

*На правах рукописи*

Жмулевская Анна Павловна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФУНКЦИИ  
ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12 00 14 – административное право, финансовое право, информационное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук



A handwritten signature in black ink is positioned to the right of the barcode. The signature is stylized and appears to be the author's name, "Анна Павловна Жмулевская".

Москва – 2007



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### **Актуальность темы исследования.**

В экономическом развитии финансовой системы любого государства решающую роль играет сфера рынка банковских услуг, что предопределяет особую заинтересованность государства в регулировании банковской деятельности. В Российской Федерации часть этой функции делегирована специально созданному институту – Центральному банку Российской Федерации – единому органу банковского управления и надзора. С развитием рыночных отношений и укреплением банковского сектора в России значение Центрального банка Российской Федерации постоянно возрастает. Стабилизация экономики страны и удовлетворение потребностей в качественных банковских услугах напрямую связаны с эффективным выполнением Банком России его основных функций, реализующихся в определенной совокупности форм и методов управления. Банковское регулирование осуществляется Центральным банком Российской Федерации с использованием административно-правового и гражданско-правового методов, причем оба эти метода используются в денежно-кредитной и банковской сферах общественных отношений. В последнее время все больше ученых уделяют свое внимание именно административному аспекту названных вопросов.

В связи с этим, можно выделить следующие формы осуществления Банком России функций административного банковского регулирования:

- нормотворчество, в процессе которого Банком России устанавливается порядок регистрации кредитных организаций, лицензирования и осуществления банковской деятельности, осуществления банковского контроля и надзора,
- регистрация и лицензирование деятельности конкретных кредитных организаций, выдача разрешений на использование иностранного капитала

при создании банков в Российской Федерации, открытие филиалов и представительств иностранных кредитных организаций,

- осуществление банковского контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций

Именно вышеперечисленные формы административного банковского регулирования и легли в основу настоящей работы в силу их особой важности в вопросе стабилизации сферы банковских услуг, а также отсутствия в настоящий момент всеобъемлющего исследования их особенностей и процедур практического применения

Функции Центрального банка Российской Федерации, наряду с его целями деятельности и полномочиями, определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», другими федеральными законами и подзаконными актами. Вместе с тем, нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность Банка России, подчас противоречат друг другу, а некоторый круг вопросов вообще остается законодательно неурегулированным, что порождает необходимость проведения всеобъемлющего анализа законодательства и обобщения имеющихся пробелов в этой области с целью поиска путей их восполнения. Причем, как показывает опыт, даже законодательно закрепленные нормы не всегда имеют действенное применение на практике и законодателю иной раз необходимо вносить изменения в действующую нормативную базу, продиктованные именно реалиями его применения.

Определенную долю проблем при реализации Банком России его функций порождает и, так называемая, двойственность его правовой природы, вызывающая множество дискуссий и споров. Большинство ученых, анализируя статус Центрального банка Российской Федерации, акцентируют внимание на его гражданско-правовом аспекте, а административному элементу не всегда уделяют должное внимание, хотя представляется, что он особенно

важен для понимания столь спорного правового положения данного института. Попытка выделения административно-правовой составляющей статуса Центрального банка Российской Федерации дает возможность взглянуть под иным углом на правовую природу, специфические административные полномочия, особенности взаимоотношений Банка России с органами государственной власти, а также его своеобразную структуру.

Таким образом, актуальность изучения данной темы объясняется недостаточностью исследования вышеизложенных вопросов и необходимостью, в связи с этим, внесения правовой определенности в содержание понятия административной составляющей статуса Банка России и - как способ достижения поставленной задачи - выделения и анализа направлений деятельности, осуществляемых им в административной сфере, и направленных на управление денежно-кредитной системой страны.

#### **Цель и задачи исследования.**

Основной целью настоящей работы является исследование теоретико-правовых и практических основ осуществления Центральным банком Российской Федерации его административно-правовых функций в процессе регулирования жизнедеятельности банковской системы страны.

