

УДК 347.73

РОЛЬ ПРАВОВЫХ АКТОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

© **Е.Н. Пастушенко¹⁾, Л.Н. Земцова²⁾**

¹⁾ Саратовская государственная юридическая академия
410056, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Вольская, 1
E-mail: past_en@mail.ru

²⁾ Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова
410003, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Радищева, 89
E-mail: past_en@mail.ru

Аннотация. Создание мегарегулятора финансового рынка на базе Центрального банка Российской Федерации требует доктринального осмысления качества реализации публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации, в том числе вопросов эффективности издания им правовых актов. Роль такого мегарегулятора определяется посредством анализа функций правовых актов Центрального банка Российской Федерации. К правовым актам Центрального банка Российской Федерации отнесены нормативные акты Банка России, правоприменительные акты Банка России, интерпретационные акты Банка России (акты толкования), договорные акты Банка России. Выделены общие и специальные функции правовых актов Центрального банка Российской Федерации. Выявлена системообразующая роль правовых актов Центрального банка Российской Федерации в регулировании отношений в сфере финансового рынка.

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации; правовые акты Банка России; финансовый рынок

В современных социально-экономических и политико-правовых реалиях значительное влияние на реализацию функций государства оказывает финансовый рынок. Создание мегарегулятора финансового рынка на базе Центрального банка Российской Федерации и упразднение Федеральной службы по финансовым рынкам с 1 сентября 2013 г. ознаменовало новый этап в экономико-правовом регулировании отношений в сфере финансового рынка. В связи с изложенным весьма востребованы доктринальные исследования в заявленной сфере общественных отношений [1, с. 9-20]. Деятельность кредитных, страховых, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, ломбардов и других субъектов финансового рынка нуждается в эффективном контроле и надзоре уполномоченного органа в целях

развития и обеспечения стабильности финансового рынка [2, с. 29-41, 129-172].

Правовые акты рассматриваются как форма реализации компетенции Центрального банка Российской Федерации [3, с. 26-29]. Среди правовых актов Центрального банка Российской Федерации представляется обоснованным выделить нормативные акты, правоприменительные акты, интерпретационные акты (акты толкования), договорные акты. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации направлены на обеспечение режима законности на финансовом рынке как на фактор национальной безопасности, приоритет развития финансовой деятельности государства [4, с. 7-11, 140-146].

Основополагающим источником правового регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации как мегарегулятора финансового рынка является Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ (с изм. и доп. по сост. на 3 июля 2016 г.) «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». Обращает на себя внимание тот факт, что указанный федеральный закон четко определяет индивидуальный статус Центрального банка Российской Федерации, не относя его к органам государственной власти, что свидетельствует о новом этапе в дискуссии о том, является ли Центральный банк Российской Федерации органом государственной власти. Обозначенные проблемы определения публично-правовых и частно-правовых аспектов в статусе национальных (центральных) банков актуальны и для зарубежных правовых порядков [5]. Следует обратить внимание в научной литературе на принцип независимости национальных (центральных) банков [6].

Не случайно в литературе последних лет подчеркивается уникальность статуса Центрального банка Российской Федерации, которая находит отражение в законодательных изменениях Гражданского кодекса Российской Федерации, вступивших в силу с 1 сентября 2014 г. (ч. 4 ст. 48 ГК РФ – Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в гл. 4 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»), когда для закрепления статуса Банка России не требуется конструкция «юридического лица публичного права», поскольку формулируется норма о том, что правовое положение Центрального банка Российской Федерации определяется

Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (с изм. и доп. по сост. на 3 июля 2016 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [7, с. 55]. Следует подчеркнуть важность отражения указанных научных позиций в учебной литературе по финансовому праву [8, с. 416-417, 472-483].

Роль правовых актов Центрального банка Российской Федерации как мегарегулятора финансового рынка представляется возможным определить посредством анализа функций правовых актов Центрального банка Российской Федерации, среди которых выделяются общие (относящиеся ко всем видам правовых актов) и специальные (относящиеся к отдельным видам правовых актов) функции.

