Бацура Михаил Сергеевич. Субъекты банковского права: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.04 / Бацура Михаил Сергеевич;[Место защиты: Российский государственный университет правосудия].- Москва, 2016.- 206 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Понятие субъекта банковского права 12**

1. Понятие и признаки субъекта права в общей теории права и в теории финансового права 12

2. Субъекты банковских отношений с исторической точки зрения 21

3. Банковское право как комплексное образование, сочетающее нормы публичного и частного права 34

4. Банковские правоотношения: понятие, содержание, состав и виды 44

5. Понятие и правовой статус субъекта банковского права 62

**Глава 2. Центральный банк Российской Федерации как субъект банковского права 72**

1. Правовой статус Центрального банка Российской Федерации 72

2. Правоотношения Центрального банка Российской Федерации и кредитных организаций 96

3. Правовой статус территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации 116

**Глава 3. Кредитные организации, Агентство по страхованию вкладов и органы государственной власти как субъекты банковского права 133**

1. Правовой статус банков и небанковских кредитных организаций 133

2. Агентство по страхованию вкладов как субъект банковского права 147

3. Органы государственной власти как субъекты банковского права 162

Заключение 174

Перечень сокращений 180

Список литературы 181

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Субъекты банковского права
выступают основополагающими элементами банковской системы, а также
непосредственно осуществляют, либо участвуют в осуществлении банковской
деятельности. В настоящее время в отечественной юридической науке
отсутствуют комплексные теоретические исследования, посвященные

изучению категории «субъект банковского права», ее сущностных признаков и состава, что является значительным пробелом теории банковского права в целом. Подтверждением актуальности изучения теоретико-правовых проблем, связанных с субъектами банковского права, является продолжающаяся дискуссия о составе субъектов банковской системы, соотношении банковской и кредитной систем государства, определении правового статуса наиболее значимых участников банковских правоотношений – Банка России и Агентства по страхованию вкладов.

Исследование понятия и правового статуса субъектов банковского права актуально не только с точки зрения науки, но и практики. Осуществление Банком России полномочий по отзыву лицензии, с одной стороны, направлено на оздоровление банковской и финансовой систем, с другой, способствует росту недоверия к кредитным организациям.

Изучение правового статуса центральных банков и кредитных учреждений зарубежных стран с развитой системой экономики имеет важное теоретическое значение для науки банковского права, а также прикладное значение для совершенствования системы и повышения эффективности деятельности органов, осуществляющих банковский надзор в России.

Таким образом, тема диссертационного исследования актуальна как с теоретической, так и с практической точек зрения.

**Степень научной разработанности темы.** Изучению вопросов, связанных с правовым статусом Банка России, посвящены работы

И.О. Антропцевой, Д.В. Буданова, А.Я. Гейвандова, С.А. Голубева,

А.В. Журавлева, Е.Н. Пастушенко, В.М. Столяренко, Н.Э. Чебыкиной.

В работах Н.М. Бородиной и Е.Ф. Быстровой подробнейшим образом рассмотрено правовое положение территориальных учреждений Банка России.

Среди работ, посвященных правовому статусу кредитных организаций,
следует выделить научные труды А.Я. Курбатова, В.В. Попова,

С.В. Рыбаковой, Г.А. Тосуняна, К.Т. Трофимова и др.

Однако анализ научных трудов показывает, что в настоящее время отсутствуют комплексные монографии, посвященные правовому статусу и взаимоотношениям между субъектами банковского права, что и определило выбор цели и задач исследования.

**Объектом диссертационного исследования** являются субъекты банковского права и банковские правоотношения между ними, носящие публично-правовой характер.

**Предметом диссертационного исследования** выступают понятие, содержание и особенности правового регулирования статуса субъектов банковского права, а также особенности их участия в банковских правоотношениях, носящих публично-правовой характер.

**Цель исследования** заключается в определении особенностей правового статуса субъектов банковского права, установлении основных направлений их взаимодействия, а также выработке рекомендаций по совершенствованию банковской системы страны в целом и повышению эффективности отдельных субъектов банковского права в частности.