Достижение указанной цели обусловило постановку и решение следующих конкретных задач:

- охарактеризована банковская система Российской Федерации и определено в ней место Банка России,
- сформулированы собственные научные положения, касающиеся статуса Центрального банка Российской Федерации и, в частности, его административно-правовой составляющей,
- выделены особенности взаимодействия Центрального банка Российской Федерации и федеральных органов государственной власти,
- на основе нормативно-правовой базы, регламентирующей осуществление Центральным банком Российской Федерации его управленческих функций вообще, выделены присущие ему конкретные

административные функции,

- классифицированы формы и методы осуществления Банком России нормотворческой деятельности, связанной с регистрацией и лицензированием кредитных организаций, а также осуществлением контроля и надзора,

- выявлены основные проблемы, препятствующие эффективному применению Банком России имеющихся у него административных инструментов воздействия на банковскую систему в целях повышения эффективности денежно-кредитной политики в стране,

- выработаны рекомендации по совершенствованию правового регулирования осуществления Банком России административно-правовых функций

**Степень научной разработанности темы исследования и теоретико-правовая основа исследования.**

Проблема определения статуса Центрального банка Российской Федерации и толкования его полномочий является предметом постоянных дискуссий правоведов. При этом основное внимание уделяется гражданско-правовому, конституционно-правовому и финансовому аспектам функционирования данного института. В частности, к этим вопросам обращались А. Б. Агапов, Н. М. Артеменко, А. Г. Братко, А. Ф. Бадтиев, Я. А. Гейванов, С. А. Голубев, И. Г. Дашкова, Л. Г. Ефимова, Л. Т. Казакбиева, А. В. Кашанин, Т. В. Кашанина, О. М. Олейник, Е. Н. Пастушенко, С. В. Рыбакова, В. М. Столяренко, Г. А. Тосунян, И. В. Целыковский, С. О. Шохин и другие. Между тем, отсутствуют комплексные научные работы, выполненные в рамках административного права, исследующие вопросы административно-правовой составляющей статуса Банка России и, в частности, его функций в этом сегменте права.

Теоретическую основу диссертации составляют труды российских и зарубежных ученых по вопросам административного, финансового,

банковского, гражданского права, а также общим вопросам права и управления

При проведении исследования автор обращался к трудам таких ученых как Г В Атаманчук, Д Н Бахрах, А Г. Братко, Я А Гейванов, О Н Горбунова, Л Г Ефимова, Н Ю Ерпылева, Ю М Козлов, А Е Лунев, Я М Макарова, А В Малько, Н С Малейн, В М Манохин, Н И Матузов, Л А Москвина, О М Олейник, Е А Павлодский, Е Н Пастушенко, В П Поляков, Л Л Попов, П П Сергун, Ю Н Стариллов, Г А Тосунян, Н И Химичева, Е В Шорина, и др

В диссертации также использованы отдельные теоретические положения и выводы иностранных авторов Р Брэйда, М Паркина, Дж Де Хаана, Д Бэннока, В Мэнсера, Д Ллевеллина

#### **Объект и предмет исследования.**

Объектом исследования явились общественные отношения, возникающие в деятельности Банка России Работа основана на анализе положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов и методических рекомендаций Банка России, судебной практики

Предметом исследования данной работы выступают теоретическая, законодательная и практическая базы правового регулирования осуществления Центральным банком Российской Федерации своих административных функций

#### **Методология и методика исследования.**

Методологическую базу диссертации составляют как общенаучные, так и иные методы познания, в том числе специальные Общей основой работы являются философские методы, позволяющие уяснить природу и характер механизма осуществления Банком России его административных функций Большое внимание уделено таким методам, как логический, системно-структурный, метод комплексного анализа, сравнительного правоведения, социологического исследования и др

