитной организацией;
- отзыв лицензии на осуществление банковских операций.

Значение методов административно-правового регулирования банковской деятельности для обеспечения эффективности банковской деятельности определяется, прежде всего, общей переориентацией банковского сектора в сторону преимущественно интенсивного развития, которая основывается на самом широком использовании административно-правовых норм при осуществлении банковской деятельности¹.

Усиление значения методов административно-правового регулирования банковской деятельности объясняется также тем, что возникает необходимость достижения согласованности в организации банковской деятельности и стимулирования, предполагающая внедрение различного рода нормативов.

Совершенствование механизма административно-правового регулирования банковской деятельности невозможно без формирования обоснованной системы финансовых резервов. В целях обеспечения своей финансовой надежности, банк обязан создавать разного рода резервы на покрытие возможных убытков, порядок формирования и использования которых устанавливается в большинстве случаев Банком России и законодательными актами. Минимальные размеры резервов банка

¹ Калантырский Д.Я. Пути совершенствования правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации // Юридическая работа в кредитной организации. 2006. № 1. С. 19.

определяются Центральным Банком РФ. Размеры отчислений в резервы банка из прибыли до налогообложения устанавливаются федеральными законами о налогах.

В соответствии со ст. 24 Закона о банках в целях обеспечения финансовой надежности кредитная организация обязана создавать резервы (фонды), в том числе под обесценение ценных бумаг. Кредитная организация обязана классифицировать активы, выделяя сомнительные и безнадежные долги, и создавать резервы (фонды) на покрытие возможных убытков в порядке, устанавливаемом Банком России¹.

Так в соответствии с ФЗ ЦБ № 395-1 «О банках и банковской деятельности», статья 25 устанавливает норматив обязательных резервов банка. Кредитная организация обязана иметь в Банке России счет (счета) для хранения обязательных резервов. Порядок открытия указанного счета (указанных счетов) и осуществления операций по нему (ним) устанавливается Банком России².

На основании ст. 69 Закона о Банке России ЦБ РФ определяет порядок формирования и размер образуемых до налогообложения резервов (фондов) кредитных организаций для покрытия возможных потерь по ссудам, валютных, процентных и иных финансовых рисков, гарантирования возврата вкладов граждан в соответствии с федеральными законами³.

Обязанность выполнения резервных требований возникает у кредитной организации с момента получения лицензии Банка России на право совершения банковских операций и является необходимым условием их осуществления.

¹ Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 20 апреля 2015 г. N 98-ФЗ [Электронный ресурс]. Ст. 24. Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_banks.pdf.

² Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 20 апреля 2015 г. N 98-ФЗ [Электронный ресурс]. Ст. 25. Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_banks.pdf.

³ Федеральный закон от 10 июля 2002 года N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [Электронный ресурс]. Ст. 69. Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/status_functions/law_cb.pdf.

Формы административно-правового регулирования банковской деятельности совершенствуются исходя из потребностей развития банковской системы страны. К первоочередным таким задачам относятся следующие.

Во-первых, необходимо дальнейшее развитие организационно-правового обеспечения банковской деятельности. Это достигается за счет создания и функционирования единого банковского законодательства.

Во-вторых, требуется дальнейшее совершенствование организационной структуры банковской деятельности на основе на основе зарубежного опыта, современных представлений о сущности и назначении банковских учреждений.

В-третьих, необходимо устранить имеющиеся существенные различия в финансово-экономических и правовых условиях развития отдельных структурных элементов банковской системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результата проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы.

В современных условиях с особой отчетливостью проявляются следующие основные закономерности развития банковской деятельности.

1. Повышение эффективности механизма административно-правового регулирования банковской деятельности, его активной роли в решении задач развития банковской деятельности, требует в полную меру использовать правовые рычаги регулирования банковской деятельности, совершенствования банковских отношений. В этом отношении важным объективным процессом последнего времени является неуклонное повышение значения нормативных актов Банка России.

2. Укрепление законности, развитие прав и обязанностей субъектов банковской деятельности, усиление их гарантии. В соответствии со стратегией развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2020 года, основу модернизации банковской деятельности составляет дальнейшее повышение уровня конкуренции, транспарентности и рыночной дисциплины в банковском секторе. В связи с этим особое значение приобретает формирование в перспективе ближайших нескольких лет более эффективной системы банковского регулирования и надзора, способной противостоять кризисам.

