

СУЩНОСТЬ, ЦЕЛИ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ БАНКОВСКОГО КОНТРОЛЯ

Гучева Олеся Аслановна

магистрант, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, РФ, г. Москва

Аннотация. Данная статья посвящена рассмотрению сущности банковского контроля как одного из институтов современного российского финансового права. Целью исследования является проведение анализа текущих нормативных положений о банковском контроле, оценка таких положений и их ответа на поставленный автором вопрос о субъектном составе участников контрольной деятельности, определяющем сущность банковского контроля. Научная новизна статьи проявляется в том, что ранее институт банковского контроля фактически не исследовался с позиции возможности его осуществления кредитными учреждениями и некредитными финансовыми организациями. В результате автор сделал вывод о возможности участия упомянутых организаций в процессе банковского контроля; также были выявлены основные принципы и цели банковского контроля.

Abstract. This article is devoted to the essence of banking control as one of the institutions of modern Russian financial law. The purpose of the study is to analyze the current regulatory provisions on banking control, evaluate such provisions and their answer to the question posed by the author about the subject composition of participants in control activities, which determines the essence of banking control. The scientific novelty of the article is manifested in the fact that the institution of banking control was not actually studied from the standpoint of the possibility of its implementation by credit institutions and non-credit financial organizations. As a result, the author made a conclusion about the possibility of participation of the mentioned organizations in the process of banking control; the basic principles and goals of banking control were also identified.

Ключевые слова: банковский контроль; Центральный банк; кредитные учреждения; субъекты банковского контроля; принципы банковского контроля.

Keywords: banking control; Central Bank; credit institutions; subjects of banking control; principles of banking control.

Банковский контроль – один из важнейших правовых институтов. Перечень исполняемых им функций достаточно широк и включает в себя, например, выявление и пресечение финансовых преступлений. Однако все эти функции объединены единой чертой: все они осуществляются посредством контрольно-надзорной деятельности уполномоченных субъектов. В данной работе автор стремится выявить сущность банковского контроля, ответить на спорный вопрос о субъектах, его осуществляющих. Для этого в работе будет проведен подробный анализ понятия «государственный контроль», исследованы основные черты нормативного регулирования института банковского контроля; а также будут проанализированы принципы и цели организации банковского контроля.

Итак, в первую очередь необходимо отметить, что банковский контроль есть подвид финансового контроля (наряду с другими видами – бюджетным, налоговым контролем), выделяемый по признаку сферы контролируемой финансовой деятельности. Относительно

того, что банковский контроль является частью финансового контроля, в науке в целом сформирован консенсус [9, 13, 14, с. 141]. Таким образом, к банковскому контролю как к институту справедливо применять все те принципы и основные положения, что характерны для финансового контроля. Банковский контроль относится к тому типу финансового контроля, который предполагает контрольно-надзорную деятельность со стороны государства именно в адрес юридических лиц, а не в адрес каких-либо иных государственных или муниципальных органов (как, например, бюджетный контроль предполагает именно вторую модель финансового контроля [7]).

Важным также является тот факт, что законодательство о банковской деятельности в адрес контроля Центрального банка оперирует термином «надзор»[3], термин «контроль» здесь не применяется. В целом, современное законодательство использует термины «контроль» и «надзор» в качестве синонимов^[1], однако в научной литературе по-прежнему высказываются положения о неравенстве этих понятий. В частности, указывается, что надзорная деятельность предполагает возможность пресечения правонарушений, в то время как контрольная направлена лишь на воздействие с целью обеспечения исполнения законодательства, но не возможность пресекать правонарушения; и принятие в 2020 году Федерального закона о государственном контроле (надзоре) эту разницу не устранило [8]. Это разделение, однако, является спорным: например, органы валютного *контроля* (в частности, ФТС, ФНС и их территориальные управления) вправе применять к нарушителям валютного законодательства меры административной ответственности. Поэтому данный тезис является скорее несостоятельным.

На наш взгляд, термин «финансовый контроль» является особым примером взаимодействия частных и публичных учреждений. Однако соотношение участия таких учреждений разное: одни виды финансового контроля предполагают наделение кредитных организаций рядом публично-правовых функций, а другие – нет. Для уяснения сущности банковского контроля критически важно определить, входят ли в перечень субъектов такого контроля кредитные организации и иные некредитные финансовые организации с аналогичными функциями; либо же их участие ограничивается содействием уполномоченному государственному органу в исполнении его функций.

