

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.33.1.039-049

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БАНКА РОССИИ КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Королев Павел Евгеньевич,
магистрант Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
korolevmultipass@yandex.ru

© Королев П. Е., 2025

Аннотация. В статье при помощи логической и системно-структурной, функциональной и кибернетической, сравнительно-правовой и догматической методологии исследуется проблематика административно-правового статуса Банка России как мегарегулятора финансовых рынков. На сегодняшний день российская общественность часто встречается с критикой, поступающей в адрес кредитора последней инстанции в связи с проводимой им контрольно-надзорной политикой, якобы идущей вразрез действительным экономическим требованиям нашей державы. В свою же очередь, автор стремится дать собственную оценку юридического регулирования совокупности контрольно-надзорных полномочий Банка России, начиная анализ с изучения теоретических положений научных работ в области административного и финансового права, а также исследования терминологии специального банковского законодательства. Так с точки зрения последнего, мегарегулятор представляется «иным органом публичной власти» и юридическим лицом, а также органом банковского регулирования и банковского надзора. Исходя из имеющихся позиций юридической доктрины, Банк России есть особенный публично-правовой институт, инструментарий единой денежно-кредитной политики государства, юридическое лицо публичного права или же организация, наделенная в общественных целях законом государственными и иными публичными полномочиями. Осуществляя теоретическое разграничение административно-правовых категорий контроля и надзора, автор комментирует императивно установленные цели деятельности Банка России и стремится дать классификацию его полномочий и функций. Делается вывод, что грамотная политика по контролю и надзору за финансовым рынком, отвечающая текущим хозяйственным потребностям и нормативно закрепленным целям деятельности, служит сферой заинтересованности главного банка первого уровня, наделенного организаторским, нормотворческим и правозащитным функционалом.

Ключевые слова: публичное право; публичное управление; юридические лица публичного права; публичные полномочия; административно-правовой статус; контроль и надзор; центральные банки; Банк России; финансовый рынок; мегарегулятор.

CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF THE BANK OF RUSSIA AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONSHIPS

Pavel E. Korolev,

Master's Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
korolevmultipass@yandex.ru

Abstract. *The paper elucidates the issues related to the administrative and legal status of the Bank of Russia as a mega-regulator of financial markets using logical and systemic-structural, functional and cybernetic, comparative-legal, and dogmatic methodologies. Currently, Russian society frequently encounters criticism directed at the creditor of last resort due to its control and supervisory policies, which are allegedly at odds with the actual economic needs of the State. In turn, the author aims to provide his own assessment of the legal regulation of the Bank of Russia's control and supervisory powers, beginning the analysis with a study of the theoretical provisions from scientific works in the field of administrative and financial law, as well as an examination of the terminology of specific banking legislation. In the context of the latter, the mega-regulator is viewed as «another body of public authority» and a legal entity, as well as an organ of banking regulation and supervision. Based on existing doctrinal standings, the Bank of Russia is a unique public-legal institution, a tool of the state's unified monetary and credit policy, a legal entity of public law, or an organization endowed by law with state and other public powers for public purposes. Theoretically delineating the administrative-legal categories of control and supervision, the author explains the imperatively established goals of the Bank of Russia's activities and seeks to classify its powers and functions. The paper concludes that a competent policy of control and supervision over the financial market that meets current economic needs and the legally enshrined objectives of activity, serves as an area of interest for the primary bank of the first level, endowed with organizational, regulatory, and protective functions.*

Keywords: *public law, public administration, legal entities of public law, public powers, administrative and legal status, control and supervision, central banks, Bank of Russia, financial market, mega-regulator.*

Какова роль Банка России в условиях современных экономических реалий и плавающего валютного курса, коррективов ценовой политики и перманентно модифицирующихся инфляционных прогнозов? На сегодняшний день нередко приходится слышать критику, идущую в адрес отечественного мегарегулятора финансовых рынков и лично установок Э. С. Набиуллиной как от экспертного сообщества и рядовых граждан, так и от некоторых политических деятелей.

