

Аминов Д.А.

*Магистр направления «Юриспруденция» кафедры
Государственно-правовых и финансово-правовых дисциплин
Московский финансово-юридический университет(МФЮА)*

Нормативно-правовое регулирование банковской деятельности в Российской Федерации

Banking regulations in the Russian Federation

Аннотация. Банки и другие кредитные организации действуют в определенном секторе рынка - в системе денежно-кредитных и финансовых отношений. Этим определяется предмет их деятельности: деньги, валютные ценности, другие финансовые инструменты. Первую ступень в иерархии нормативно-правовых актов занимает Конституция РФ, обладающая высшей юридической силой, прямым действием, а также применяющаяся на всей территории РФ

Ключевые слова: банки, Конституция РФ, законы, нормативные документы.

Annotation. Banks and other credit organizations operate in a specific market sector - in the system of monetary and financial relations. This determines the subject of their activity: money, currency values, other financial instruments. The first step in the hierarchy of legal acts is occupied by the Constitution of the Russian Federation, which has the highest legal force, direct action, and is also applied throughout the Russian Federation

Key words: banks, the Constitution of the Russian Federation, laws, regulations.

Банки и другие кредитные организации действуют в определенном секторе рынка - в системе денежно-кредитных и финансовых отношений. Этим определяется предмет их деятельности: деньги, валютные ценности, другие финансовые инструменты. Банковская система РФ находится под четким правовым регулированием. Более того, законы, инструкции, положения постоянно претерпевают изменения, часто очень значительные. Банковское законодательство определяет направления, по которым формируются, действуют и развиваются банки.

Первую ступень в иерархии нормативно-правовых актов занимает Конституция РФ, обладающая высшей юридической силой, прямым действием, а также применяющаяся на всей территории РФ¹.

На втором месте, после Конституции - это федеральные законы, а после все другие законодательные акты.

Основными законодательными и нормативными документами, регулирующими деятельность любого банка в РФ, являются: в первую очередь - Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". Закон «О ЦБР» устанавливает основы функционирования Центрального Банка России. Он носит комплексный характер, включая различные нормы, регулирующие как устройство и положение ЦБР в государстве, денежную политику, так и нормы регулирующие особенности трудовых отношений с служащими ЦБР.

Второй по значению - Федеральный закон "О банках и банковской деятельности. Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» устанавливаются нормы, регулирующие банковскую деятельность². Этот закон постоянно редактируется и претерпевает изменения. К примеру, согласно закону, вкладчиками банка могут быть граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, которые могут распоряжаться вкладами, получать по вкладам доход, совершать безналичные расчеты в соответствии с договором. Законом, также регулируются отношения по созданию и функционированию системы страхования вкладов, формированию и использованию ее денежного фонда, выплатам возмещения по вкладам при наступлении страховых случаев, а также отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного контроля за функционированием системы страхования вкладов, и иные отношения, возникающие в данной сфере, а также многие другие отношения банка с физическими и юридическими лицами и другие операции.

Кроме этого, можно выделить ещё множество законодательных актов, так или иначе регламентирующих деятельность банков. В том числе:

- Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" от 07 августа 2001 г. №2 115-ФЗ³; .

- Гражданским кодексом частью второй главой 44 устанавливаются формы договоров банка по привлечению банковских вкладов (депозитов), виды

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 04.08.2014. - № 31. - Ст. 4398

² Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1(ред. от 02.12.2019)"О банках и банковской деятельности"//Собрание законодательства РФ", 05.02.1996, N 6, ст. 492

³ Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ (ред. от 02.12.2019) "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"//Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3418.

вкладов, порядок начисления процентов на вклад и их выплаты, обеспечение возврата вклада и порядок использования сберегательного (депозитного) сертификата;⁴

Сегодня банковское законодательство содержит 8734 нормативных акта. Многие из них противоречат друг другу. Так, например, для регистрации коммерческого банка (КБ) по Закону о государственной регистрации юридических лиц необходим годовой срок, в течение которого должен быть уплачен уставный капитал. Тем не менее, в законе о регистрации КБ уставный капитал вносится в течение одного месяца.