В данной статье автор рассмотрит гипотезу о том, что под термином «банковский контроль» может пониматься не только надзорная деятельность Центрального банка РФ, но в том числе и деятельность кредитных организаций, направленная на обеспечение соблюдения норм финансового законодательства, и в частности – законодательства о банковской деятельности.

Первым аргументом в подтверждение такой сущности банковского контроля является уже обозначенное выше различное понимание терминов «контроль» и «надзор», характерное для российской правовой системы. Примеры подобных различий присутствуют в самых различных актах – например, Градостроительный кодекс РФ [1] различает понятия «строительный контроль» и «государственный строительный надзор» (ст. 53 и 54), включая в значение первого термина возможность осуществления такого контроля лицом, проводящим строительство.

При этом, на взгляд автора, проводить четкое разграничение между контролем и надзором в зависимости от объема полномочий субъекта, его осуществляющего, достаточно проблематично. На наш взгляд, возможное разграничение может быть сформулировано так: контроль предполагает возможность контрольной деятельности и уполномоченных субъектов власти, и негосударственных организаций, тогда как надзор – всегда деятельность исключительно уполномоченных субъектов власти. Это объясняет применение к Центральному банку в вышеупомянутом Федеральном законе термина «надзор», а также объясняет терминологическую разницу, проиллюстрированную на примере Градостроительного кодекса.

Еще один аргумент в пользу обозначенного понимания банковского контроля составляет другой подвид финансового контроля – валютный контроль. Субъектами валютного контроля официально являются [4] и уполномоченные органы исполнительной власти (органы валютного контроля), и уполномоченные кредитные организации и иные финансовые организации, исполняющие аналогичные функции (агенты валютного контроля).

Соответственно, мы видим, что законодатель часть контрольных функций сознательно передает на уровень коммерческих банков, которые намного более эффективно могут отслеживать проведение валютных операций и создавать массовую статистику относительно характера таких операций. Следовательно, по аналогии может быть допустимо и распространение термина «банковский контроль» на деятельность коммерческих банков в том случае, если она отвечает задачам и целям этого типа контроля. Как мы видим, законодательство знает примеры исполнения коммерческими банками публичных функций государства, поэтому данная трактовка субъектного состава банковского контроля может быть допустимой.

Кроме того, само по себе понятие финансового контроля предполагает наличие в составе такого контроля деятельности по финансовому мониторингу, которая может осуществляться и на уровне негосударственных субъектов [10, с. 15]. Без мониторинга финансовый контроль на данном этапе развития российской системы экономики и права фактически невозможен, поскольку обработка информации, использование ее в рамках механизма обратной связи и массированный анализ для возможного выявления спорных действий подконтрольных субъектов требуют участия в этой деятельности негосударственных кредитных организаций, через сферу функционирования которых осуществляется значительный объем финансовой деятельности.

Таким образом, на наш взгляд, организация исполнения целей банковского контроля может включать в себя не только уполномоченных государственных органов, но и сами коммерческие кредитные учреждения. Так, например, исполнение обозначенной в ст. 56 упомянутого Федерального закона № 86-ФЗ цели защиты интересов кредиторов и вкладчиков банков фактически предполагает участие в этой процедуре не только Центрального банка, но и кредитных учреждений. Таким образом они фактически будут являться субъектами развивающегося на данном этапе аутсорсинга управленческих функций.

Однако существует и иная точка зрения на сущность банковского контроля. Она заключается в том, что контроль и надзор осуществляются в целях отслеживания исполнения кредитными организациями законодательства РФ о банках и банковской деятельности – а следовательно, подконтрольные субъекты не могут становиться субъектами контроля. Данная точка зрения также не лишена рациональности, и имеет ряд аргументов в свою пользу.

Так, например, наш основной аргумент в пользу данной позиции основывается на отсутствии нормативно-правовой базы, напрямую передающей кредитным учреждениям полномочия в области банковского контроля. Для сравнения: в уже упомянутом ранее примере валютного контроля функции агентов контроля напрямую переданы уполномоченным банкам в законодательстве. Банковский контроль же регулируется только законом о Центральном банке, что напрямую показывает, как законодатель смотрит на роль коммерческих банков в этом процессе.

Далее: большинство авторов признает возможность закрепления за коммерческими банками публичных функций, однако круг этих функций ограничивается теми, что напрямую предусмотрены в законодательстве (контроль за соблюдением валютного законодательства и контроль в сфере противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ) [12]). Это действительно так. Однако истинное соотношение банковского контроля и данной деятельности будет показано далее.