Административно-правовой статус Банка России как актора нормативных отношений уникален. С точки зрения терминологии специального Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон о Банке России), это «другой орган публичной власти» или юридическое лицо, орган банковского регулирования и банковского надзора, а также мегарегулятор, осуществляющий контролирующие функции в отношении некредитных финансовых организаций¹. Исходя же из обоснований научной литературы, это особый публично-правовой институт или юридическое лицо публичного права, инструмент денежно-кредитной политики правительства и проводник государственного курса в сфере публично-правового регулирования хозяйственной деятельности.

¹ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 08.08.2024) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Мы соглашаемся с последним тезисом, наделяя Банк России особым административно-правовым статусом. Не секрет, что формула государственного интереса призвана обосновывать державные мотивации государства, поскольку массовое сознание должно убедиться: власть направляет народ к единственно верной цели, хаос преодолевается с помощью организации, только государство выражает действительные чаяния населения². Цель правового регулирования — сглаживание границ между публичным и частным, достижение балансов между государственным, общественным и личным. Банк России, как государственный орган, осуществляющий публичное управление, является ключевым субъектом, консолидирующим юридические, финансовые и экономические начала, а также защищающим интересы государства, кредиторов и вкладчиков³.

В современном мире выбор правовых интересов или явная симпатия лишь одним из них нередко носят декларативный характер, а балансирующая граница между частными и публичными нормативами достаточно условна. Потребности одних могут запросто пересекаться с иными, переплетаясь в политико-правовые комбинации, распутать которые подчас затруднительно⁴. Решению же последней проблемы посвящена деятельность таких многоаспектных субъектов публичного управления, как Банк России. Прежде чем перейти к анализу его регуляторных, контрольных и надзорных механизмов, мы коснемся теоретических аспектов административного права.

Современное федеральное законодательство зачастую не уделяет должного внимания разграничению терминов контроля и надзора, употребляя их в качестве синонимов, используемых в скобках. Пространные дефиниции свидетельствуют о деятельности уполномоченных органов, направленной на предупреждение, выявление или пресечение нарушений обязательных требований⁵. Безусловно, понятия контроля и надзора связываются для целей публичного управления. Но немало специфичных черт позволяют выделить надзор в качестве автономной формы администрирования: оценка деятельности с точки зрения законности без исследования целесообразности или эффективности, возможность независимого применения комплекса мер административного принуждения, невмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта при условии отсутствия организационной подчиненности субъекта и объекта⁶.

Итак, если сущность контроля теоретически связывается с управленческой деятельностью, то административный надзор, часто находящий практическое применение в виде наблюдения или проверок, отмечается правоохранительной природой. Едва ли видится нужным спорить с тем, что организации, наделенные государственными и иными публичными полномочиями, нацеленные на решение задач социального характера, а не на изъятие прибыли от предпринимательской деятельности, способны выступать полноправными участниками процедуры административного контроля и надзора.

Такие юридические лица всегда связаны с публичной властью, а процедура их образования, учредительные документы, правовой режим имущества, степень

² *Исаев И. А.* Государственный интерес как политическая формула власти: по пути Н. Макиавелли // История государства и права. 2024. № 10. С. 3.

³ *Казачкова З. М., Россинский Б. В.* Центральный банк Российской Федерации как юридическое лицо публичного права // Вестник Российской правовой академии. 2024. № 2. С. 81.

⁴ *Румянцева В. Г.* Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 11 (111). С. 169.

⁵ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

⁶ *Зубарев С. М.* Система контроля в сфере государственного управления : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2023. С. 28.

независимости и подотчетности специфичны⁷. Выражаясь прямо, скажем, что это далеко не общества с ограниченной ответственностью, стремящиеся обрести доход от продажи товаров и услуг, каких в Российской Федерации тысячи.

Банк России — это постоянно действующий орган, чья деятельность может быть прекращена исключительно внесением модификаций в текст Конституции Российской Федерации. Имеющий самостоятельное положение, закрепленное в основном законе, и не укладывающийся в традиционное трактование концепции разделения властей, осуществляющий особые по правовой природе функции государственной власти, он требует регламентации целей своей деятельности⁸.