Эмпирическую базу исследования составляют данные социологических исследований, статистические материалы, практика деятельности Центрального банка Российской Федерации, а также некоторых кредитных организаций страны

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в нем впервые предпринята попытка комплексного исследования теоретико-правовых и практических основ реализации Банком России его административно-правовых функций особое внимание уделено их видам, особенностям применения, формам, методам и значению как каждой в отдельности, так и всех в комплексе

Результатами представленной работы являются следующие положения, определяющие ее научную новизну, которые выносятся на защиту:

1 На основании исследования полемики, касающейся двойственности правового статуса Центрального банка Российской Федерации, сформулирован вывод о том, что Центральный банк Российской Федерации – это государственный орган специальной компетенции, не относящийся ни к одной из ветвей власти, осуществляющий государственное управление в денежно-кредитной сфере

2 Предложено дополнить статью 7 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» положениями, регулирующими процедуру дачи Банком России заключений при согласовании с ним проектов федеральных законов, касающихся выполнения его функций

3 Обоснована необходимость внесения в действующее законодательство положений, закрепляющих процедуру принятия правового акта, издаваемого при регистрации кредитной организации и подтверждающего факт ее создания, так как существующий механизм не учитывает, что факт регистрации должен являться следствием определенного решения компетентного органа, сформулированного в установленной правовой форме



4 Предложено внести поправки в процедуру проверки правомерности оплаты уставного капитала кредитной организации, порядка подачи необходимых документов для получения лицензии, снизить срок проверки сотрудниками территориальных учреждений Банка России правомерности оплаты уставного капитала кредитной организации

5 В связи с выявленным несоответствием некоторых законодательных формулировок, касающихся санкций, применяемых Центральным банком Российской Федерации к кредитным организациям, предложено изменить некоторые термины статьи 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

6 Обоснована необходимость систематизации законодательства, объединяющего нормы, касающиеся ответственности кредитных организаций, для чего в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предлагается выделить отдельную главу, объединяющую нормы о видах и порядке применения Банком России мер принуждения к кредитным организациям

7 В виду отсутствия в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ норм, охватывающих противоправные деяния в банковской сфере, за исключением нормы, предусматривающей ответственность за нарушение нормативов и обязательных требований, установленных Банком России, предложено дополнить КоАП РФ статьей, предусматривающей персонализированную ответственность руководителя кредитной организации за нарушения, не связанные с нарушением нормативов и обязательных требований, установленных Банком России

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования обусловлена его новизной и актуальностью. Теоретические выводы и сформулированные предложения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в дальнейших научно-исследовательских и практических разработках данной проблемы, а также в учебном процессе в ходе преподавания**

административного права Рекомендации, содержащиеся в диссертации, также могут найти применение при совершенствовании нормативно-правовых актов, регламентирующих указанную сферу функционирования банковской системы, отдельные выводы могут быть использованы в правоприменительной практике Банка России и других государственных органов страны

#### **Апробация результатов исследования.**

Апробация основных теоретических положений и выводов, изложенных в работе, была осуществлена в различных формах, в том числе

-участие в научно-практических конференциях и семинарах, посвященных вопросам административного права,

-публикация научных статей, отражающих основные положения диссертации,

-в практической деятельности

#### **Структура диссертации.**

Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой исследования данной проблематики и состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографии.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** автором обосновывается актуальность выбранной темы исследования, освещается степень ее научной разработанности и теоретико-правовая основа, определяются объект и предмет исследования, а также его цели и задачи, раскрываются его методология, эмпирическая база и научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту и показывается их практическая значимость, содержится информация об апробации полученных результатов исследования

**Первая глава – «Правовое положение Центрального банка Российской Федерации»** – посвящена рассмотрению особенностей банковской системы России и определению места и роли в ней Банка России