Для достижения названных целей были поставлены следующие **задачи диссертационного исследования**:

определить место банковского права в системе российского права;

дать содержательную и сущностную характеристику понятия «банковские правоотношения», выявить и проанализировать различия между понятиями «субъект банковского права» и «субъект банковского правоотношения»;

определить понятие и круг субъектов банковского права путем анализа действующего законодательства, а также существующих взглядов ученых-юристов;

определить понятие субъекта банковского права как субъекта банковских правоотношений, входящих в состав финансовых правоотношений;

рассмотреть правовой статус Центрального банка РФ с учетом возможности применения зарубежного опыта для повышения уровня его эффективности и стабильности;

рассмотреть правовой статус территориальных учреждений Банка России и их место в системе Центрального банка РФ, особенности осуществления ими своей деятельности;

рассмотреть правовой статус кредитных организаций и исследовать механизм взаимоотношений Банка России с кредитными организациями;

раскрыть специфику органов государственной власти и Агентства по страхованию вкладов как субъектов банковского права;

выработать рекомендации по совершенствованию правового регулирования деятельности Банка России, его территориальных учреждений, кредитных организаций, Агентства по страхованию вкладов.

**Методология и методы исследования.** Методологическую основу исследования составили общенаучные методы (анализ, синтез, дедукция, индукция, сравнение, обобщение) и частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой).

**Теоретическую основу исследования** составляют работы по **теории
государства и права** (Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, С.И. Вильнянский,
Д.Д. Генкин, С.Ф. Кечекьян, Н.М. Коркунов, А.В. Малько, М.Н. Марченко,
Н.И. Матузов, А.В. Мицкевич, В.Н. Протасов, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров,
Ю.К. Толстой, Е.Н. Трубецкой, Р.О. Халфина, В.Н. Хропанюк, В.Е. Чиркин,
Г.Ф. Шершеневич, Л.С. Явич, А.Ю. Якимов), **финансовому** **праву**

(К.С. Бельский, Д.В. Винницкий, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева,

С.В. Запольский, М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, Э.Д. Соколова, Н.И. Химичева)

и **банковскому** **праву** (М.М. Агарков, Д.Г. Алексеева, В.С. Белых,

Н.М. Бородина, А.Г. Братко, А.Ю. Викулин, Я.А. Гейвандов, И.С. Гуревич,
Л.Г. Ефимова, В.И. Залогин, А.Я. Курбатов, О.И. Киселева, О.М. Олейник,
Е.А. Павлодский, Е.Н. Пастушенко, М.М. Прошунин, А.А. Тедеев,

Г.А. Тосунян, А.В. Турбанов и др.).

Подготовке настоящего исследования способствовало обращение к трудам таких зарубежных авторов как Эммануэль Апель (Emmanuel Apel), Ауфзац фон Биндер (Aufsatz von Binder), Вероника Фишер (Veronika Fischer), Зигфрид Кумпель (Siegfried Kumpel), Фредерик С. Мишкин (Frederic S. Mishkin), Стефэн Вальдез (Stephen Valdez) и др.

**Нормативную** **основу** **исследования** составляют Конституция

Российской Федерации, законодательные акты Российской Федерации, прежде всего, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) (далее – «Закон о Банке России»), Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – «Закон о банках»), Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации (далее – «Закон о страховании вкладов»), а также иные нормативные правовые акты.

**Научная новизна диссертации** состоит в разработке основных положений теории субъекта банковского права, в рамках которой:

сформулированы характерные признаки субъектов банковского публичного права, на основе которых предложено авторское определение понятия «субъект банковского публичного права»;

сформулировано авторское определение понятия «банковские правоотношения» и разработана их классификация;

определено место банковского права в системе финансового права, сделан вывод о финансово-правовой природе института банковского публичного права;

- предложено авторское определение понятия «банковская публичная правосубъектность».

Сформулированы и обоснованы следующие **основные положения и выводы, выносимые на защиту:**

1. Обосновано, что банковское право в системе российского права
представляет собой совокупность институтов банковского публичного и
частного права.