В отличие от ч. 2 ст. 75 Конституции Российской Федерации, называющей защиту и обеспечение устойчивости рубля основной функцией мегарегулятора, ст. 3 Закона о Банке России открывает таким образом перечисление целей его деятельности. В науке административного права целью управления именуется то необходимое и желаемое состояние объекта управления, которое должно быть достигнуто⁹. С точки зрения философии права это мысленное предвосхищение результата контрольно-надзорной деятельности, идеальный образ и логическая модель желаемого состояния объекта управления, обусловленные имеющимися закономерностями окружающей среды.

На наш взгляд, правовое понимание защиты и обеспечения устойчивости рубля в качестве целевого назначения Банка России не раскрывается на уровне конституционного, административного, финансового, специального банковского законодательства в достаточной мере. Каким образом и «от кого» мегарегулятору надлежит «защищать» рубль как денежную единицу в Российской Федерации? Недостаточная же юридическая обоснованность терминологий влечет правовые риски или безосновательные обвинения в адрес эмиссионного банка не только в малоэффективном уровне контрольно-надзорной деятельности, но и в малейшем инфляционном росте или колебании валютного курса¹⁰.

Способность обеспечить устойчивость национальной валюты — критерий эффективности государства, указавшего рубль в виде законного средства платежа (п. 1 ст. 140 ГК РФ). Согласно ст. 34.1 Закона о Банке России делается вывод: в ключевой цели деятельности заложен аспект поддержания ценовой стабильности во благо сбалансированного и поступательного экономического роста. Именно для обеспечения реализации данного правила, чья редакция оказалась введена в действие лишь в 2013 г., Банк России обладает широтой инструментов денежно-кредитной политики: операции на открытом рынке или валютные интервенции, процентные ставки или обязательные резервы, рефинансирование или эмиссия облигаций от собственного имени (ст. 35 Закона о Банке России).

В условиях взвешенного принятия решения о плавающем валютном курсе устойчивость рубля может означать его способность сохранять приемлемое с точки зрения экономических реалий значение в отношении иных денежных единиц или товаров реального сектора экономики¹¹.

Развитие и укрепление банковской системы как вторая цель деятельности мегарегулятора также имеет общественный характер, ведь банковская система есть составная часть всего финансового механизма государства. Перманентное развитие любой управленческой системы — это особенность продолжающейся административной реформы. Улучшение банковской системы есть возможность

⁷ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права : монография. М. : Норма, 2022. С. 76.

⁸ Алексеева Д. Г., Пыхтин С. В. Банковское право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2010. С. 111.

⁹ Старостин С. А. Система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации : учеб. пособие М. : Проспект, 2021. С. 20.

¹⁰ Волгин А. Р. О некоторых проблемах правового регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации // Правовой альманах. 2023. № 1 (23). С. 15.

¹¹ Рожественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. М. : Юрайт, 2017. С. 177.

модернизации политики «обратных связей» как характерной черты организаций, наделенных государственными и иными публичными полномочиями. С другой стороны, это потенциал развития структурных элементов системы, реализуемый путем исключения отдельных компонентов механизма, например при отзыве лицензий на проведение банковских операций (ст. 59 Закона о Банке России).

Тенденция государственного управления в области экономики, в отличие от эпохи приватизации девяностых, сегодня характеризуется увеличением роли правительства в контрольно-надзорной деятельности в отношении субъектного состава финансовых рынков. Укрепление банковской системы — реализация ее возможностей осуществлять расчеты или же предоставлять кредиты, принимать депозиты и трансформировать полученные сбережения в инвестиции¹². Участие в данных процессах юридических лиц публичного права особенно актуально.

Обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы раскрывают факт ответственности Банка России за устойчивость рубля. Реализуя полномочия оператора по переводу денежных средств или регулируя требования к системно значимой платежной системе, он также может выступать оператором услуг платежной инфраструктуры¹³. Так, мегарегулятор, принимая нормативные акты, регулирующие процедуру функционирования своей платежной системы и платформы цифрового рубля, осуществляет контрольно-надзорную деятельность за соблюдением правил взаимодействия в рамках платежной инфраструктуры.

Согласно текущему законодательству о национальной платежной системе Банк России уполномочен на применение сразу нескольких мер принуждения: направление предписания об устранении нарушения или ограничение оказания операционных услуг, взыскание с операторов платежных систем штрафов или привлечение поднадзорной организации к административной ответственности. Возможность применения мер государственного принуждения позволяет сегодня отдельным авторам уже не просто причислять Банк России к перечню органов экономического управления, а прямо именовать главный банк первого уровня органом государственной власти¹⁴.

Развитие экономической машины, обеспечение ее стабильности отражают смысл мегарегулятора, который призывается повышать конкурентоспособность внутреннего финансового рынка, не монополизировав, а рационально распределяя регулятивно-надзорную нагрузку на профильные субъекты сектора. Согласно же гл. X.1 Закона о Банке России эмиссионный банк наделяется полномочиями по оперативному выявлению кризисных ситуаций финансового рынка.

Используя административные механизмы предварительного, текущего или последующего контроля, Банк России уполномочивается оперативно выявлять следствия экономических спадов, противодействуя им, устанавливая требования к капиталу и чистым активам некредитных финансовых организаций, проводя проверки деятельности последних и отстаивая законные интересы акционеров, эмитентов, инвесторов, страхователей, выгодоприобретателей.

Детально специальное законодательство отмечает, что получение прибыли не служит целью деятельности Банка России. Он производит расходы за счет своих доходов, что позволяет делать предположение: источники финансирования деятельности эмиссионного банка всё же существуют. Из чего же формируется прибыль мегарегулятора? Согласно положениям ст. 11 Закона о Банке России это разница суммарных доходов от участия в капиталах организаций, от совершения операций и сделок, допустимых ст. 46 Закона о Банке России, а также суммарных расходов на

¹² Ефимова Л. Г., Алексеева Д. Г. Банковское право : учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2019. С. 79.

¹³ Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (ред. от 23.11.2024) // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

¹⁴ Старостин С. А. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров. М. : Проспект, 2017. С. 243.

обеспечение деятельности организаций и служащих, осуществление императивно установленных функций мегарегулятора.

Отдельно отметим, что в ведении Банка России сегодня имеется несколько оздоровительных подразделений, которые также способны приносить доход. Тем не менее, отражая сбалансированные интересы государства, банковской системы и общества, являясь будто промежуточным звеном между денежно-кредитной и финансовой системами, кредитор последней инстанции после уплаты налогов и сборов перечисляет в федеральную казну 75 % полученной по итогам очередного года прибыли (ст. 26 Закона о Банке России).

Учитывая вышеизложенное, мы вполне можем констатировать вывод: цели деятельности Банка России носят макроэкономический и взаимообусловленный, легитимный, непрерывный характер, олицетворяя публично-правовую сущность мегарегулятора финансовых рынков. Его административно-правовое положение характеризуется наделением отдельного юридического лица государственными и иными публичными полномочиями для осуществления управления банковской системой. В последней, как и любой другой системе, необходим контрольный и надзорный элемент.

Приступая к исследованию функционала Банка России и делая акцент на контрольно-надзорных полномочиях, следует отметить взаимообусловленность целей и функций публичного управления. Именно в функциях же, отличающихся властным, целенаправленным, организующим и регулирующим воздействием, находят выражение сущность, цели и задачи администрирования.

Выполнение Банком России возложенных на него законодателем функций с учетом принципов независимости и подотчетности должно быть подчинено целям его деятельности, а также обеспечению социально-экономических основ конституционного строя державы. Безусловно, деятельность такого контрольно-надзорного органа, как Банк России, также подвергается контролю и надзору в рамках динамичного процесса многосубъектного публичного управления. Тем не менее же нормативно-правовое закрепление функционала кредитора последней инстанции — основных направлений деятельности — динамично расширяется и отражается сегодня не только в ст. 4 Закона о Банке России.