В первом параграфе – **«Понятие банковской системы Российской Федерации»** – отмечается, что банковская система является одной из важнейших структур экономики любого государства и представляет собой совокупность различных видов банков и кредитных учреждений, действующих в рамках общего денежно-кредитного механизма страны. В России банковская система является двухуровневой и представлена Центральным банком Российской Федерации (Банком России) и множеством коммерческих банков и других кредитно-финансовых институтов. Диссертант обращает внимание, что главным составляющим элементом данной системы выступает банк, анализирует его понятие и на основе этого выделяет следующие главные элементы: банковский капитал, человеческий фактор (люди, обладающие специфическими знаниями), производственный фактор, деятельность в денежно-кредитной сфере.

В данном параграфе дается комплексный анализ составляющих элементов банковской системы Российской Федерации, приводится их классификация. Указывается, что Банк России является главным банком нашей страны, осуществляющим регулирование в кредитно-денежной сфере независимо от органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Вторую ступень банковской системы занимают кредитные организации, подразделяющиеся, в свою очередь, на банки и небанковские кредитные организации. Отмечается, что банк – это кредитная организация, имеющая исключительное право на осуществления определенной совокупности банковских операций. Проводится классификация банков по форме собственности, организации, по функциональному назначению, характеру выполняемых операций, по обслуживаемым ими отраслям, по сфере и масштабам деятельности.

Диссертант уделяет особое внимание государственным гарантиям стабильности банковского сектора, в связи с чем анализирует Федеральный закон от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», приводит статистику регистрации банков в качестве участников системы обязательного страхования вкладов, раскрывает роль Банка России в этом процессе, а также рассматривает его взаимоотношения с Агентством по страхованию вкладов

Подводя итог современному состоянию банковской системы Российской Федерации, автор выделяет следующие ее особенности: независимость главного регулирующего института банковской системы - Банка России - от органов государственной власти, преобладание в банковской системе кредитных организаций, основанных на негосударственной форме собственности, наличие отношений административно-правового, гражданско-правового и хозяйственно-правового характера между различными уровнями системы, способность к взаимозаменяемости элементов системы, наличие динамической структуры

В работе анализируются различные факторы, способствующие развитию банковской системы государства, а также рассматриваются инструменты ее регулирования Центральным банком страны. В итоге делается вывод, что в странах с рыночной ориентацией, к которым относится и Россия, развитию банковской системы способствует в первую очередь конкуренция между ее элементами

Во втором параграфе – **«Правовые основы организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации»** – диссертантом дается характеристика нормативно-правовых источников, регулирующих деятельность банковской системы Российской Федерации в целом и Банка России, в частности. В иерархии нормативной базы выделяются такие уровни, как Конституция Российской Федерации, Международные договоры и соглашения Российской Федерации, Федеральные законы (общие и

специальные), подзаконные акты, решения высших судебных органов. Отмечается, что особое значение для практической деятельности всех элементов банковской системы представляют правовые акты Центрального банка Российской Федерации, относящиеся к четвертой группе источников (подзаконным актам) и наделенные следующими характерными признаками: особой процедурой принятия и издания только уполномоченным на то субъектом, наличием определенной формы внешнего выражения и изложения материала, направленностью на регулирование денежно-кредитных отношений, содержанием властного волеизъявления Банка России и прочими.

В исследовании обращается внимание на двойственность правового статуса Центрального банка Российской Федерации, который является юридическим лицом, способным совершать определенные гражданско-правовые сделки с коммерческими банками и государством, но в то же время наделен широкими властными полномочиями по управлению денежно-кредитной системой государства. В связи с этим, автором проводится исследование составляющих элементов статуса Банка России, а именно его организационно-правовой формы, компетенции, структуры.