Банковское публичное право определено как институт финансового права, поскольку регулирует на основе метода власти-подчинения (императивного метода правового регулирования) отношения, которые носят публичный характер и возникают между субъектами, участвующими в реализации финансовой деятельности государства.

Банковское частное право определено как институт гражданского права, поскольку регулирует имущественные и неимущественные отношения, возникающие в связи с осуществлением банковских операций и сделок, которые строятся на началах равенства сторон и диспозитивности, а также, в большинстве своем, регулируются нормами гражданского законодательства.

1. Сформулировано понятие «банковское публичное право», под которым предлагается понимать институт финансового права, который включает правовые нормы, регулирующие публично-правовую деятельность Банка России, территориальных учреждений Банка России, кредитных организаций, Агентства по страхованию вкладов, осуществляемую на основе императивного метода правового регулирования.
2. Сформулировано понятие «банковские правоотношения», под которыми автор предлагает понимать урегулированные нормами права формы фактических банковских отношений, одной из сторон которых всегда выступает Банк России, его территориальное учреждение и/или кредитная организация, а в отдельных ситуациях – Агентство по страхованию вкладов, возникающие в процессе осуществления банковской деятельности, носящие частноправовой или публично-правовой характер.
3. Банковская публичная правосубъектность может быть определена как законодательно установленная способность субъекта банковского публичного права обладать субъективными правами и обязанностями, приобретать своими действиями и осуществлять права и обязанности, а также выступать в качестве участника публичных банковских правоотношений. Совокупность прав и обязанностей субъекта банковского публичного права составляет содержание банковской публичной правосубъектности или правовой статус субъекта.
4. Субъект банковского публичного права определен как лицо, либо организация, которые в силу комплекса конституционных, административных и финансово-правовых норм обладают банковской публичной правосубъектностью, т.е. способностью участвовать в публичных банковских правоотношениях и своими действиями приобретать и осуществлять субъективные права и юридические обязанности. Сам факт признания лиц субъектами банковского публичного права не влечет возникновения банковских правоотношений между указанными субъектами.
5. Теоретически обосновано предложение дополнить статью 77 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» абзацем следующего содержания: «Банк России обязан ежеквартально проводить консультации с кредитными и некредитными финансовыми организациями, а также их ассоциациями, союзами и саморегулируемыми организациями по вопросам регулирования банковской деятельности и деятельности в сфере финансовых рынков».
6. Аргументирован вывод о том, что отзыв лицензии Банком России по своей правовой природе возможно определить как исключительную меру воздействия. В том случае, если правонарушение, допущенное кредитной организацией, является несущественным, автор предлагает применять иные меры ответственности, предусмотренные законодательством. Отзыв лицензии в качестве меры ответственности не может применяться при несущественных нарушениях, но должен применяться в случаях существенного нарушения федеральных законов или нормативных актов Банка России и неисполнения

предписаний Банка России, вынесенных по результатам совершения указанных правонарушений, а также в случае, если в результате нарушения действующего законодательства возникла реальная угроза интересам кредиторов и вкладчиков кредитной организации.

1. Диссертантом предложено законодательно закрепить правовое положение территориальных учреждений Банка России путем внесения поправок в Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и создания специальной главы, регулирующей их правовой статус.
2. Аргументирован вывод о возможности законодательного закрепления принципа обязательного представительства со стороны коммерческих банков и общественности в руководстве территориальных учреждений Банка России в целях повышения эффективности взаимодействия между Банком России и кредитными организациями, а также сокращения числа отделений Банка России путем объединения их в филиалы главных управлений Банка России, что позволит повысить уровень эффективности контроля и надзора как за деятельностью территориальных учреждений Банка России, так и за деятельностью кредитных организаций.
3. Теоретически обосновано предложение о внесении изменений в Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. №395-1 «О банках и банковской деятельности» и соответствующие нормативные правовые акты и упразднении института небанковских депозитно-кредитных организаций.
4. Теоретически обосновано предложение внести изменения в Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и установить, что механизмы предупреждения банкротства кредитных организаций должны использоваться в отношении системно значимых банков. Для того чтобы определить, относится ли банк к числу системно значимых, предлагается установить следующие критерии: размер активов кредитной организации; объем операций; доля, занимаемая кредитной организацией на рынке; негативные последствия, которые могут наступить для

рынка, иных финансовых институтов, а также для обеспечения финансовой стабильности в целом, в случае банкротства и ликвидации кредитной организации.