Перечислять вслед за нормативом законодателя всевозможные полномочия мегарегулятора финансовых рынков не представляется нам целесообразным. Задача же аналитического исследования есть выявление причинно-следственных связей, умение найти логические взаимообусловленности и закономерности. Так, например, еще в эпоху широкой деятельности Государственного банка СССР его административные полномочия Р. О. Халфина предлагала подразделять на организационные и нормотворческие, выделяя функцию защиты оборота¹⁵.

На сегодняшний день классификация может разниться в зависимости от объекта исследования. С одной стороны, функции Банка России, выступающего в качестве мегарегулятора деятельности широкомасштабного перечня субъектов финансового рынка и депозитария средств Международного валютного фонда, включают обеспечение целей и задач денежно-кредитной политики, достижение финансовой стабильности, воздействие на отдельно взятые секторы исследуемой сферы правовых отношений¹⁶. Например, это регулирование, контроль и надзор за процессом оказания профессиональных услуг на финансовых рынках, а также повышение финансовой грамотности населения (ст. 4 Закона о Банке России). Перечень подконтрольных и поднадзорных объектов здесь поистине огромен: некредитными финансовыми организациями в ст. 76.1 Закона о Банке России именуются субъекты страхового дела и рынка ценных бумаг, а также ломбарды, жилищные накопительные кооперативы, операторы инвестиционных платформ.

¹⁵ Ефимова Л. Г. Исторические предпосылки формирования науки банковского права в России // Юридическая наука в Китае и России. 2018. № 2. С. 67.

¹⁶ Карташов А. В. Функции Банка России на современном этапе развития финансового рынка // Евразийский юридический журнал. 2021. № 3 (154). С. 230.

С другой стороны, исследование административно-правовых полномочий позволяет консолидировать их таким образом: разработка и проведение единой денежно-кредитной политики от имени государства, банковское регулирование, банковский надзор, применение мер принуждения к кредитным организациям¹⁷. Если регулятивный функционал связывается, например, с установлением правил осуществления банковских операций, надзор же с точки зрения теоретических положений права способен осуществляется в трех формах (предварительный, текущий, последующий), то меры воздействия представляют собой конкретные административные элементы принуждения: взыскание штрафа, ограничение или запрет конкретных банковских операций, назначение временной администрации по управлению кредитной организацией (ст. 74 Закона о Банке России).

В доктрине банковского права принято деление компетенции эмиссионного банка на сходные с предметом административного права властные полномочия (контроль, надзор, нормотворчество), а также полномочия в границах банковской деятельности (организация бесперебойной работы национальной платежной и банковской систем, получение прибыли от осуществления банковских операций в публичных интересах)¹⁸. Мы, в свою очередь, постараемся систематизировать однородные направления деятельности Банка России.

Организаторская функция — попытка урегулирования денежно-кредитной системы и формирование структуры банковской системы, налаживание налично-денежного обращения, валютное регулирование и валютный контроль. Запрещая введение любых денежных суррогатов, Банк России монополизирует эмиссию наличных денег, организуя выпуск или изъятие из обращения банкнот и монет (ст. 29 Закона о Банке России). Он устанавливает курсы иностранных валют по отношению к рублю, правила платформы цифрового рубля и ведения расчетов.

Контрольно-надзорные полномочия также отмечены в административной процедуре государственной регистрации кредитных организаций, после которой в случае принятия положительного решения последует стадия выдачи лицензии на осуществление банковских операций. Предъявляемые заявление, ходатайство, протокол общего собрания учредителей будут проверяться должностными лицами Банка России на предмет соответствия требованиям, которые установлены им же самим¹⁹. Далее в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности эмиссионный банк вправе приостановить действие лицензии или вовсе отозвать ее по установленным основаниям (ст. 4 Закона о Банке России).