При определении организационно-правовой формы главного банка страны особое внимание диссертанта уделяется части 2 статьи 75 Конституции Российской Федерации, анализ которой позволяет сделать вывод об отнесении Банка России к органам государственной власти специальной компетенции и наделении его полномочиями по руководству денежно-кредитной системой Российской Федерации. Раскрывая компетенцию Центрального банка Российской Федерации, автор отмечает, что ее можно рассматривать как правосубъектность, то есть способность вступать в определенные законодательством банковские, финансовые, гражданские и иные правоотношения, приобретая при этом права и обязанности, и неся ответственность. Централизованная структура Банка России является третьей составной его статуса и характеризуется вертикальным подчинением.

Учитывая изложенные в работе особенности статуса Банка России, диссертанту представляется необходимым внесение определенных корректив в нормативные акты, регулирующие как деятельность самого Центрального банка Российской Федерации, так и деятельность всей подчиненной ему банковской системы, в целях приведения нормативной базы к единообразному состоянию, в том числе согласованию и увязке норм гражданского законодательства с положениями о банковской деятельности, содержащихся в актах других отраслей права

В третьем параграфе – **«Взаимоотношения Центрального банка Российской Федерации и федеральных органов государственной власти»** – отмечается, что ключевым принципом деятельности Центрального банка Российской Федерации является его независимость от федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов ее субъектов, а также органов местного самоуправления. Под независимостью Банка России автор предлагает понимать его свободу через свои органы управления, а также с использованием собственных средств, осуществлять делегированные ему Конституцией Российской Федерации, и соответствующим ей национальным законодательством, функции для достижения поставленных перед ним целей без участия и вмешательства со стороны органов государственной власти или иных субъектов. В связи с этим, наличие контрольных полномочий у законодательных и исполнительных органов государства по отношению к Банку России следует рассматривать как проявление действия системы сдержек и противовесов, являющейся базовым принципом построения всей правовой системы России.

В работе анализируются формы взаимодействия Центрального банка Российской Федерации с Президентом Российской Федерации, Государственной Думой Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. В результате исследования этого вопроса делается вывод о том, что взаимоотношения Центрального банка Российской Федерации с

иными органами государственной власти проявляются в нескольких аспектах во-первых, в механизме назначения и отстранения от должности должностных лиц Банка России, во-вторых, в способах контроля и надзора за осуществлением Центральным банком Российской Федерации его главных функций, в-третьих, в степени вмешательства компетентных государственных органов в проведение денежно-кредитной политики, в-четвертых, во взаимодействии Центрального банка Российской Федерации с органами государственной власти в области формирования общей экономической политики государства

Четвертый параграф – **«Функция управления в деятельности Центрального банка Российской Федерации»** – посвящен анализу понятия «управление» и его соотношению с понятием «регулирование», рассмотрению функций Банка России и выделению из их числа непосредственно функций управления в денежно-кредитной сфере

Диссертант приходит к мнению, что под управлением следует понимать сознательное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, коллективную и групповую деятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и так далее) Вместе с тем, государственное управление в сегодняшнем его проявлении предлагается понимать как функцию воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность государства с целью реализации государственной политики, осуществляемую государственными органами, а также некоторыми государственными институтами Автором делается вывод о том, что управление банковской системой страны выражается в осуществлении Банком России следующих полномочий издании подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность кредитных организаций, выдаче и отзыве лицензии на осуществление банковских

операций, осуществлении надзорной деятельности, включая установление обязательных нормативов деятельности для кредитных организаций

Особо отмечается, что нельзя подменять понятия «управление» и «регулирование» Управление представляет собой совокупность определенных действий, методов, способов, осуществляемых специальными субъектами государственно-управленческой деятельности в определенных для них сферах деятельности, к которым относятся планирование, организация, регулирование, координация, контроль В связи с чем, становится ясно, что регулирование является частью управления, его функцией

В работе анализируются различные точки зрения на классификацию управленческих функций центральных банков в целом, что позволяет прийти к мнению о неоправданном сужении и уменьшении важности комплекса административных управленческих функций, оказывающего огромное влияние на реализацию Банком России стоящих перед ним задач Вместе с тем отмечается, что Банк России в процессе банковского регулирования использует не только административные методы, но и договорные, рыночные механизмы, регулируемые нормами гражданского законодательства, не связанные с осуществлением государственно-властных полномочий