12. Теоретически обосновано, что среди функций органов

государственной власти как субъектов банковского права следует выделить: 1) определение и законодательное закрепление основных направлений политики государства в области осуществления Банком России и кредитными организациями банковской деятельности; 2) формирование состава органов надзора за банковской системой; 3) осуществление контроля за деятельностью Банка России.

При наделении органа государственной власти полномочиями в банковской сфере следует тщательно сопоставить делегируемые полномочия с уже предоставленными иным органам государственной власти в целях устранения дуализма в компетенции.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что в нем
определено место банковского публичного права в системе финансового права,
сформулированы понятия «банковские правоотношения», «банковская

публичная правосубъектность» и «субъект банковского публичного права». Результаты исследования способствуют развитию науки банковского права в части, касающейся комплексного изучения субъектов банковского права и взаимоотношений между ними.

**Практическая значимость исследования** определяется возможностью использования выводов и предложений, содержащихся в диссертации, в законодательном регулировании деятельности Центрального банка РФ, кредитных организаций и Агентства по страхованию вкладов, в ходе преподавания дисциплин «Финансовое право» и «Банковское право», а также при подготовке учебников и учебно-методической литературы по названным специальностям.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Результаты исследования были апробированы посредством докладов соискателя на научных и научно-практических конференциях, в частности:

II Ежегодной научной конференции аспирантов и соискателей «Право и суд в современном мире» (Российская академия правосудия, 1 марта 2011 г.);

IV Научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Общетеоретические и отраслевые проблемы российского правосудия» (Российская академия правосудия, 19 марта 2013 г.);

VI Всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики» (Российский государственный университет правосудия, 28 апреля 2015 г.).

Результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», а также в практической деятельности сотрудников Филиала частной акционерной компании с ограниченной ответственностью «Клиффорд Чанс СНГ Лимитед», что подтверждается соответствующими актами внедрения.

**Структура работы** обусловлена темой диссертационного исследования, его содержанием, целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя одиннадцать параграфов, заключения, перечня сокращений и списка литературы.

## Банковское право как комплексное образование, сочетающее нормы публичного и частного права

По мнению Ф.К. фон Савиньи, только физические лица могут быть действительными, изначальными субъектами права, в то время как юридические лица являются фиктивными, искусственными субъектами, которые необходимы в случае, если цели индивида не могут быть достигнуты иначе, нежели путем создания юридического лица. Юридическое лицо, в отличие от индивида, не обладает сознанием, волей и правоспособностью, является лицом, которое допускается только в юридических целяхF1.

Р. Иеринг также полагал, что единственными реальными субъектами права могут быть физические лицаF2. Так, рассматривая учение Р. Иеринга о юридических лицах, С.Н. Братусь указывал, что, по мнению Р. Иеринга, «юридическое лицо – это не что иное, как своеобразная, обращенная вовне форма выявления и опосредования (Erscheinungs und Vermittelungsform) юридических отношений истинных субъектов – пользователей»3. Согласно Р. Иерингу для признания лица субъектом права оно должно обладать определенными интересами и потребностями. Юридические лица не способны обладать интересами и потребностями, следовательно, они не могут быть субъектами права.

Немецкий ученый-юрист Г.Ф. Пухта рассматривал в качестве субъекта юридических отношений людей юридически свободных. «Выражение «человек есть лицо» обозначает, что он есть субъект юридических отношений»F4. «Юридические лица это – лица невидимые (моральные, мистические), физически не существующие и потому представляющиеся юридической фикцией (personae fictae): у них субъектом права является юридическое понятие, воплощающееся или в совокупности физических лиц (universitas personarum), или в совокупности имуществ (universitas bonorum)»1. По мнению Пфейфера, юридическое лицо является существом, которое, не будучи человеком, рассматривается как субъект права2.