Наконец, перед заключительным выводом о субъектном составе банковского контроля, приведем последний аргумент в пользу того, что банковский контроль осуществляется только Центральным банком. Дело в том, что контроль, по мнению некоторых авторов, предполагает возможность инициирования процедуры наложения юридической ответственности (и затем, возможно, наложения наказания) [6]. А постольку, поскольку коммерческие банки и иные учреждения с аналогичными функциями такой возможностью не обладают, относить их к субъектам банковского контроля невозможно.

На наш взгляд, каждый из приведенных нами аргументов против наделения кредитных учреждений функциями в области банковского контроля может иметь определенный смысл. Однако теперь автор хотел бы обратить внимание на настоящее соотношение различных сфер

финансового контроля.

Итак, банковский контроль может пониматься как подвид финансового контроля; наряду с ним будет осуществляться контроль в области ПОД/ФТ и валютный контроль. Но существует и вторая точка зрения, согласно которой банковский контроль *включает в себя* как традиционные полномочия Центрального банка, перечисленные в X главе ФЗ «О Центральном банке РФ», так и полномочия его в сфере валютного контроля, контроля за деятельностью в области ПОД/ФТ [11]. И при таком понимании банковского контроля (включая в него валютный контроль и контроль в области ПОД/ФТ) его субъектами автоматически становятся кредитные учреждения и иные некредитные финансовые организации постольку, поскольку они являются субъектами некоторых подвидов банковского контроля.

На наш взгляд, более предпочтительной является все же первая точка зрения, исключающая напрямую коммерческие банки из области банковского контроля. Конечно, мы понимаем, что контроль осуществляется не только силами одного Центрального банка; однако необходимо разграничивать субъектов, наделенных публичными функциями и субъектов, содействующих исполнению таких финансовых функций. Иначе субъектами государственного контроля становились бы абсолютно все физические и юридические лица, предоставляющие сведения о своей деятельности – ведь это позволяет отслеживать соблюдение этими подконтрольными субъектами норм какого-либо законодательства. Отметим, что в научной литературе есть точки зрения, которые показывают возможность юридических лиц становиться субъектами финансового контроля – через деятельность их внутренних контрольных органов [15]. У кредитных организаций такие органы есть [2], что позволяет относить их к такому виду субъектов финансового контроля. Автор видит, что только в такой трактовке допустимо считать кредитные организации и иные организации с аналогичными функциями субъектами контроля; но и в целом – не их самих, а их контрольные органы. Кроме того, контрольные полномочия здесь настолько узкие, что составляют лишь малую часть того, что законодательно понимается под банковским контролем.

Таким образом, понимание банковского контроля в излишне широком смысле, на наш взгляд, создает необоснованное расширение сферы контролирующего воздействия. Конечно, коммерческие банки и иные организации с аналогичными функциями могут принимать участие в деятельности по обеспечению исполнения законодательства о банковской деятельности. Но это участие не является контролем по нормативному смыслу главы X Федерального закона № 86-ФЗ.

Именно поэтому автор считает, что банковский контроль – это все же деятельность исключительно Центрального банка в области отслеживания исполнения законодательства о банках и банковской деятельности кредитными организациями.

Соответственно, основная цель банковского надзора, упоминаемая ранее, достигается именно путем деятельности Центрального банка. Кредитные организации своими действиями лишь содействуют Банку России в исполнении его функций. Именно благодаря деятельности Центрального банка гарантируется эффективность функционирования банковской системы РФ; обеспечивается законность такой деятельности. Кроме того, деятельность Центрального банка также направлена на обеспечение соблюдения законодательства участниками банковских и иных связанных с ними правоотношений.

Основные принципы осуществления банковского контроля, на наш взгляд, наиболее удачно выбраны самим органом банковского надзора в информационном письме, относящимся к «мягкому праву» банковского надзора [5]. Хотя формально перечень этих принципов не интегрирован в российское законодательство, тем не менее большинство из них так или иначе косвенно сформулированы в современных нормах о банковском надзоре.

Общими принципами осуществления банковского надзора являются постоянный характер, четкое выражение полномочий субъекта контроля, наличие возможности контактов с представителями контролируемых организаций, наличие средств независимой оценки информации, наличие системы проверок (как камеральных, так и выездных), а также по возможности глобальное сотрудничество национальных банков различных государств ради исполнения международных целей банковского надзора.