Общими функциями правовых актов Центрального банка Российской Федерации являются регулятивная функция, информационная функция, социально-воспитательная функция, системообразующая функция.

Регулятивная функция правовых актов Центрального банка Российской Федерации основана на исходном положении теории права о том, что право является регулятором общественных отношений. Нормативные акты Банка России, создавая норму права на основании закона и во исполнение закона, регулируют общественные отношения в подведомственной сфере, определенной законодательно. Нормативные акты Банка России рассчитаны на неопределенный круг субъектов и неопределенный характер действия. Правоприменительные акты Центрального банка Российской Федерации направлены на регулирование общественных отношений с конкретными, индивидуально определенными участниками. Интерпретационные акты Центрального банка Российской Федерации (акты толкования) выполняют регулиющую роль посредством разъяснения смысла правовой нормы. Договорные акты Центрального банка Российской Федерации призваны урегулировать отношения конкретных участников на основании договора между ними.

Информационная функция правовых актов Центрального банка Российской Федерации заключается в доведении до участников финансового рынка сведений о существенных фактах нормотворческой, правоприменительной, интерпретационной и договорной деятельности Банка России, подчеркивая цели издания правовых актов и их влияние на развитие общественных отношений на финансовом рынке.

Социально-воспитательная функция правовых актов Центрального банка Российской Федерации связана с их информационной функцией.

Информируя участников финансового рынка о принятых правовых актах, Центральный банк Российской Федерации реализует современную финансово-правовую политику на финансовых рынках с точки зрения социальной направленности, что особо отмечается в финансово-правовой доктрине, с акцентом на формирование правомерного поведения на финансовых рынках [9, с. 10, 12, 20, 27, 37-38].

Изложенная характеристика регулятивной, информационной, социально-воспитательной функций правовых актов Центрального банка Российской Федерации свидетельствует о наличии системообразующих начал правовых актов Банка России, что подчеркивает важность формирования и эффективной реализации системообразующей функции правовых актов Центрального банка Российской Федерации.

В качестве специальных функций нормативных актов Центрального банка Российской Федерации представляется возможным выделить регулятивную функцию, охранительную функцию, функцию публично-правовой ориентации участников финансового рынка, функцию публично-правовой оценки разнообразных вариантов поведения участников финансового рынка.

При анализе правовых основ нормотворческой функции Центрального банка Российской Федерации представляется возможным выделить общий и специальный подходы в определении полномочий Центрального банка Российской Федерации на издание нормативных актов Банка России в законодательно определенной подведомственной сфере.

Общий подход наблюдается в ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в которой закреплено право Банка России издавать нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций, обязательные для субъектов права по вопросам законодательно определенной компетенции, без конкретизации данных вопросов.

Специальный подход избран законодателем при формулировании конкретного вопроса, по которому должны быть изданы нормативные акты Банка России. Специальный подход реализован законодателем в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральном законе от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г.), Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Федеральном законе от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном

регулировании и валютном контроле», Федеральном законе от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», Федеральном законе от 29 июля 2004 г. № 96-ФЗ «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», Федеральном законе от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях», Федеральном законе от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

Общий и специальный подходы законодателя к определению нормотворческих полномочий Центрального банка Российской Федерации характерны и для законодательного акта о создании мегарегулятора финансового рынка на базе Центрального банка Российской Федерации – Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «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», которым внесены изменения в более 40 федеральных законов, регулирующих общественные отношения с участием субъектов финансового рынка.

Нормативные акты Центрального банка Российской Федерации могут быть обжалованы субъектами финансового рынка и иными субъектами права в Верховный суд Российской Федерации по материально-правовым и процессуально-правовым основаниям.

Нормотворческая функция Центрального банка Российской Федерации в соответствии с законом регулируется на уровне нормативного акта Банка России, поскольку правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно. Таким нормативным актом Банка России является Положение Банка России от 15 сентября 1997 г. № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России». В указанном правовом явлении проявляется основополагающий принцип деятельности Центрального банка Российской Федерации – принцип независимости Центрального банка Российской Федерации.