3. Переход к преимущественно интенсивной модели развития банковской деятельности. Достижение этой цели является необходимым условием развития российской экономики и повышения ее конкурентоспособности на международной арене за счет диверсификации и перехода на инновационный путь развития.

Отмеченные закономерности выражаются в обновлении банковского законодательства, его кодификации, в определенных преобразованиях в содержании правового регулирования, в совершенствовании работы

правоприменительных органов. Все это накладывает свою печать и на механизм административно-правового регулирования банковской деятельности.

4. Совершенствование связи правового регулирования с практикой осуществления банковской деятельности. В современных условиях происходит неуклонное совершенствование механизма обеспечения эффективности правового регулирования. Происходит, в частности, совершенствование практики работы правотворческих органов, все шире вовлекается в правотворческую деятельность Банка России кредитные организации и их объединения, все четче работает механизм «обратной связи» правового регулирования с практикой применения законодательства и т.д.

5. Укрепление и развитие нормативной основы административно-правового регулирования банковской деятельности. Это объективный процесс характеризующийся укреплением законности, развитие прав и обязанностей субъектов банковской деятельности.

6. Развитие перспективных способов нормативного регулирования. В современный период находят более широкое применение перспективные способы регулирования банковских отношений, опирающиеся на развитие банковской деятельности. По этой причине, являясь стратегическим сектором экономики, банковская деятельность нуждается не только в жестком правовом регулировании, но и в государственной поддержке.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Российская газета – 2008. - № 266.
3. О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ // Российская газета. – 2007. - № 273.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям: Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // Российская газета. – 2013. - № 141.
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. - № 163. - 23.07.2014.
6. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. – 2005. - № 70.
7. 26. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.05.2016) // Российская газета. – 2004. - № 50.
8. О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах: Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Российская газета. – 2003. - № 148.
9. О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных

- органов: Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 394 (ред. от 05.05.2016) // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 19. - Ст. 2419.
10. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 N 395-1. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/bank/46_2.html#p455ю
 11. Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (10 июля 2002 г.) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172875.
 12. Заявление Правительства РФ и ЦБР от 5 апреля 2011 г. NN 1472п-П13, 01-001/1280 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113016/?frame=1.
 13. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28 октября 2002. – № 43. – Ст. 4190.
 14. Федеральный закон от 13.10.2008 N 173-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (13 октября 2008 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166031/.
 15. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов [Электронный ресурс] // Сайт ЦБ РФ. – Режим доступа: [http://www.cbr.ru/today/publications_reports/on_2014\(2015-2016\)pr.pdf](http://www.cbr.ru/today/publications_reports/on_2014(2015-2016)pr.pdf).

2. Материалы правоприменительной практики

1. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 1996. - № 11.
2. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2002. - № 5.
3. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 1999 года (по гражданским делам) (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 5 апреля 2000 г.) Определение №56В-99-6к // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2000. - № 7. - С. 16.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. №357-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Прилежаева Николая Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 837 Гражданского кодекса Российской Федерации».
5. Определение Президиума Верховного Суда РФ от 14 июля 2004 г. № 8 пв04.
6. Определение СК Верховного Суда РФ от 27 января 1998 г. «По договорам банковского вклада, заключенным с гражданами, банки не вправе с 1 марта 1996 г. уменьшать размер процентов по вкладам и в тех случаях, когда условие об одностороннем уменьшении банком размера процентов включено в договор банка с гражданином-вкладчиком» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 1998. - № 6. - С. 6.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. №4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю.

Веселяшкина и Н.П. Лазаренко» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 1999. – № 3.

8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 1998 г. №13/14 «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - 1998. - № 11.

9. Научная и учебная литература

1. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 1990.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1966.
3. Братко А.Г. Специфика нормативных актов Банка России // Право и экономика. – 2006. – № 7.
4. Бувеч С.Ю., Королев О.Г. Анализ финансовых результатов банковской деятельности. 2-е изд. – М.: КНОРУС, 2005. – С. 54.
5. Бурков А.Л. Акты правосудия как источники административного права: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2002.
6. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. – М., 1981.
7. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Часть 1. Предмет и понятие. – М., 1981.
8. Гейвандов Я.А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (теоретические и организационно-правовой анализ): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 1997.