Не вызывает сомнения тот факт, что проблемы правового регулирования банковской деятельности остаются актуальными и сегодня. Так, в юридической литературе обращается внимание на отсутствие «системного подхода относительно кредитных организаций»⁵. С «самого момента создания Центрального банка РФ не утихают дискуссии среди ученых-правоведов на предмет его правового статуса, что связано с тем, что данный статус отличается двойственностью (с одной стороны, является юридическим лицом, субъектом банковской системы наряду с другими коммерческими банками, с другой - наделен государственно-властными полномочиями, осуществляет нормативное регулирование, надзор за функционированием кредитных организаций и некредитных финансовых организаций), «имеет комплексный характер и складывается из отраслевых статусов: конституционного, финансово-правового, административно- правового и гражданско-правового»⁶.

Кроме того, одной из ключевых проблем является отсутствие в законодательстве термина "банковская деятельность", несмотря на то, что данное понятие «относится к числу межотраслевых и довольно часто употребляется в текстах различных нормативных актов, что связано с комплексным характером банковского законодательства». Если исходить из названия ФЗ «О банках и банковской деятельности», имеет место быть понятие банка, но отсутствует законодательное закрепление термина «банковская деятельность», что порождает различные правовые споры, связанные с толкованием данного понятия.

Также проблемой банковского законодательства является отсутствие статьи, отражающей принципы банковской деятельности.

Банковская система и банковская деятельность - интегрированные понятия, которые находятся в неразрывной взаимосвязи и единстве со всей денежно-кредитной системой России. Положения банковского законодательства федерального уровня никак не гарантируют реализации конституционных основ денежно-кредитной политики в полной мере. Некоторые противоречия по

⁴ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) //"Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, N 5, ст. 410,

⁵ Асафина Д.А. Центральный банк РФ и его правовая структура//Студенческий вестник. 2019. № 35-2 (85). С. 36

⁶ Нарышкин Д.Г. Правовой статус центрального банка РФ//Молодой ученый. 2019. № 20 (258). С. 347

вопросу регулирования денежно-кредитной сферы содержатся еще и в Конституции РФ.

Конституция РФ и федеральное законодательство упоминают о «финансовом, валютном, кредитном регулировании», «финансовой и кредитной политике», «кредитной и денежной политике», «денежно-кредитной системе», «денежно-кредитной политике», «денежно-кредитном регулировании», но конкретно не раскрывают содержание этих понятий.

Одной из актуальных проблем банковского законодательства являются противоречия, возникающие при реализации конституционно-правовых норм, регулирующих рынок банковских услуг.

В соответствии со ст. 151 Бюджетного кодекса РФ органом денежно-кредитного регулирования признавался Банк России. С 1 января 2008 г. данная статья БК РФ утратила силу, но от этого Банк России не изменил свой конституционно-правовой статус органа денежно-кредитного регулирования. Наряду с этим и Правительство России в соответствии с п. «б» ст. 114 Конституции РФ «гарантирует проведение в Российской Федерации целостной финансовой, кредитной и денежной политики», которую в действительности невозможно отделить от политики, направленной на защиту и обеспечение устойчивости рубля, осуществляемой Банком России. Обеспечение проведения в России единой денежно-кредитной политики без оказания при этом прямого или косвенного влияния на состояние национальной валюты просто невозможно.

В то же время из ст. 75 Конституции РФ следует, что защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Банка России, реализации которой никак не должна зависеть от других органов государственной власти, в том числе и от Правительства России⁷. Некоторая нестыковка конституционных правовых норм, регулирующих компетенцию Правительства России и Банка России в денежной и кредитной сфере, очевидна, поэтому банковское законодательство более осторожно формулирует место и роль Банка России и Правительства России в процессе осуществления единой государственной денежно-кредитной политики и в процессе реализации государственной функции по защите и обеспечению устойчивости рубля.

В условиях инновационного развития экономики России особая роль отводится организациям, осуществляющим банковскую деятельность. Вместе с тем в настоящее время российская банковская система испытывает негативное воздействие как внешних, так и внутренних факторов, связанных с оттоком капитала из страны, запретом на кредитование на внешних финансовых рынках, спекулятивными операциями на внутреннем валютном рынке, способствующими обесцениванию рубля и т. д. Наблюдаются уменьшение объемов банковского кредитования, сокращение банковских вкладов и, как следствие, изменение финансовой устойчивости кредитных организаций,

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 04.08.2014. - № 31. - Ст. 4398

переоценка ценных бумаг и резкое ухудшение качества кредитных портфелей и другие негативные моменты, составляющие содержание банковской деятельности.