Правоприменительные акты Центрального банка Российской Федерации осуществляют правообеспечительную функцию, функцию индивидуального регулирования общественных отношений, функцию конкретизации норм в процессе применения права. Важно заметить, что правоприменительные акты Центрального банка Российской Феде-

рации также могут быть обжалованы в судебном порядке. Наиболее активно право обжалования используется кредитными организациями в отношении приказов Банка России об отзыве лицензии на осуществление банковских операций, а также некредитными финансовыми организациями в отношении обязательных для исполнения предписаний Банка России. В связи с выполнением Центральным банком Российской Федерации функций мегарегулятора финансового рынка Банком России реализуется важная задача по обеспечению соблюдения участниками финансового рынка административных запретов, во исполнение чего Центральный банк Российской Федерации осуществляет административные процедуры по привлечению виновных лиц к административной ответственности: составление протоколов об административных правонарушениях и рассмотрение дел об административных правонарушениях согласно подведомственности, определенной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Постановления по делам об административных правонарушениях как правоприменительные акты Банка России обжалуются в судебном порядке. Обновление законодательства об административных правонарушениях ставит новые задачи перед Банком России [10].

Интерпретационные акты Центрального банка Российской Федерации (акты толкования) выполняют косвенно-регулятивную и обеспечительную функции. Право официального разъяснения норм федерального закона было предоставлено Центральному банку Российской Федерации Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» (утратил силу в связи с изданием Федерального закона от 28 июля 2004 г. № 87-ФЗ «О признании утратившим силу Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»). В настоящее время действует Положение Банка России от 18 июля 2000 г. № 115-П «О порядке подготовки и вступления в силу официальных разъяснений Банка России». Весьма востребованы в правоприменительной практике официальные разъяснения Центрального банка Российской Федерации нормативных актов Банка России, в том числе в сфере финансового рынка. Однако Центральный банк Российской Федерации занимает осторожную позицию в издании официальных разъяснений нормативных актов Банка России. Одной из причин, как представляется, является необходимость избежать подмены изда-

ния официальным разъяснением нормативного акта, когда вместо толкования нормы права создается в официальном разъяснении новая норма права, что недопустимо с точки зрения теории права и юридической техники.

Функциями договорных актов Центрального банка Российской Федерации являются правореализационная, структурно-организационная функции, функция согласования интересов, публично-обеспечительная, ориентационно-стимулирующая функции, функция демократизации управления. Договоры корреспондентского счета, заключаемые Банком России с кредитными организациями, договоры банковского счета, заключаемые Банком России с органами федерального казначейства, показывают многоаспектность статуса Банка России, широкий спектр полномочий Банка России, особенности его компетенции.

Таким образом, роль правовых актов Центрального банка Российской Федерации в регулировании отношений в сфере финансового рынка заключается в следующем.

Правовые акты Центрального банка Российской Федерации являются правовыми средствами финансово-правовой политики, основной формой проявления правовой жизни в сфере финансового рынка, денежно-кредитных отношений и иных отношений, подвергающихся воздействию со стороны Центрального банка Российской Федерации, внутрисистемного публично-правового регулирования общественных отношений, в сфере законодательно определенной компетенции Центрального банка Российской Федерации, что обуславливается особенностями публично-правового статуса Банка России.

Учитывая, что к правовым актам Центрального банка Российской Федерации относятся нормативные акты Банка России, правоприменительные акты Банка России, интерпретационные акты Банка России, договорные акты Банка России, то посредством элементов правовой системы – юридических норм, индивидуальных предписаний, интерпретационных велений, автономных решений лиц – происходят достижение целей деятельности Центрального банка Российской Федерации и решение стоящих перед ним задач, определяемых в числе прочих документов основными направлениями развития финансового рынка Российской Федерации (ст. 45.3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), реализация законодательно определенных функций Центрального банка Российской Федерации.