Кредитор последней инстанции управляет золотовалютными резервами, организует составление платежного баланса и международной инвестиционной позиции нашей державы, анализирует и прогнозирует состояние отечественной экономики, совместно с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую денежно-кредитную политику (ст. 4 Закона о Банке России). Упомянутая нами ст. 35 Закона о Банке России дает открытый перечень методов такой политики, чье назначение есть защита и обеспечение устойчивости рубля как конституционно-правовая функция мегарегулятора. Например, это политика проведения валютных интервенций, предполагающая осуществление валютного регулирования и валютного контроля.

В ходе претворения политики последнего Банк России, выступая органом валютного регулирования и валютного контроля, подготавливает обязательные для

¹⁷ Мигачев Ю. И., Мигачев А. Ю., Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус организаций, наделенных государственными полномочиями : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. С. 37.

¹⁸ Хоменко Е. Г. Банковское право : учебник. М. : Норма : Инфра-М, 2021. С. 166.

¹⁹ Инструкция Банка России от 02.04.2010 № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» (ред. от 19.08.2021) // Вестник Банка России. 2010. № 23.

резидентов и нерезидентов акты²⁰. Издание и последующее опубликование документов — это пример второго функционального направления деятельности, присущего органу государственной власти и осложняющего административно-правовой статус Банка России. Мы говорим о нормотворчестве, выражающемся в нормативных актах (инструкциях, положениях, указаниях), или же документах ненормативного характера (разъяснениях и методических рекомендациях)²¹.

Нормативные акты Банка России не могут расходиться с федеральными законами, по общему правилу не имеют обратной силы, обязательны для органов публичной власти, юридических и физических лиц (ст. 7 Закона о Банке России). Вступление актов в силу по прошествии десяти дней с момента их официального опубликования, потребность в регистрации актов по аналогии с федеральными органами исполнительной власти, а также возможность обжалования в судебном порядке ярко сближают административно-правовое положение мегарегулятора и установленный статус органов публичной власти.

Императивно предусмотренное законодателем правило о направлении на заключение в Банк России любых проектов федеральных законов и подзаконных актов, если они касаются функционала мегарегулятора, также свидетельствует о высокой контрольно-надзорной роли главного банка первого уровня. Так, без его положительной рецензии введение новых требований к деятельности участников финансовых рынков невозможно. В целом же, согласно своей правовой природе, акты кредитора последней инстанции возможно подразделять на нормативные, правоприменительные (индивидуальные властные предписания), договорные и интерпретационные²².

Тем не менее не подлежит регистрации в Минюсте России акт, например изменяющий ключевую ставку или устанавливающий нормы обязательных резервов, а также прямые количественные ограничения. В целом мегарегулятор принимает нормативные акты согласно установленной специальным банковским законодательством компетенции. Это правила проведения банковских операций и осуществления расчетов, стандарты и планы счетов бухгалтерского учета для отдельных акторов финансовых рынков (ст. 4 Закона о Банке России).

Третье важное звено в контрольно-надзорных полномочиях Банка России — это защита гражданского оборота, под которой научная литература понимает постоянный мониторинг рисков, взятых на себя кредитными организациями²³. Например, в содружестве с ФАС России Банк России осуществляет контроль за соблюдением кредитными организациями или филиалами иностранных банков антимонопольного законодательства в сфере банковского обслуживания. Будучи полномочным мегарегулятором, Банк России контролирует должное соблюдение требований отечественного законодательства, посвященного противодействию неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком (ст. 4 Закона о Банке России).

С целью поддержания стабильности банковской системы, а также защиты прав и свобод вкладчиков и кредиторов, не вмешиваясь в текущую деятельность кредитных организаций и филиалов иностранных банков, Комитет банковского надзора мегарегулятора анализирует деятельность банковских холдингов и далее использует полученную информацию для целей наблюдения (ст. 56 Закона о Банке России). Направления перманентно осуществляемого банковского надзора различны.

²⁰ Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

²¹ Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» (ред. от 23.03.2020) // Вестник Банка России. 2017. № 84.

²² Пастушенко Е. Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов : Издательство Саратовской государственной академии права, 2006. С. 272.