Кроме того, принципы банковского надзора также включают в себя перечень различных условий осуществления этого надзора. Эти принципы скорее формулируют требования к кредитным учреждениям и некредитным финансовым организациям, соблюдение которых затем должны будут проверять органы банковского контроля. К таким требованиям относится наличие в упомянутых учреждениях и организациях минимального уровня собственных средств, адекватной политики и процедур оценки качества активов, наличие систем управления информацией об активах внутри портфелей клиентов банка, наличие внутренних комплаенс-систем, разработка правил для идентификации и контролирования страховых рисков и так далее.

Таким образом, система принципов банковского контроля предполагает обширный перечень различных требований и установок, которые устанавливают возможные границы осуществления Центральным банком своей надзорной власти. Однако данные принципы, к сожалению, не получили официального законодательного закрепления. Автор уверен, что принципиально важно не просто руководствоваться этими принципами в формулировках нормативных положений главы X; отсутствие законодательного закрепления самого перечня принципов не позволяет создать прямых границ, в которых Центральный банк может осуществлять свои полномочия. Отсутствие границ чревато возможностью установления контролирующим органом их самостоятельно; и далеко не факт, что такие границы будут соответствовать балансу интересов государственных и интересов кредитных учреждений и иных некредитных финансовых организаций.

Итак, в рамках данного исследования было выявлено, что банковский контроль по существу есть деятельность именно уполномоченных государственных органов, а не одна из сфер аутсорсинга управленческих процессов. Автор уверен, что кредитные учреждения и некредитные финансовые организации, хотя и играют важную роль в процессе осуществления Центральным банком своих контролирующих функций – на самом деле не являются субъектами банковского контроля. Иная ситуация создавала бы необоснованное расширение законодательного понимания банковского надзора.

Если цели банковского контроля напрямую закреплены в законодательстве, то принципы не обладают такой характеристикой. Автор уверен, что выработанный многолетней практикой перечень основных границ отношений в сфере банковского надзора должен получить нормативное закрепление. Иначе возникает риск случайного или намеренного нарушения баланса интересов кредитных учреждений и иных некредитных финансовых организаций и национального банка страны.

Список литературы:

1. "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ // "Российская газета", N 290, 30.12.2004
2. Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 "О банках и банковской деятельности" // "Собрание законодательства РФ", 05.02.1996, N 6, ст. 492
3. Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", статья 56 // "Парламентская газета", N 131-132, 13.07.2002
4. Федеральный закон от 10.12.2003 N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" // "Собрание законодательства РФ", 15.12.2003, N 50, ст. 4859
5. Информационное сообщение Банка России от 2 июля 1998 года «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора (Основополагающие базельские принципы)» // [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/901723842> (Дата обращения: 24.10.2022)
6. Власов К. А. Общая характеристика системы государственного управления в сфере банковской деятельности Российской Федерации // "Банковское право", 2009, N 1

7. Лагутин И.Б. К вопросу о финансово-правовой природе отдельных видов контроля и надзора в Российской Федерации // Финансовое право. 2020. N 8. С. 16 - 20.
8. Минина А.А. Контроль и надзор как границы воздействия уполномоченного органа на субъект предпринимательской деятельности в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности // Предпринимательское право. 2021. N 2. С. 34 - 40.
9. Покачалова Е.В., Рыбкова А.Ю. Страховой надзор как универсальный финансово-правовой институт предупреждения правонарушений в сфере страхования и организации страхового дела // Финансовое право. 2018. N 10. С. 13 - 18;
10. Прошунин М.М. К вопросу о месте финансового мониторинга в системе финансового права // Вестник Российского университета дружбы народов. 2009. N 3. С. 10 - 20
11. Саттарова Н.А. Банковский надзор в системе государственного финансового контроля // "Банковское право", 2005, N 5
12. Сметанина Е.Е. Административно-правовой подход к разграничению субъектов на частные и публичные // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. N 6. С. 3 - 6.
13. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. С. 215 - 247;
14. Финансовое право: Учебное пособие / Отв. ред. И.В. Рукавишникова. М.: Норма, 2007. 648 с.
15. Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: учеб.-практ. пособие. М.: Норма, 2013. 352 с.

^[1] Доказательством этому является Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", который использует термины «контроль» и «надзор» в качестве синонимов.