

Право и политика

Правильная ссылка на статью:

Литовко А.С. — Правовая природа поведенческого надзора Центрального банка Российской Федерации // Право и политика. – 2023. – № 2. DOI: 10.7256/2454-0706.2023.2.39772 EDN: NXIWLC URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=39772

Правовая природа поведенческого надзора Центрального банка Российской Федерации

Литовко Андрей Сергеевич

аспирант, Департамент международного и публичного права, Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации

125167, Россия, г. Москва, пр. Ленинградский, 55

✉ andreilitovko@yandex.ru



[Статья из рубрики "Теория"](#)

DOI:

10.7256/2454-0706.2023.2.39772

EDN:

NXIWLC

Дата направления статьи в редакцию:

04-02-2023

Дата публикации:

11-02-2023

Аннотация: Предметом настоящего исследования стали нормы российского финансового законодательства и научные источники, содержащие в себе сведения позволяющие определить правовую природу (правовую сущность) деятельности Банка России по надзору за поведением участников финансового рынка Российской Федерации. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении банковского надзора и поведенческого надзора Центрального Банка Российской Федерации. Автор подробно рассматривает понятие правовой природы поведенческого надзора Центрального Банка Российской Федерации, устанавливает аналогию с правовой природой банковского надзора, а также анализирует контрольную и надзорную государственную деятельность. Особое внимание уделяется, сложившимся в науке, понятиям исследуемого явления за период осуществления Центральным Банком Российской Федерации надзора. Основные выводы проведенного исследования - это обобщения сложившихся взглядов на правовую природу поведенческого надзора Центрального Банка Российской Федерации. Новизна исследования заключается в том, что автор предпринимает попытку определить понятие поведенческого надзора, его

предмет и объект. Дополнительно обращает внимание на то, что сложившаяся модель надзора за поведением субъектов финансового рынка не такая формализованная как система банковского надзора, ввиду объективной невозможности регулирования динамично развивающихся отношений. Вместе с тем, определено, что характерными признаками поведенческого надзора является субъектный состав, который характеризуется участием потребителя финансовых услуг, в связи с этим делается вывод, что поведенческий надзор является надзором за соблюдением прав потребителей финансовых услуг, но в тоже время обращается внимание, что поведенческий надзор может выступать продолжением банковского надзора. Автор отмечает, что указанная классификация непосредственно зависит от цели надзорных мероприятий, к примеру проверка кредитной организации или рассмотрение жалобы потребителя финансовых услуг.

Ключевые слова:

Поведенческий надзор, банковский надзор, Банк России, потребитель финансовых услуг, правовое регулирование, финансовый контроль, финансовое право, недобросовестные практики, поведенческое регулирование, финансовый надзор

В условиях, когда экономическая обстановка обуславливает высокие требования к стабильности и безопасности финансового рынка (прим. Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2022 г. № 4355-р об утверждении Стратегии развития финансового рынка РФ до 2030 г. // СПС КонсультантПлюс) наиболее актуальными становятся вопросы достижения высокой его стабильности, средств обеспечения прав и свобод субъектов финансового рынка и их гарантиях. В ряду органов власти, традиционно обеспечивающих права и свободы на финансовом рынке, к которым можно отнести правоохранительные органы, судебные органы, органы прокуратуры [\[1\]](#), особое место занимает Центральный Банк Российской Федерации (далее – Банк России), который обеспечивает финансовую стабильность и устойчивость, путем реализации своих надзорных полномочий. В соответствии с нормами глав X, X.1, X.1-1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России) Банк России осуществляет контроль и надзор на финансовом рынке, его деятельность направлена на управление и противодействие современным типам угроз банковской и финансовой системам. В реализации своих полномочий Банк России преследует достижение публичного интереса (в понимании И.О. Антропцевой) в обеспечении экономической безопасности и законности [\[2\]](#).

Рассматривая надзорные полномочия Банка России, можно прийти к выводу, что наименее изученным инструментом достижения стабильности финансовой системы, укрепления доверия к финансовому рынку является поведенческий надзор. Анализ официальных материалов Банка России показал, что понимание поведенческого надзора со временем трансформируется. Вместе с тем, научным сообществом признаются слабые научная и правовая разработанности указанного института.

Так, И.В. Михеевой и Е.А. Долковой отмечается, что: «все сложности и перспективы поведенческого надзора должны помещаться в законодательный периметр» [\[3\]](#).

Е.Б. Лаутц [\[4\]](#), А.В. Турбановым [\[5\]](#) признается необходимость закрепления норм о защите прав потребителей финансовых услуг обособленным актом, в том числе который бы

регламентировал поведенческий надзор.

Вместе с тем, в настоящее время указанный институт закрепления не получил, в этой связи особое значение приобретает его доктринальное восприятие. Однако и в научном сообществе указанный институт исследован ограничено - не разработаны основные категории, ведутся активные дискуссии о его правовом содержании. Слабая научная разработка в настоящее время не позволяет сформировать целостное представление об исследуемом явлении. В связи с этим, считаем целесообразным более детально рассмотреть правовую природу [\[6\]](#) поведенческого надзора в сравнении с наиболее схожим по сфере применения институтом – институтом банковского надзора.

Рассматривая надзорные полномочия Банка России, мы обращаем внимание на правовую сущность надзорной деятельности.