²³ Ефимова Л. Г. Банковское право. М. : Статут, 2010. Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. С. 74.

Например, в ходе пруденциального надзора мегарегулятор проверяет соблюдение поднадзорным объектом устанавливаемых им самим обязательных требований: нормативов ликвидности кредитной организации и достаточности ее капитала, размеров финансовых рисков (ст. 62 Закона о Банке России).

Установленная законодательством терминология банковского надзора служит устоявшимся оборотом речи, подобно валютному контролю. Однако не существует сомнений в том, что надзор в банковской сфере — лишь часть контрольно-надзорных полномочий мегарегулятора, диктующего широкий подход к императивам нормотворчества. Речь не идет о функционально ограниченном характере проверок и наблюдений Минфина России, ФНС России или ФТС России. Банк России есть особый субъект, с 2013 г. консолидирующий контрольно-надзорную деятельность в рамках нескольких финансовых рынков, выходящий далеко за пределы дефиниции банковской деятельности.

Действуя же в качестве особого публично-правового института управления банковской системой, Банк России не может требовать от кредитной организации выполнения чуждых ей функций, представления информации о клиентах вразрез текущему законодательству, нецелесообразного введения прямых или косвенных ограничений на проведение операций (ст. 58 Закона о Банке России). Это есть императивно установленные границы для осуществления контрольно-надзорной деятельности мегарегулятора.

Примеры текущего и последующего надзора — это не только проведение проверок кредитных организаций служащими Банка России или направление им предписаний об устранении нарушений (ст. 73 Закона о Банке России). Это не только применение по отношению к нарушителям упоминаемых нами выше мер административного принуждения. Например, главный банк первого уровня контролирует соблюдение правил оборота валюты или норм законодательства о защите прав потребителей, а также о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Наряду с Агентством по страхованию вкладов кредитор последней инстанции принимает участие в процедуре санации, предупреждая банкротство банков²⁴. В отдельных случаях приобретение лицом акций или долей кредитной организации требует уведомления или заведомого согласия мегарегулятора (ст. 61 Закона о Банке России).

Функции Банка России закреплены не только специальным банковским законодательством, и привести весь их перечень, дать всевозможные классификации не представляется возможным. Это допустимо делать по сфере осуществления полномочий, степени конкретизации, нормативному источнику закрепления. Например, исходя из бюджетного законодательства, эмиссионный банк реализует функцию правительственного генерального агента, обслуживая долговые обязательства державы²⁵. Для защиты своих интересов мегарегулятор может обращаться в суд с исковым заявлением (ст. 6 Закона о Банке России). Широкий функционал Банка России, ключевым ядром которого выступают его контрольно-надзорные полномочия в сфере финансовых рынков, отражает особый административно-правовой статус мегарегулятора как государственного органа управления банковской системой. Учитывая огромное количество социальных направлений его деятельности, остающийся, по существу, юридическим лицом Банк России служит показательным примером организации, наделенной государственными и иными публичными полномочиями в целях удовлетворения общественных интересов.

²⁴ Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 08.08.2024) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

²⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 13.07.2024) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеева Д. Г., Пыхтин С. В.* Банковское право : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2010. — 929 с.
2. *Волгин А. Р.* О некоторых проблемах правового регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации // Правовой альманах. — 2023. — № 1 (23). — С. 14–19.
3. *Ефимова Л. Г., Алексеева Д. Г.* Банковское право : учебник для бакалавров. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2019. — 608 с.
4. *Ефимова Л. Г.* Банковское право. — М. : Статут, 2010. — Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. — 404 с.
5. *Ефимова Л. Г.* Исторические предпосылки формирования науки банковского права в России // Юридическая наука в Китае и России. — 2018. — № 2. — С. 62–75.
6. *Зубарев С. М.* Система контроля в сфере государственного управления : монография. — М. : Норма : Инфра-М, 2023. — 152 с.
7. *Исаев И. А.* Государственный интерес как политическая формула власти: по пути Н. Макиавелли // История государства и права. — 2024. — № 10. — С. 2–7.
8. *Казачкова З. М., Россинский Б. В.* Центральный банк Российской Федерации как юридическое лицо публичного права // Вестник Российской правовой академии. — 2024. — № 2. — С. 76–87.
9. *Карташов А. В.* Функции Банка России на современном этапе развития финансового рынка // Евразийский юридический журнал. — 2021. — № 3 (154). — С. 228–231.
10. *Мигачев Ю. И., Мигачев А. Ю., Шамрин М. Ю.* Административно-правовой статус организаций, наделенных государственными полномочиями : учеб. пособие. — М. : Проспект, 2021. — 128 с.
11. *Пастушенко Е. Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории / под ред. Н. И. Химичевой. — Саратов : Изд. Саратовской государственной академии права, 2006. — 372 с.
12. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. — М. : Юрайт, 2017. — 438 с.
13. *Румянцева В. Г.* Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 11 (111). — С. 165–170.
14. *Старостин С. А.* Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров. — М. : Проспект, 2017. — 336 с.
15. *Старостин С. А.* Система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации : учеб. пособие — М. : Проспект, 2021. — 176 с.
16. *Хоменко Е. Г.* Банковское право : учебник. — М. : Норма : Инфра-М, 2021. — 384 с.
17. *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права : монография. — М. : Норма, 2022. — 352 с.

REFERENCES

1. Alekseeva DG, Pykhtin SV. Banking Law. 2nd ed. Moscow: Yurait Publ.; 2010. (In Russ.).
2. Volgin AR. On some problems of legal regulation of the activities of the Central Bank of the Russian Federation. *Legal Almanac*. 2023;1(23):14-19. (In Russ.).
3. Efimova LG, Alekseeva DG. Banking Law. 2nd ed. Moscow: Prospekt Publ.; 2019. (In Russ.).
4. Efimova LG. Banking Law. T. 1: Banking system of the Russian Federation. Moscow: Statut Publ.; 2010. (In Russ.).
5. Efimova LG. Historical prerequisites for the formation of the science of banking law in Russia. *Legal Science in China and Russia*. 2018;2:62-75. (In Russ.).
6. Zubarev SM. Control system in the field of public administration. Moscow: Norma: Infra-M Publ.; 2023. (In Russ.).

7. Isaev IA. Gosudarstvennyy interes kak politicheskaya formula vlasti: po puti N. Makiavelli [State interest as a political formula of power: along the path of N. Machiavelli]. *History of State and Law*. 2024;10:2-7. (In Russ.).
8. Kazachkova ZM, Rossinsky BV. Central Bank of the Russian Federation as a legal entity of public law. *Bulletin of the Russian Law Academy*. 2024;2:76-87. (In Russ.).
9. Kartashov AV. Functions of the Bank of Russia at the current stage of financial market development. *Eurasian Law Journal*. 2021;3(154):228-231. (In Russ.).
10. Migachev YuI, Migachev AYu, Shamrin MYu. Administrative and legal status of organizations endowed with state powers. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. (In Russ.).
11. Pastushenko EN. Legal acts of the Central Bank of the Russian Federation: financial and legal aspects of the theory. Khimichev (ed.). Saratov: Saratov State Academy of Law Publ.; 2006. (In Russ.).
12. Rozhdestvenskaya TE, Guznov AG. Public legal regulation of the financial market in the Russian Federation. Moscow: Yurayt Publ.; 2017. (In Russ.).
13. Rumyantseva VG. State interest: sovereign power by default. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2023;11(111):165-170. (In Russ.).
14. Starostin SA. Legal support of public administration and executive power. Moscow: Prospekt Publ.; 2017. (In Russ.).
15. Starostin SA. System and structure of executive authorities of the Russian Federation. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. (In Russ.).
16. Khomenko EG. Banking Law. Moscow: Norma: Infra-M Publ.; 2021. (In Russ.).
17. Chirkin VE. Legal entity of public law. Moscow: Norma Publ.; 2022. (In Russ.).