

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

---

# **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

**Часть 25**

Под редакцией доктора юридических наук  
*В. Ф. Воловича*

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ТОМСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА  
2005

кировка расходов, приостановление финансирования, бесспорное списание денежных средств, используемых не по целевому назначению. В БК РФ не используются термины «санкция», «наказание», а употребляется термин «меры принуждения», что наиболее точно отражает сущность закрепленных мер бюджетно-правового воздействия. Соблюдение норм бюджетного права обеспечивается возможностью государства применять меры принуждения за нарушение обязанностей, предусмотренных бюджетным законодательством. Бюджетная ответственность находит выражение в соответствующей части бюджетно-правовой нормы, называемой санкцией. Санкции, применяемые в бюджетном праве, и бюджетная ответственность тесно взаимосвязаны, но не тождественны. Взаимообусловленность санкции и ответственности проявляется в применении бюджетной санкции, поскольку одной из стадий привлечения нарушителя к бюджетной ответственности является взыскание санкции.

Особенности бюджетно-правовых санкций заключаются в том, что основанием их применения является бюджетное правонарушение. Бюджетно-правовые санкции за бюджетные правонарушения применяются в установленном законом порядке. Применение бюджетных санкций не освобождает нарушителя бюджетного законодательства от исполнения предусмотренной законом бюджетной обязанности. В целом бюджетно-правовые санкции подразделяются на два вида: правовосстановительные и карательные. Реализация первых направлена на устранение причиненного интересам государства вреда, принудительное исполнение невыполненных обязанностей, а также на восстановление нарушенных финансовых прав. Реализация вторых направлена на исправление и перевоспитание нарушителей бюджетного законодательства. К признакам бюджетно-правовой ответственности относится и формирующееся особое производство по делам о бюджетном правонарушении.

## **НАДЗОРНЫЕ ФУНКЦИИ БАНКА РОССИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Е.Ю. Плетнева**

Во всех экономически развитых странах государственному регулированию банковской деятельности отводится приоритетная роль. Банки в рыночной экономике исполняют роль ведущих агентов, являются важнейшими каналами воздействия на макроэкономические процес-

сы. В этой связи огромное значение приобретает процедура организационно-правового обеспечения банковской деятельности в форме регулирования и надзора.

Согласно ст. 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» органом, осуществляющим банковское регулирование и надзор в Российской Федерации, является Банк России. Банк России несет ответственность за развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, за обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Не вмешиваясь в оперативную деятельность кредитных организаций, Банк России регулированием и надзором поддерживает стабильность банковской системы, защищает интересы вкладчиков и кредиторов, обеспечивает соблюдение банковского законодательства, нормативных актов и обязательных нормативов.

В банковском законодательстве понятие «банковский надзор» употребляется в сочетании с термином «банковское регулирование» и нередко используется как синоним «контроля за банковской деятельностью». В этой связи особенности банковской надзорной деятельности должны быть познаны с учетом концептуальных представлений о надзоре и контроле<sup>1</sup>. И в первую очередь представляется необходимым разграничить сами понятия «надзор» и «контроль». Надзор и контроль являются формами проверочной деятельности, в этих понятиях есть не только различия, но и много общего, что создает трудности для их разграничения.

Органы контроля обладают более широкой компетенцией, включающей проверку состояния подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений. Закон, как правило, предоставляет значительную свободу выбора для контрольного органа, учреждения, не предлагая жесткой модели поведения для каждой ситуации. Контролирующее лицо при этом вправе вмешиваться в оперативную, хозяйственную деятельность контролируемого объекта. Надзор в чистом виде предполагает невмешательство.

По объектам наблюдения и проверки надзор осуществляется в отношении тех структур, которые надзорным органам организационно не подчинены; контроль в его полном объеме возможен только над организационно подчиненными объектами, а в определенных преде-

---

<sup>1</sup> См.: Банковское право РФ. Особенная часть. Т.1 / Под ред. Г.А. Тосуняна. М.: Юристъ, 2002. С. 333.

лах и в предусмотренных законом случаях и в отношении неподчиненных объектов.

По объему полномочий органы надзора ограничены проверкой соблюдения нормативных предписаний, созданием условий для пресечения правонарушений и привлечения виновных лиц к ответственности. Контрольные полномочия, кроме всего этого, допускают возможность использования ведомственного воздействия с привлечением к дисциплинарной ответственности.

По методам осуществления для надзора характерны непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также и по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: он включает в себя, кроме того, тематические проверки, рейды, заслушивание отчетов, сообщений, докладов и использование иных средств информирования.

Таким образом, контроль - это функция любой деятельности, позволяющая оценить соответствие достигнутого результата поставленным целям, определить отклонения, корректировки, меры воздействия и пути устранения выявленных нарушений. Надзор, как способ обеспечения законности, выражается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений закона и нормативных предписаний.