**Вторая глава – «Административно-правовые формы и методы деятельности Центрального банка Российской Федерации»** – посвящена рассмотрению административно-правовых функций управления Банка России, анализу нормативной базы, регулирующей их реализацию, и содержит выводы о необходимости доработки банковского законодательства, а также практические предложения по осуществлению этого процесса

В первом параграфе – **«Нормотворческая деятельность Центрального банка Российской Федерации»** – отмечается, что для осуществления своих функций, Центральный банк Российской Федерации использует определенный набор форм и методов управления, с помощью которых эти функции реализуются на практике Диссертантом приводится определение формы



реализации Банком России его функций как конкретных, нормативно урегулированных действий уполномоченных сотрудников Банка России в рамках его компетенции, выражающих содержание и направленность управленческой деятельности этого института. Все формы осуществления Банком России его управленческих функций классифицируются автором как административно-правовые, в силу их юридического характера и наличия юридически значимых последствий. В виду того, что любая из упомянутых форм получает выражение на практике при помощи определенного набора методов, приводится определение административно-правового метода, или метода управления, как средства, способа или приема управляющего воздействия, направленного на управляемый объект.

В данном параграфе содержится анализ основополагающей управленческой функции Банка России – нормотворческой. Все функции Банка России реализуются в виде соответствующих правовых решений – норм, создаваемых органами Банка России, направленных на решение определенных задач. Диссертантом делается вывод, что наличие полномочий по принятию государственно-властных решений, то есть нормотворческих полномочий, обычно присущее государственным органам, является отличительной чертой Банка России, а также одной из особенностей правового статуса этого института.

Особое внимание уделяется понятию и признакам решений Банка России. Так, среди отличительных признаков таких решений указывается их принятие специальным органом, на который Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством возложены соответствующие полномочия, благодаря особому статусу принимающего их органа, решения Банка России имеют государственно-властный характер и выражают государственную волю, принимаются в установленном законом порядке и должны быть выражены в определенной законом форме. Диссертант делает вывод, что решением Центрального банка Российской Федерации признается

основанное на всестороннем, объективном и полном исследовании состояния экономики, денежно-кредитной и банковской сферы решение Банка России, принятое в пределах их полномочий, в установленном законом порядке, содержащее государственно-властное веление, порождающее, изменяющее или прекращающее общественные отношения в денежно-кредитной и банковской сферах и выраженное в установленной законом правовой форме

В работе проводится анализ законодательства, определяющего сферы реализации Банком России его нормотворческих полномочий и делается вывод о том, что под нормотворческими полномочиями Банка России понимаются предоставленные ему права и обязанности в денежно-кредитной, валютной сферах по вопросам, требующим правового регулирования, связанные с установлением правил поведения субъектов банковской системы (правовых норм), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, действующих независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные нормативным актом

Анализируется понятие, формы, процедура издания и опубликования нормативных актов Центрального банка Российской Федерации Указывается ряд несоответствий положений различных, регулирующих данные вопросы, актов и выносятся предложения по их доработке и уточнению содержащихся в них формулировок Обосновывается необходимость наделения Банка России законодательной инициативой

Во втором параграфе – **«Регистрация и лицензирование Центральным банком Российской Федерации кредитных организаций»** – обращается внимание на то, что в процессе осуществления банковского регулирования Банк России принимает не только решения нормативно-правового характера, но и индивидуально-правовые акты Субъектами, в отношении которых такие решения принимаются, являются юридические лица, намеревающиеся заниматься банковской деятельностью В связи с