Отто фон Гирке разработал концепцию, рассматривающую юридическое лицо как реальный субъект права. Так, Н.В. Козлова указывает: «Суть учения Гирке состоит в том, что субъектом права может быть не только физическое лицо. Рядом с индивидуальными субъектами права существуют субъекты сверх-индивидуальные, а именно – социальные организмы. Юридическое лицо – это не фикция, а телесно-духовный живой организм, который может желать и действовать, обладает своей особой, самостоятельной волей, чувствами, желаниями, корпоративной честью»3.

Г. Еллинек полагал, что «понятие правового субъекта есть чисто юридическое и означает поэтому не присущее человеку реальное качество, а является по своему существу, как и все правовые понятия, отношением. Человек есть субъект права – это значит, что он находится в определенных нормированных или признанных правом отношениях к правопорядку. Субъект в юридическом смысле не есть поэтому существо или субстанция, а данная извне, созданная волею правопорядка способность»4. Г. Еллинек отмечал, что субъектами права могут быть как физические лица, так и юридические лица, которые выступают субъектами права под воздействием правопорядка.

Приведенные выше теории в самом общем виде иллюстрируют подходы к категории «субъект права», существовавшие в Западной Европе в XIX веке. Многообразие концепцией обусловлено, в частности, отсутствием общепризнанного подхода к определению категории «юридическое лицо», а также отсутствием разработанной доктрины «субъекта права» как категории

Н.М. Коркунов полагал субъектами права исключительно физических лиц, поскольку только физические лица обладают правоспособностью. «Юридические отношения возможны только между людьми, а, следовательно, и субъектами юридических отношений могут быть только люди. Другими словами, только люди правоспособны, так как способность быть субъектом юридических отношений называется правоспособностью»1.

Г.Ф. Шершеневич определял субъекта права следующим образом: «Субъект права – это тот, кому объективное право присваивает в юридическом отношении субъективное право. Субъект права иначе называется лицом… Если субъективное право присваивается субъекту объективным правом, то субъект права есть искусственный продукт творчества объективного права»2. «Субъектом права может быть лицо, способное вступать в юридические отношения»3. Субъектами права по Г.Ф. Шершеневичу могут выступать как физические, так и юридические лица4. Г.Ф. Шершеневич рассматривал субъекта права с активной стороны как носителя права, либо с пассивной стороны как носителя обязанности5.

## Понятие и правовой статус субъекта банковского права

Несмотря на то, что субъект банковского права характеризуется как публично-правовыми, так и частноправовыми нормами, публично-правовой элемент играет особенно заметную и существенную роль в банковских правоотношениях. Субъект банковского права не может быть охарактеризован вне норм публичного права, в этом заключается его следующий специфический признак. Публичное право все глубже проникает в сферу частного права, оно формирует общие принципы правоприменения и законотворчества, устанавливает общие основания ответственности и способы защиты нарушенных прав, государство через государственные органы осуществляет общий контроль и надзор за деятельностью субъектов, участвующих в складывающихся правоотношениях. Нормы публичного права направлены на защиту публичного интереса, который представляет собой «общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом»1. Ни один субъект права не может быть охарактеризован вне норм публичного права, поскольку, даже участвуя в частноправовых отношениях, он обязан соблюдать права и законные интересы других лиц-участников правоотношений, а также нормы и правила, регулирующие порядок участия в правоотношении, а в случае нарушения порядка, понести ответственность за нарушение в виде предусмотренной законом санкции. Различие в характеристике субъектов различных отраслей . права заключается в степени регулирования публичными нормами правоотношений, в которых указанные субъекты участвуют. Несмотря на то, что степень участия субъектов частного права в частноправовых отношениях зачастую ограничена публично-правовыми нормами, тем не менее, они обладают широким кругом прав и степенью дозволения, свободой в выборе модели поведения в ходе участия в частноправовых правоотношениях, поэтому частноправовой элемент в указанных правоотношениях занимает первостепенное место. Банковские правоотношения являются общественно-значимыми отношениями, которые возникают в процессе осуществления банковской деятельности. Очевидно, что обеспечение стабильности и соблюдение норм законодательства и порядка осуществления банковской деятельности являются одними из первоочередных задач государства в рамках развития и поддержания экономики страны. Поскольку отношения, связанные с осуществлением банковской деятельности, представляют первостепенный интерес со стороны государства, постольку публично-правовой элемент в банковских правоотношениях является преобладающим.