В соответствии со ст. 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Банковское законодательство запрещает принуждать кредитные организации к осуществлению действий и не свойственных им функций, не предусмотренных учредительными документами. Исключения могут устанавливаться только федеральными законами. А это свидетельствует о том, что Банк России реализует не контрольные, а надзорные полномочия. Однако следует отметить, что Банк России в случаях, предусмотренных в законодательстве, вправе осуществлять прямое вмешательство в оперативную деятельность кредитных организаций. Но подобные случаи, как правило, обусловлены результатами банковского надзора, применением санкции за банковское правонарушение и (или) реальной угрозой интересам вкладчиков (кредиторов)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> См.: Банковское право РФ. Особенная часть. Т.1 / Под ред. Г.А. Тосуняна. С. 340 - 341.

Выполнение контрольных полномочий Банком России напрямую возможно только внутри собственной системы. Внутренний аудит Банка России осуществляется службой главного аудитора Банка России, непосредственно подчиненной Председателю Банка России. Что же касается контрольных функций Банка России, возложенных на него другими (небанковскими) законами, то они реализуются в связи с валютной, расчетной, бюджетно-кассовой и иной деятельностью кредитных организаций. Поэтому соответствующие контрольные полномочия Банка России являются предметом регулирования иных отраслей законодательства (валютного, бюджетного, таможенного и т.п.) и могут именоваться банковскими с большой натяжкой, да и то лишь потому, что их осуществляет Банк России<sup>3</sup>.

Итак, под банковским надзором понимается наблюдение Банка России (дистанционное и контактное) за исполнением и соблюдением кредитными организациями законодательства, регулирующего банковскую деятельность, установленных им нормативных актов, в том числе финансовых нормативов и правил бухгалтерского учета и отчетности. По своей сущности банковский надзор заключается в проверке соответствия решений и действий кредитной организации законам, регулирующим банковскую деятельность, и нормативным актам Банка России, т.е. по сути это надзор за реализацией нормативности в банковской сфере.

Главная цель банковского регулирования и надзора состоит в поддержании стабильности банковской системы, защите интересов вкладчиков и кредиторов. Основными принципами банковского надзора являются законность, постоянность, беспристрастность проверяющих лиц по отношению к поднадзорному объекту, а также непосредственность, предполагающая осуществление надзора именно Банком России.

К задачам банковского надзора относятся проверка соблюдения законов и банковских правил; проверка соблюдения экономических нормативов; проверка бухгалтерского учета и отчетности. Этим трем задачам соответствуют три предмета банковского надзора. Во-первых, это соблюдение кредитной организацией банковского законодательства и банковских правил, установленных Банком России. Вторым предметом банковского надзора является выполнение кредитной организацией предусмотренных законодательством и нормативными актами Банка России финансовых нормативов, т.е. техники банковского дела, тех-

---

<sup>3</sup> См.: *Братко А.Г.* Банковское право (теория и практика). М.: Приор, 2001. С. 246.

нологии управления кредитной организацией. Третий предмет - проверка правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности, предусмотренной законами и нормативными актами банка России, отчетности кредитных организаций.

Природу банковского надзора можно видеть в его функциональном назначении. Под функциями надзора понимаются направления проводимых Банком России проверок деятельности кредитной организации. Функции банковского надзора не перечислены в законодательстве, но, по мнению банковских специалистов, существует их определенный перечень.

Основными функциями банковского надзора являются изучение правовых вопросов деятельности банка, в том числе соблюдение им устава и предписаний Банка России; проверка соблюдения кредитной организацией позиций банковской лицензии; анализ баланса и отчетности банка; исследование динамики отдельных показателей банковской деятельности и перспектив развития кредитной организации.

К оперативным функциям относятся проверка решений органов управления; проверка работы ревизионной комиссии; анализ договорных отношений кредитной организации с клиентами, вкладчиками, дебиторами; анализ способов размещения собственных и временно привлеченных средств, проверка выполнения обязательств по договорам. Кроме того, это проверка управления рисками, формирования резервов, гарантий, обоснованности и законности формирования доходов. К оперативному надзору относится изучение договоров и причин потерь по отдельным видам деятельности; выявление фактов искажения доходов и расходов, обнаружение возможных непроизводительных потерь, в том числе связанных с результатами применения санкций за нарушение и несоблюдение договорных обязательств.

Обеспечительными функциями являются выявление причин, мотивов и обстоятельств, способствовавших банковским нарушениям; выяснение целей нарушения нормативных актов Банка России, причин искажения отчетных показателей, экономических нормативов; выяснение причин и целей проведения банком убыточных, неэффективных банковских операций и сделок, прежде всего создающих повышенный риск и повлекших нарушение экономических нормативов.