принятием Банком России индивидуально-правовых актов в процессе банковского регулирования устанавливаются, изменяются или прекращаются права и обязанности конкретных лиц. Данная организационно-управленческая функция Банка России на практике выражается в деятельности по государственной регистрации и лицензированию кредитных организаций. Отмечается, что посредством прохождения этих этапов этой деятельности Банка России и на основании его индивидуально-правовых актов, объект регулирования, то есть кредитная организация, прошедшая соответствующую процедуру и получившая в связи с этим государственное свидетельство, становится обладателем права на свободное осуществление соответствующей деятельности в рамках режима, установленного условиями получения свидетельства о регистрации и лицензии на осуществление определенного вида деятельности. Автором делается вывод о том, что полномочия Банка России по регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций кредитным организациям закрепляет за ним ведущую роль в формировании двухуровневой банковской системы Российской Федерации.

В работе анализируется порядок и этапы регистрации кредитных организаций, специфические требования, предъявляемые к претендентам на получение лицензии, виды лицензий, приводится статистика зарегистрированных кредитных организаций за разные годы, на основании чего рассматриваются общие тенденции развития банковского сектора России. Обосновывается необходимость внесения в действующее законодательство положений, закрепляющих процедуру издания нормативно-правового акта при регистрации кредитной организации, подтверждающего факт ее создания, так как существующий механизм не учитывает, что факт регистрации должен являться следствием определенного решения компетентного органа, сформулированного в установленной правовой форме. Выдвигается предложение о введении в структуру Банка России института кураторов

кредитных организаций, как самостоятельного департамента, что позволит кредитной организации при принятии наиболее важных решений или подготовки документов для предоставления в подразделения Банка России получать необходимые разъяснения Банка России, например, по средством использования электронной почты, что существенно сократит количество ошибок в деятельности кредитной организации и случаев возврата ненадлежаще оформленных документов Банком России

В третьем параграфе – **«Полномочия Центрального банка Российской Федерации в сфере контроля, надзора и применения санкций за нарушение действующего законодательства»** – диссертант указывает, что в силу повышенного риска и публичности банковской деятельности она нуждается в постоянном контроле и надзоре со стороны компетентных органов, что обуславливает необходимость создания внутри банковской системы любого государства определенной структуры, призванной защищать публичные интересы, вынуждать кредитные организации к соблюдению установленных правовых норм и, в случае их нарушения, привлекать виновных к ответственности Автору представляется правильным, что в Российской Федерации такой структурой является Банк России, единолично осуществляющий надзор в денежно-кредитной сфере, так как данная модель осуществления контрольно-надзорных полномочий соответствует потребностям банковской системы на настоящем этапе ее развития В качестве аргументов в поддержку такой позиции, отмечается, что самостоятельное осуществление Банком России всех этапов регулирования банковской деятельности предоставляет ему возможность комплексного решения возникающих проблем, и принятия, в том числе, мер превентивного характера Кроме того, в вопросе поддержания Банком России стабильности денежной единицы, надзорные полномочия являются инструментом укрепления банковской системы страны Также обращается внимание на человеческий и временной факторы, делающие формирование отдельного органа по надзору несвоевременным

В работе проводится разграничение понятий «контроль» и «надзор», и отмечается, что данные термины не совсем корректно используются в некоторых нормативных актах, что приводит к путанице и подмене понятий. Автором делается вывод о том, что к регулирующей деятельности Банка России наиболее применим термин «надзор», так как осуществляемые Центральным банком Российской Федерации мероприятия полностью подпадают под признаки данного термина (за исключением определенного ряда мероприятий, осуществляемого Банком России в качестве внутреннего контроля внутри него самого), а именно отсутствие между субъектом и объектом надзора организационной подчиненности, оценка деятельности поднадзорных объектов по узкому кругу специальных вопросов и только с точки зрения их законности, без права вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта. Анализируются направления, цели, задачи, объект, формы надзора, осуществляемого Банком России.