Роль публично-правового элемента при характеристике правового статуса кредитных организаций усиливается наличием надзора со стороны Центрального банка РФ, функция которого заключается в том, чтобы поддерживать банк (кредитную организацию) в сбалансированном состоянии. Надзор за деятельностью и соблюдением кредитными организациями норм законодательства осуществляется, помимо Банка России, государственными органами, в числе которых, прежде всего, следует выделить Министерство финансов РФ, Счетную палату РФ, налоговые, таможенные или иные органы. Однако именно надзорная деятельность, осуществляемая Банком России, имеет особое значение для деятельности субъектов банковского права. Надзор, осуществляемый государственными органами, носит ограниченный характер и связан с регулированием узкоспециализированных вопросов, относящихся к предмету ведения того или иного государственного органа, такой надзор напрямую не затрагивает вопросы, связанные с банковской деятельностью. В то же время Банк России, осуществляя надзор за соблюдением банковского законодательства, надзор за кредитными организациями, находящимися в тяжелом финансовом состоянии, и кредитными организациями, у которых была отозвана лицензия, пруденциальный надзор, также осуществляет надзор в сфере иных правоотношений, которые выходят за рамки банковских, например, надзор в сфере валютных правоотношений. Помимо надзорных функций, Банк России также осуществляет такие публично-значимые функции как обеспечение стабильности всей финансовой системы, разработку и проведение единой государственной денежно-кредитной политики, эмиссионную деятельность и др. Таким образом, субъект банковского права обладает всеми признаками, присущими субъекту права, рассматриваемому общей теорией права; правовая характеристика субъекта банковского права определяется нормами банковского законодательства, как публично-правовыми (финансовыми), так и частноправовыми (гражданскими); субъект банковского права не может быть охарактеризован вне норм публичного права; в публично-правовом статусе субъекта банковского права значительную роль играет публично-правовой элемент, который усиливается, в случае с кредитными организациями, наличием надзора со стороны Центрального банка РФ.

В связи с тем, что предметом рассмотрения настоящей работы выступают субъекты банковского публичного права, следует дать определение понятия «субъект банковского публичного права». Субъектом банковского публичного права является лицо, либо организация, которые в силу комплекса конституционных, административных и финансово-правовых норм обладают банковской публичной правосубъектностью, т.е. способностью участвовать в публичных банковских правоотношениях и своими действиями приобретать и осуществлять субъективные права и юридические обязанности.

Действующее законодательство не закрепляет полного легального перечня субъектов банковского права, в результате чего нередко возникают споры о том, возможно ли отнести к категории «субъект банковского права» то или иное лицо или организацию, либо нет. Законом о банках1 закреплен основной перечень субъектов, осуществляющих деятельность на основе банковского законодательства. К числу указанных субъектов, в частности, отнесены: Банк России, кредитные организации, представительства иностранных банков, также Законом о банках предусмотрена возможность создания союзов и ассоциаций, банковских групп и банковских холдингов.

Статья 2 Закона о банках устанавливает закрытый перечень субъектов, входящих в банковскую систему РФ: Банк России, кредитные организации (банки и небанковские кредитные организации), а также представительства иностранных банков2. Легальный перечень субъектов банковской системы РФ, однако, не включает в свой состав физических и ряд юридических лиц, участвующих в банковских правоотношениях, либо обеспечивающих осуществление банковской деятельности, например, Агентство по страхованию вкладов, а также органы государственной власти, которые выступают в качестве участников банковских правоотношений, в связи с чем, в науке банковского права возникают дискуссии относительно состава участников банковской системы РФ.