9. Ерпылева Н.Ю. Банковское регулирование и надзор: новеллы российского законодательства // Законодательство и экономика. – 2005. – № 3.
10. Казак А.Ю. Деньги. Кредит. Банки: учебник для вузов. – Екатеринбург: Издательство АМБ, 2006.
11. Калантырский Д.Я. Пути совершенствования правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации // Юридическая работа в кредитной организации. – 2006. – № 1.
12. Козлов Ю.М. Административное право: учебник. – М.: Юрист, 1999.
13. Кредитные организации в России: правовой аспект / Отв. ред. Е.А. Павлодский. – М., 2006.
14. Кузнецова И.А. Банковское право. – Издательство: Эксмо, 2007.
15. Лаврушин О.И. Деньги, кредит, банки: учебник. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Финансы и статистика, 1999.
16. Малько А.В. Правовое государство // Известия вузов. Правоведение. – 1997. – № 3.
17. Масленченков Ю.С., Дубанков А.П. Экономика банка. Разработка по управлению финансовой деятельностью банка. – 2-е изд. – Издательская группа «БДЦ-пресс», 2003.
18. Олейник О.М. Основы банковского права. Курс лекции. М., 1997.
19. Попова Н.Ф. Проблемы и особенности правового регулирования в области обороны // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М., 2004. – С. 143-145.
20. Попугаев Ю.И. Сущность механизма правового регулирования в информационной сфере // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М., 2004. – С. 195-202.
21. Пулова Л.В. Банкротство кредитных организаций. Новые изменения в Федеральном законе // Право и экономика. – 2005. – № 4. – С. 11-29.

22. Пыхтин С.В. Лицензирование банковской деятельности в РФ. – М.: 2005.
- Суханов Е.А. Правовое регулирование банковской деятельности. – М.: ЮрИнфоР. 1997.
23. Саттарова Н.А. Правовые аспекты государственного регулирования банковской деятельности // Банковское право. – 2010. – N 2. – С. 44-51.
24. Тавасиев А.М. Банковское дело: управление и технологии: учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.
25. Тадеев А.А. Банковское право. – М., 2005.
26. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.
27. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». – М., 2003.
28. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. – М., 2001.
29. Труфанов М.Е. Теоретические вопросы применения норм административного права: монография. – М., 2005.
30. Черникова Е.В. Особенности правового регулирования банковской деятельности // Современное право. – 2007. – № 12.
31. Четвериков В.С. Административное право: учебное пособие. – М., 1998.
32. Шергин А.П. О концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М., 2004. – С. 110-117.

4. Интернет-ресурсы

1. Официальный сайт Центрального Банка РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru/statistics>.
2. Основные задачи Правительства Российской Федерации и Банка России по изменению модели развития банковского сектора Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/psystem/p-sys/strategy.pdf>.

3. Банк России. Годовая финансовая отчетность на 1 января 2014 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/credit/a2013.asp?regnum=3309>.
4. Официальный сайт Ассоциации Российских банков [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.arb.ru/site/>.
5. Обзор банковского сектора Российской Федерации. Аналитические показатели [Электронный ресурс] // Сайт Центрального Банка РФ. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_1507.pdf.
6. Обзор тенденций развития банковского сектора РФ. Аналитический материал. Март 2014 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.vrb.ru/common/upload/files/vrb/analytics/flid/20140326_banks.pdf.
7. АРБ совместно с представителями ЦБ обсудили оценку уровня развития систем управления рисками [Электронный ресурс] // НОВОСТИ АРБ. – 21.08.2015. Режим доступа: http://arb.ru/arb/press-on-arb/arb_sovmestno_s_predstavityami_tsb_obsudili_otsenku_urovnya_razvitiya_sistem_u-9941760/.
8. Final Report of the IIF Committee on Market Best Practices: Principles of Conduct and Best Practice Recommendations, July 2008; Compensation in Financial Services Industry Progress and the Agenda for Change, March 2009. («Principles of Conduct on Incentive Compensation») [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/publ/BBS/Bbs1507r.pdf>.