Значительное внимание уделяется исследованию санкций, применяемых Банком России к кредитным организациям, рассматриваются виды санкций, порядок их применения и их последствия, анализируется устанавливающее эти санкции законодательство. В частности, автор отмечает, что предъявление требований об устранении кредитной организацией выявленных нарушений законодательства и предписаний Банка России само по себе не может рассматриваться как санкция в прямом смысле этого слова, поскольку никак не связано с возложением на кредитную организацию каких-либо дополнительных обязанностей, помимо тех, которые вытекают из ее статуса, поэтому правильнее рассматривать эти меры как превентивные. Обосновывается необходимость систематизации законодательства, объединяющего нормы, касающиеся ответственности кредитных организаций, для чего в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предлагается выделить отдельную главу, объединяющую

нормы о видах и порядке применения Банком России мер принуждения к кредитным организациям

Диссертантом предлагается дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статьей, предусматривающей персонафицированную ответственность руководителя кредитной организации за нарушения, не связанные с нарушением нормативов и обязательных требований, установленных Банком России

В работе проводится анализ таких мер, применяемых Банком России к кредитным организациям, как требование устранения выявленных нарушений, взыскание штрафа, ограничение проведения отдельных видов операций, осуществление мероприятий по финансовому оздоровлению, назначение временной администрации, отзыв лицензии и другие. Причем автором отмечается, что не все из рассматриваемых мер можно относить к санкциям, так как, например, предъявление Банком России требований об устранении выявленных нарушений законодательства и предписаний Банка России само по себе никак не связано с возложением на кредитную организацию каких-либо дополнительных обязанностей, помимо тех, которые вытекают из их статуса. Правильнее рассматривать эти меры как превентивные, то есть, как напоминание о необходимости соблюдать законодательство и о возможном применении санкций за нарушение этой обязанности в будущем. Поэтому санкциями в собственном смысле слова следует считать взыскание штрафа и ограничение права осуществлять банковские операции.

На основе проведенного анализа делается вывод о несомненной административной природе мер, применяемых Банком России к кредитным организациям, и определяется, что они являются мерами административно-правового принуждения и имеют все признаки для отнесения их к таковым, а именно направлены на охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, носят властно-принудительный характер и заключаются в государственно-правовом воздействии на субъекты

правоотношений в форме ограничений организационного или имущественного характера, применяются на основаниях, определенных законом, то есть являются правовыми мерами, применяются уполномоченными органами и должностными лицами Банка России вне рамок служебной подчиненности

**В заключение диссертации** подводятся итоги исследования, обобщаются сделанные выводы и предложения

В частности, отмечается, что не оправдывает себя мнение, рассматривающее преобладание методов административно-командного управления в деятельности Банка России в качестве «тормоза» для развития как отдельно взятой банковской системы, так и всей экономики страны в целом. Делается акцент на необходимости поиска оптимального сочетания административных и гражданско-правовых средств регулирования Центрального банка Российской Федерации, которые будут способствовать удержанию баланса и осуществлять позитивное влияние на экономику страны

**Основные научные положения диссертации опубликованы автором в трех статьях общим объемом 1,4 п.л.:**

1 Жмулевская А П Административно-правовая функция осуществления банковского надзора в деятельности Центрального банка Российской Федерации // Административное право: теория и современность. Сборник научных трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С С Студеникина – М: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006 – 0,4 п л

2 Жмулевская А П Административно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации // Административная реформа и наука административного права. Сборник научных трудов, посвященных 80-летию со дня рождения Ю М Козлова – М: 2007 – 0,7 п л

3 Жмулевская А П О нормотворческих полномочиях Центрального банка Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России 2007 № 7 – 0,3 п л

---

Заказ № 43/01/08 Подписано в печать 19 12 2007 Тираж 200 экз Усл. п. л. 1,5

---



ООО "Цифровичок", тел (495) 797-75-76, (495) 778-22-20  
*www.cfr.ru, e-mail info@cfr.ru*