## Правовой статус территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации

«Центральный банк РФ представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления»2. Органами управления Банка России являются Председатель Банка России и Совет директоров. Функции координации деятельности Банка России с органами государственной власти возложены на Национальный финансовый совет. Национальный финансовый совет рассматривает годовой отчет Банка России, вопросы развития и совершенствования финансового рынка Российской Федерации, совершенствования банковской системы Российской Федерации, а также проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики. В состав Национального финансового совета входят члены Совета Федерации РФ, депутаты Государственной Думы РФ, представители Президента РФ и Правительства РФ, а также Председатель Банка России. Председатель Банка России является единоличным исполнительным органом управления Банка России. Председатель Банка России, действует от имени Банка России и представляет без доверенности его интересы, а также несет ответственность за деятельность Банка России и обеспечивает реализацию функций Банка России в соответствии с Законом о Банке России.

Рассматривая вопросы правового статуса Банка России нельзя обойти вниманием изменения, внесенные в законодательство в июле 2013 г. и связанные с возложением на Центральный банк РФ функций мегарегулятора финансового рынка. В качестве мегарегулятора в научной литературе, как правило, рассматривают орган, осуществляющий финансово-кредитный надзор за большинством сегментов финансового рынка, в компетенцию которого входит рынок банковских услуг, рынок ценных бумаг и рынок страховых услуг1.

Следует отметить, что попытки введения в России института финансового мегарегулятора предпринимались и ранее, однако, не увенчались успехом. «Впервые идея мегарегулятора была предложена в исследовании компании Cadogan Financial в конце 1999 г. по заказу Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) России»2. В дальнейшем мысль о создании финансового мегарегулятора была отражена в Стратегии развития финансового рынка на 2006 – 2008 годы3. Принятие Президентом РФ Указа «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка»4 послужило первым значительным шагом на пути к созданию института мегарегулятора в России. В соответствии с указом Федеральной службе по финансовым рынкам РФ (далее – ФСФР РФ) были переданы функции Федеральной службы страхового надзора РФ по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).

В рамках доклада «О совершенствовании системы регулирования и надзора на финансовых рынках», который в сентябре 2012 г. был направлен Президенту РФ первым заместителем Председателя Правительства РФ, было предложено передать Банку России полномочия ФСФР РФ по нормативно-правовому регулированию, надзору и контролю в сфере финансовых рынков5.. 30 марта 2013 г. в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона6, в соответствии с которым Банку России передаются полномочия ФСФР РФ по регулированию, надзору и контролю в сфере финансовых рынков, а в июле 2013 г. федеральный закон был принят в окончательной редакции1. С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия упраздненной Указом Президента РФ2 ФСФР РФ.

Таким образом, с 1 сентября 2013 г. Банк России, по сути, наделен полномочиями мегарегулятора в сфере банковского, страхового и финансового рынков. Для обеспечения исполнения Банком России функций по нормативно-правовому регулированию, надзору и контролю в сфере финансовых рынков была создана Служба Банка России по финансовым рынкам, которая впоследствии была упразднена, а ее полномочия переданы структурным подразделениям Банка России3.

Первые мегарегуляторы были созданы в конце 80-х – начале 90-х годов двадцатого столетия в скандинавских странах: в Норвегии (1986 г.), Дании (1988 г.), а также в Швеции (1991 г.) и быстро завоевали популярность в других государствах. Как отмечает А. Хандруев: «К настоящему времени на модель интегрированного надзора перешли 55 государств, в том числе, 36 стран из 70 с наиболее крупными финансовыми рынками»4. Как показывает практика, мегарегуляторы создаются в целях создания справедливых и прозрачных финансовых рынков, обеспечения стабильности финансовой системы и минимизации системных рисков, повышения уровня защиты интересов инвесторов и вкладчиков. В числе положительных особенностей мегарегулятора можно выделить осуществление надзора на консолидированной основе; единое регулирование на финансовом рынке, универсализацию подходов к осуществлению надзора; снижение расходов на осуществление полномочий по надзору, а также устранение противоречий между органами, осуществляющими надзор в финансовой сфере и др. В числе негативных последствий создания мегарегулятора выделяют низкую эффективность регулирования и надзора в переходный период (первые годы осуществления мегарегулятором полномочий); игнорирование специфики отдельных секторов финансового рынка; наличие потенциального конфликта интересов в связи с концентрацией большого объема полномочий у одного органа и др.