Правовые акты Центрального банка Российской Федерации являются юридическими фактами, то есть выступают фактическими основаниями для формирования правоотношений в сфере компетенции Центрального банка Российской Федерации.

Правовые акты Центрального банка Российской Федерации могут служить юридически значимыми документами, являться доказательствами в судебных процессах, что весьма актуально для многочисленных фактов обжалования постановлений Банка России по делам об административных правонарушениях в сфере финансовых рынков.

Правовые акты Центрального банка Российской Федерации влияют на реализацию прав и законных интересов юридических и физических лиц, имеют значение для защиты прав и законных интересов субъектов правоотношений на финансовом рынке, в связи с чем представляется актуальной деятельность Центрального банка Российской Федерации по повышению финансовой грамотности и финансовому просвещению, обеспечению доступности финансовых услуг.

Список литературы

1. *Гузнов А.Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.
2. *Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э.* Организации финансового рынка и финансово-правовые механизмы урегулирования их несостоятельности. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016.
3. *Пастушенко Е.Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006.
4. *Земцова Л.Н.* Принцип законности банковской деятельности как фактор обеспечения национальной безопасности. Саратов: ООО Изд. центр «Наука», 2015.
5. *Derleder P., Knops K.O., Bamberger H.G.* Handbuch zum deutschen und europaischen Bankenrecht. Berlin; Heidelberg; New York: Springer-Verlag, 2004.
6. *Goburger D.* Die Wahrungspolitischen Befugnisse der Deutschen Bundesbank. Verwaltungsrechtliche Qualifikationen und Rechtsschutz. Berlin: Dunker & Humblot, 1998.
7. *Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г.* Финансово-правовое регулирование банковской деятельности. М.: Проспект, 2016.
8. Финансовое право / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2016.
9. *Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2016.
10. *Гузнов А.Г., Медведев А.В.* Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: что нового для Банка России? // Деньги и кредит. 2016. № 4. С. 7-12.

Поступила в редакцию 19.02.2017 г.

Принята в печать 22.05.2017 г.

Информация об авторах

Пастушенко Елена Николаевна – профессор Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов, Российская Федерация, доктор юридических наук, e-mail: past_en@mail.ru

Земцова Лариса Николаевна – председатель суда общей юрисдикции в отставке, доцент кафедры правосудия и правоохранительной деятельности Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова, г. Саратов, Российская Федерация, кандидат юридических наук, e-mail: past_en@mail.ru

Для цитирования

Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н. Роль правовых актов Центрального банка Российской Федерации в регулировании отношений в сфере финансового рынка // Актуальные проблемы государства и права. 2017. Т. 1. № 1. С. 35-45.

UDC 347.73

THE ROLE OF LEGAL ACTS OF THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION IN REGULATING RELATIONSHIP IN FINANCIAL MARKET SPHERE

© **E.N. Pastushenko¹⁾, L.N. Zemtsova²⁾**

¹⁾ Saratov State Law Academy

1 Volskaya St., Saratov, Russian Federation, 410056

E-mail: past_en@mail.ru

²⁾ Saratov Socio-Economic Institute (branch) of Plekhanov Russian

University of Economics

89 Radishcheva St., Saratov, Russian Federation, 410003

E-mail: past_en@mail.ru

Abstract. The creation of a megaregulator of the financial market on the base of the Central Bank of the Russian Federation requires a doctrinal understanding of the quality of implementation of public-legal status of the Central Bank of the Russian Federation, including questions of efficiency of publication of legal acts. The role of such regulator is determined through the analysis of the functions of the legal acts of the Central Bank of the Russian Federation. The legal acts of the Central Bank of the Russian Federation include the statutory acts of the Bank of Russia, the law-enforcement acts of the Bank of Russia, the interpretative acts of the Bank of Russia (acts of interpretation), the contractual acts of the Bank of Russia. General and special functions of the legal acts of the Central Bank of the Russian Federation are identified. The strategic role of the legal acts of the Central Bank of the Russian

Federation in regulating the relations in sphere of the financial market is defined.