Принимаемые Правительством Российской Федерации и Центральным банком России в последние годы и в настоящее время меры, направленные на совершенствование банковской системы, являются недостаточными, на что неоднократно обращали внимание руководители государства, в частности, отмечая неустойчивость банковского сектора, его недостаточную капитализацию и, как следствие, неспособность оказывать все необходимые финансовые услуги гражданам и организациям.

В итоге банковская деятельность, являясь чрезвычайно сложной и важной сферой предпринимательства, в силу своего значения для экономики и наличия социальной составляющей, остается недостаточно развитой.

Следует отметить, что должного реформирования банковской отрасли, в том числе банковского законодательства, которое отвечало бы требованиям модернизации российской экономики, так и не произошло.

Первого сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков». Документ предусматривает создание мегарегулятора с передачей Центробанку (ЦБ) РФ ряда функций, которые ранее выполняла Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР)⁸. К передаваемым функциям относятся, в частности, контроль за страховой деятельностью, кредитной кооперацией и микрофинансовой деятельностью, деятельностью товарных бирж, биржевых посредников и брокеров, а также надзор в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений и иные полномочия. Таким образом, сфера регулирования Банка России была расширена и стала распространяться на все некредитные финансовые организации, усилив позицию «Центрального банка РФ как государственного органа власти».

Изменения в законодательстве, регулирующем банковскую деятельность, в силу недостаточной теоретической разработанности отдельных категорий носят фрагментарный ограниченный характер. В частности:

- используемые в банковской деятельности финансовые инструменты недостаточно развиты, а правовые механизмы, применяемые участниками банковских отношений, недостаточно эффективны;
- процедура отзыва лицензий у кредитных организаций содержит коррупционные риски в силу отсутствия у последних эффективного гражданско-правового механизма защиты от субъективных усмотрений уполномоченных лиц и т. д.

⁸ Федеральный закон от 23.07.2013 N 251-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков//Собрание законодательства РФ", 29.07.2013, N 30 (Часть I), ст. 4084.

Вместе с тем необходимо отметить, что в настоящее время отмечается заметное расширение законодательного регулирования банковской деятельности, которое связано, во-первых, с ростом и трансформацией общественных отношений, в силу объективной экономической действительности оказавшихся в сфере влияния финансового сектора экономики, и, во-вторых, с большей транспарентностью и гармонизацией банковской системы для иностранных инвесторов и ее стремлением к интеграции в мировую экономику. При этом Россия хоть и придерживается вектора унификации права, регулирующего деятельность кредитных организаций, для активного экономического сотрудничества с иностранными государствами, но оставляет за собой возможность проводить протекционистскую политику.

Законодательные ограничения и требования к банковской деятельности носят системный характер и направлены на минимизацию рисков, сопутствующих данному виду деятельности. Банк России, используя право отзыва лицензии как инструмент воздействия на кредитные организации, заставляет последние соблюдать правила, направленные на снижение рисков, сопровождающих банковскую деятельность. В настоящее время происходит ужесточение политики регулятора в части надзора за банковской деятельностью, при этом явно ограничивается степень предпринимательской свободы исследуемых субъектов.

В России нет специального законодательства, регулирующего инвестиционную деятельность банков, поэтому, занимаясь инвестициями, кредитные организации опираются на общие нормы права, регламентирующие как банковскую деятельность в целом, так и отношения в сфере инвестиций, что представляется неверным. Инвесторы не имеют необходимого объема гарантий, которые защищали бы их права на вложения. Это касается и субъектов, участвующих в приоритетных инвестиционных проектах. Государство, устанавливая для таких лиц особые превенции, ограничивает их семилетним сроком, что явно недостаточно для окупаемости больших проектов. Законодательство, регламентирующее инвестиционную банковскую деятельность, и судебная практика, разрешающая спорные вопросы в этой области, не выработали в полном объеме правовые критерии, которые могли бы установить весь круг и содержание инвестиционных отношений, а значит и государственное регулирование данных отношений имеет ограниченный характер.