## Агентство по страхованию вкладов как субъект банковского права

Функционирование экономической системы Российской Федерации на современном этапе совершенно немыслимо без участия кредитных организаций средств другим лицам в целях удовлетворения потребностей последних в финансовых процессах, происходящих в стране. Кредитные организации осуществляют широкий спектр операций и предоставляют услуги хозяйствующим субъектам и гражданам, выступая в качестве посредника в процессе аккумулирования свободных денежных средств одних лиц и предоставления заемных денежных.

В соответствии со статьей 1 Закона о банках1 под кредитной организацией понимается юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные Законом о банках. Кредитная организация обязуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.

Анализируя приведенное определение, можно выделить ряд признаков, присущих кредитным организациям2: 1) кредитная организация является юридическим лицом, т.е. организацией, которая имеет в собственности обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде; 134 2) кредитная организация создается с целью извлечения прибыли, т.е. является коммерческой организацией, что следует из определения, изложенного в ст. 1 Закона о банках; 3) кредитная организация может быть создана только в строго определенной законом организационно-правовой форме – хозяйственного общества. В соответствии с п. 4 ст. 66 ГК РФ хозяйственные общества могут быть созданы в форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью; 4) кредитная организация может быть создана на основе любой формы собственности, т.е. государственной, частной и иных форм собственности; 5) кредитная организация не имеет права заниматься производственной, страховой и торговой деятельностью; 6) для осуществления банковских операций кредитная организация обязана получить лицензию Банка России в установленном порядке; 7) кредитная организация является одним из элементов банковской системы Российской Федерации.

Эти правила являются общими для всех кредитных организаций. Закон о банках выделяет два вида кредитных организаций – банки и небанковские кредитные организации. Банки входят в состав элементов банковской системы России и выступают в качестве одной из существующих разновидностей кредитных организаций. Как отмечает О.М. Олейник: «Банк является, если можно так сказать, наиболее совершенной кредитной организацией, т.е. он может осуществлять любые виды деятельности, как исключительно банковские, так и иные»1. Поскольку банк определен в законодательстве Российской Федерации через призму понятия кредитная организация, постольку на него распространяются особенности правового статуса кредитных организаций.

Характерной чертой банков, отличающей их от небанковских кредитных организаций, также являющихся кредитными организациями, является исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц1.

Правосубъектность банка как юридического лица, однако же, может быть ограничена, поскольку банк осуществляет деятельность на основании лицензии, выданной Банком России, но если лицензия не предусматривает возможности осуществления каких-либо банковских операций, перечень которых установлен в ст. 5 Закона о банках, банк подобные операции осуществлять не вправе. Правосубъектность банка ограничена по отношению к правосубъектности иных коммерческих организаций. Статья 5 Закона о банках содержит прямой запрет для банков на занятие производственной, торговой и страховой деятельностью.

В соответствии со ст. 52 Гражданского кодекса РФ2 юридические лица, за исключением хозяйственных товариществ, действуют на основании уставов, которые утверждаются их учредителями (участниками). Банк осуществляет деятельность на основании устава. Помимо общих требований к содержанию устава юридических лиц (содержание в уставе наименования юридического лица, сведений о составе и компетенции органов, сведений о размере уставного капитала общества), устав банка также содержит специальные требования – указание на перечень осуществляемых банковских операций и сделок в соответствии со ст. 5 Закона о банках