Key words: Central Bank of the Russian Federation; legal acts of the Bank of Russia; financial market

References

1. Guznov A.G. *Finansovo-pravovoe regulirovanie finansovogo rynka v Rossiyskoy Federatsii. Avtoref. diss. ... dokt. yurid. nauk* [Financial and Legal Regulation of Financial Market in the Russian Federation. Dr. jurid. sci. diss. abstr.]. Moscow, 2016. (In Russian).
2. Guznov A.G., Rozhdestvenskaya T.E. *Organizatsii finansovogo rynka i finansovo-pravovye mekhanizmy regulirovaniya ikh nesostoyatel'nosti* [Financial Market Organizations and Financial and Legal Regulation Mechanisms of Regulation Its Inconsistency]. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2016. (In Russian).
3. Pastushenko E.N. *Pravovye akty Tsentral'nogo banka Rossiyskoy Federatsii: finansovo-pravovye aspekty teorii. Avtoref. diss. ... dokt. yurid. nauk* [Legal Acts of the Central Bank of the Russian Federation: Financial and Legal Theoretical Aspects. Dr. jurid. sci. diss. abstr.]. Saratov, 2006. (In Russian).
4. Zemtsova N. L. *Printsip zakonnosti bankovskoy deyatel'nosti kak faktor obespecheniya natsional'noy bezopasnosti* [Legal Principle of Bank Activity as a Factor of Ensuring National Security]. Saratov, LLC Publishing Centre "Nauka", 2015. (In Russian).
5. Derleder P., Knops K.-O., Bamberger H.-G. *Handbuch zum Deutschen und Europa-ischen Bankenrecht*. Berlin, Heidelberg, New York, Springer-Verlag Publ., 2004. (In German).
6. Goburger D. *Die Wahrungspolitischen Befugnisse der Deutschen Bundesbank. Verwaltungsrechtliche Qualifikationen und Rechtsschutz*. Berlin, Dunker & Humblot Publ., 1998. (In German).
7. Rozhdestvenskaya T.E., Guznov A.G. *Finansovo-pravovoe regulirovanie bankovskoy deyatel'nosti* [Financial and Legal Regulation of Bank Activity]. Moscow, Prospect Publ., 2016. (In Russian).
8. Gracheva E.Yu. (executive ed.). *Finansovoe pravo* [Financial Law]. Moscow, Prospect Publ., 2016. (In Russian).
9. Belikov E.G. *Problemy finansovo-pravovogo obespecheniya razvitiya Rossiyskoy Federatsii kak sotsial'nogo gosudarstva. Avtoref. diss. ... dokt. yurid. nauk* [Problems of Financial and Legal Providing of the Russian Federation Development as a Social State. Dr. jurid. sci. diss. abstr.]. Saratov, 2016. (In Russian).
10. Guznov A.G., Medvedev A.V. *Proekt Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: chto novogo dlya Banka Rossii?* [Draft Code of Administrative Offences of the Russian Federation: What's New for the Bank of Russia?]. *Den'gi i kredit – Money and Credit*, 2016, no. 4, pp. 7-12. (In Russian).

Received 19 February 2017

Accepted 22 May 2017

Information about the authors

Pastushenko Elena Nikolaevna. – Professor of Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation, Doctor of Jurisprudence, e-mail: past_en@mail.ru

Zemtsova Larisa Nikolaevna – Retired Chairperson of the Court of General Jurisdiction, Associate Professor of the Department of Justice and Law Enforcement of Saratov Socio-Economic Institute (branch) of Plekhanov Russian University of Economics, Saratov, Russian Federation, Candidate of Jurisprudence, e-mail: past_en@mail.ru

For citation

Pastushenko E.N., Zemtsova L.N. Rol' pravovykh aktov Tsentral'nogo banka Rossiyskoy Federatsii v regulirovaniy otnosheniy v sfere finansovogo rynka [The role of legal acts of the Central Bank of the Russian Federation in regulating relationship in financial market sphere]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 35-45. (In Russian).