Таким образом, совершенствование законодательства, регулирующего банковскую деятельность, обеспечивает более эффективное функционирование и иных субъектов предпринимательской деятельности.

Усовершенствование законодательства в сфере банковской деятельности станет наиболее эффективным при четком определении понятий и категорий, используемых в законодательстве.

Необходимо внести изменения в ФЗ «О банках и банковской деятельности в РФ», а именно добавить термин «банковская деятельность». Было бы правильным по примеру статьи 3 НК РФ внести статью, которая отражала бы основополагающие начала банковского законодательства.

Наиболее активно развивающимся рынком в России является рынок потребительского кредитования. Потребительское кредитование - важный фактор экономического роста, увеличения потребительского спроса в каждой стране. От его объемов в значительной степени зависит оборот потребительской продукции, причем в некоторых секторах потребительского рынка такая зависимость настолько очевидна, что какие-либо ограничения потребительского кредитования могут дестабилизировать производство и продажу в целой отрасли (например, производство и продажу легковых автомобилей).

Сектор потребительского кредитования в последние годы растет высокими темпами.

Для дальнейшего развития потребительского кредитования необходимо законодательно защищать права и интересы, прежде всего, наиболее «незащищенной» стороны кредитного договора, т. е. физических лиц.

Безусловно, Закон РФ «О защите прав потребителей» распространяет свои положения и на кредитные обязательства, однако кредитные организации располагают значительно большими возможностями по юридическому сопровождению сделок, чем физические лица, что позволяет первым активно использовать неточные, размытые положения законодательства в свою пользу, расширять толкование норм до нужных пределов, устанавливающих презумпцию правоты кредитора в любых спорных отношениях⁹.

В 2008 г. Банк России опубликовал Памятку заемщика по потребительскому кредиту, в которой изложил наиболее существенную информацию о потребительском кредите. Однако данной акции со стороны государства явно недостаточно, чтобы защитить гражданина от возможных неправомерных действий со стороны кредитной организации. Поэтому большая часть потенциальных кредиторов в настоящий момент боятся обращаться к кредитным организациям за займами, т. к. не уверены в своей юридической защищенности. В связи с необходимостью защиты прав и интересов заемщиков - физических лиц в научной литературе высказывается мнение об отсутствии четкого законодательного регулирования процедур кредитования физических лиц, что «вынуждает использовать нормы по аналогии, на основе общих положений гражданского законодательства, что зачастую приводит к проблемам на практике. Устранить их позволит скорейшее принятие закона «О потребительском кредитовании»».

Помимо норм Гражданского кодекса РФ кредитные отношения регулируются и специальным банковским законодательством. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» в редакции Федерального закона от 15.02.2010 № 11-ФЗ установил ряд ограничений для кредитной организации в части одностороннего изменения условий кредитного договора (ч. 4 ст. 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»). Тем не менее, данное положение оставляет возможность для кредитора в одностороннем

⁹ Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1(ред. от 18.07.2019)О защите прав потребителей//Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, N 3, ст. 140

порядке менять условия договора, если он сможет оправдать свои действия нормой любого федерального закона.

Соответственно необходимо закрепить положение, при котором единственным основанием изменения условий кредитного договора, заключенного с заемщиком-гражданином, может быть только неисполнение или ненадлежащее исполнение последним своих обязательств.

Учитывая изложенное, представляется необходимым ч. 4 ст. 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» изложить в следующей редакции: Предложенная редакция ч. 4 ст. 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»

По кредитному договору, заключенному с заемщиком-гражданином, кредитная организация не может в одностороннем порядке сократить срок действия этого договора, увеличить размер процентов и (или) изменить порядок их определения, увеличить или установить комиссионное вознаграждение по операциям, или иным образом ухудшить положение заемщика по кредитному договору, за исключением случаев нарушения заемщиком обязательств по возврату части кредита или кредита в полном объеме.

Что касается залоговых отношений, которые претерпели значительные законодательные изменения, о чем указывается в научной литературе, то в настоящее время данные отношения в банковской сфере контролируются только залогодержателем, т. е. кредитной организацией. Часть банков действительно озабочена сохранностью залога и отслеживает режим хранения залогового имущества. В первую очередь это касается автокредитования как одного из популярных банковских продуктов. При этом кредитные организации хранят у себя паспорта транспортных средств до полного исполнения кредитного обязательства. Однако «хранение паспорта ТС в банке не является серьезным препятствием для недобросовестных залогодателей в осуществлении их неправомερных планов», поскольку у недобросовестного должника (залогодателя) существует если не юридическая, то фактическая возможность отчуждать находящийся в залоге автомобиль без разрешения кредитора. Данное положение приводит к нарушению прав добросовестных приобретателей, которые, заведомо того не зная, становятся собственниками заложенного имущества, право залога на которое в силу п. 1 ст. 353 ГК РФ сохраняется.

Таким образом, вследствие неразумности и неосмотрительности банков по отношению к заложенному имуществу имущественный вред причиняется добросовестным приобретателям этого имущества.

Представляется, что для защиты добросовестных приобретателей, особенно если это касается приобретения автотранспортных средств, находящихся в залоге, необходимо в ст. 33 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» добавить абзац следующего содержания:

Предложенная редакция ст. 33 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»

Кредиты, предоставляемые банком, могут обеспечиваться залогом недвижимого и движимого имущества, в том числе государственных и иных ценных бумаг, банковскими гарантиями и иными способами, предусмотренными

федеральными законами или договором. Банк обязан принять все необходимые обеспечительные меры к предмету залога.

В заключение хотелось бы отметить, что в РФ банковское законодательство по сей день не характеризуется таким критерием, как целостность системы.

Банковское законодательство, по оценке многих специалистов, содержит на сегодня свыше 8 тысяч нормативных актов, многие из которых не соответствуют друг другу. В федеральном законодательстве механизм согласованного регулирования денежных и кредитных отношений и система взаимосвязанных институтов отсутствуют, вследствие чего формируются условия, которые способствуют возникновению внутрисистемных противоречий. Представляется, что в целях устранения таких противоречий необходимо усилить развитие банковского законодательства, придав особое значение процессу принятия новых правовых актов, регулирующих банковскую деятельность и направленных на совершенствование правовой базы в интересах эффективной деятельности финансовых институтов.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 04.08.2014. - № 31. - Ст. 4398
2. 2.Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1(ред. от 02.12.2019)"О банках и банковской деятельности"//Собрание законодательства РФ", 05.02.1996, N 6, ст. 492
3. 3.Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ (ред. от 02.12.2019) "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"//Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3418.
4. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации от 03.08. 1998 г. № 31. ст. 3829
5. Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ(ред. от 02.08.2019) О лицензировании отдельных видов деятельности//Собрание законодательства РФ, 09.05.2011, N 19, ст. 2716,
6. Федеральный закон от 23.07.2013 N 251-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков//Собрание законодательства РФ", 29.07.2013, N 30 (Часть I), ст. 4084.
7. Банковское право России : учебник для академического бакалавриата / А. Я. Курбатов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. С. 19
8. Асафина Д.А. Центральный банк РФ и его правовая структура//Студенческий вестник. 2019. № 35-2 (85). С. 36
9. Нарышкин Д.Г. Правовой статус центрального банка РФ//Молодой ученый. 2019. № 20 (258). С. 347

10. Вагайцева В.П. Основные направления и результаты политики центрального банка РФ //Вестник современных исследований. 2019. № 1.10 (28). С. 85
11. Банковский сектор России: проблемы и перспективы: колл. монография / под ред. д.э.н., доцента В.Э. Кроливецкой. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2016. С. 51
- 12.7. Агеева С.Д., Мишура А.В. Влияние пространственной концентрации банковского сектора России на кредитование региона // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 93
- 13.8. Васильева О.П., Новопащина А.Н. Отзыв банковских лицензий и депозиты населения в российских регионах // Вопросы экономики. 2018. С. 105
- 14.9. Сухов М. Современная банковская система России: некоторые актуальные аспекты // Деньги и кредит. 2016. № 3. С. 5
- 15.10. Багандов И.М. Зарубежный опыт управления ликвидностью банка. //Актуальные вопросы современной экономики - 2018г. № 4. С. 47-50