В своей сущности надзорная деятельность Банка России — это организационно-властная деятельность, заключающаяся в создании системы проверки соблюдения обязательных требований и законодательства в процессе осуществления различных видов деятельности, а также в пресечении или предупреждении правонарушений, последующего привлечения виновных лиц к ответственности [\[7\]](#).

Таким образом, правовая природа надзорной деятельности Банка России выражается в установлении соответствия правоотношений стандартам или нормам, закрепляющим правомерную их форму, с целью пресечения или предупреждения правонарушений.

Банковский надзор – это основной институт обеспечения финансовой стабильности, а также вид публично-правовой деятельности, который осуществляется центральным банком и (или) специальным публично-правовым органом (органами) и целями которого являются: поддержание стабильности и развитие банковской системы страны; поддержание стабильности финансовой системы и национальной денежной единицы; защита интересов и прав вкладчиков и кредиторов; предотвращение кризисных явлений в банковском секторе [\[8\]](#).

Банковский надзор выражается в проведении мониторинга соблюдения обязательных банковских нормативов и применение мер ответственности в случае их нарушения, а также применении риск-ориентированного подхода, что позволяет точно, эффективно и своевременно реагировать на возникающие угрозы экономической безопасности, определять необходимый комплекс контрольных и надзорных мероприятий [\[9\]](#).

Объектом банковского надзора является система рисков и финансовая устойчивость кредитной организации.

Предметом надзора выступает непосредственная деятельность кредитных организаций и банковских групп, в частности, отчетность коммерческих банков, которая проверяется на соответствие ее обязательным банковским нормативам установленным Банком России, которые отражают финансово-хозяйственное состояние Банка. В рамках банковского надзора Банк России устанавливает соответствие между показателями банковской деятельности банков и общепринятыми стандартами, закрепленными в положениях и инструкциях Банка России, а после выявления нарушений, применяет меры ответственности, направляя кредитным организациям предостережения, предписания, требования об устранении нарушений, а при выявлении многократных нарушений или неисполнении рекомендаций Банка России - применяет меры принуждения в виде ограничения банковских операций, отзыва лицензии на осуществление финансовой

деятельности.

Таким образом банковский надзор Банка России — это надзор со строго формализованными пределами осуществления. Однако стоит отметить, что банковский надзор Банка России также реформируется, что обусловлено динамичным развитием новых форм экономических отношений.

Как отмечает Т.Э. Рождественская, «вследствие усложнения банковского бизнеса, появления новых финансовых инструментов, развития электронной торговли и ряда других причин – Банк России не может полагаться только на вопросы соблюдения требований нормативных актов, хотя это направление надзорной деятельности не утрачивает своей актуальности» [\[9\]](#). По мнению исследователя указанный подход можно назвать формальным (количественным), минусом которого является в том числе вероятность несвоевременной реакции на риски финансовой системы и признает потребность во внедрении надзорного подхода, который будет основан на качественно новых критериях.

Л.В. Санникова также подтверждает наличие проблем в осуществлении пруденциального надзора, в рамках которого не всегда возможно выявить нарушения, которые не находят отражения в «бумажной» отчетности [\[10\]](#).

Сложившаяся обстановка обусловила формирование нового подхода, который направлен на анализ поведения субъектов финансового рынка, учет его особенностей для целей обеспечения стабильности финансового рынка, который получил в научной литературе и официальных источниках Банка России название «поведенческий надзор».

Е.В. Люц отмечает, что возникновение поведенческого надзора обусловлено в первую очередь предоставлением неполной, недостоверной и, вероятно, ложной информации об инструментах финансового рынка – недобросовестным поведением. При этом, с точки зрения формального соблюдения прав и интересов своих клиентов, профессиональные субъекты финансового рынка выполняют требования законодательства [\[11\]](#).

В.В. Чистюхин обращает внимание на то, что в рамках поведенческого надзора Банка России осуществляется в первую очередь контроль за процессом непосредственной реализации финансовых продуктов и услуг, то есть за поведением субъектов финансового рынка. И в отличие от банковского надзора, поведенческий надзор сосредоточен не на проблемах обеспечения стабильности финансового рынка, а имеет своей целью обеспечение защиты и восстановление нарушенных прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, устранение причин недобросовестных практик [\[12\]](#).

Таким образом, несмотря на то, что мы говорим о том, что поведенческий надзор является логическим ответом на возникшую необходимость углубленного надзора за стабильностью финансового рынка и вытекает из банковского надзора, нельзя сделать вывод об отождествлении поведенческого надзора и банковского надзора Банка России.

Ученые Грешнова Т.М., Беско О.В., отмечают также, что поведенческий надзор не является банковским надзором, и самое главное его отличие в том, что он заключается не в надзоре за соблюдением нормативов, а в исследовании поведения субъектов финансового рынка, в частности банков, в их взаимодействия с потребителями финансовых услуг [\[13\]](#).

Вместе с тем, как мы отмечали ранее, законодательного отражения «поведенческий надзор» не нашел, однако можно предположить, что указанный институт в настоящее время формируется через практику Банка России (прим. электронный ресурс: поведенческий надзор URL: [https://cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance] (дата обращения 06.01.2023)).

Научных работ, посвященных теме исследования правовой природы надзора за поведением участников финансового рынка нами не выявлено, в связи с этим нами предпринята попытка самостоятельно определить содержание правовой природы поведенческого надзора.

Анализ доступных публичных источников о поведенческом надзоре и научных исследований этой темы позволяет сформулировать следующее определение поведенческого надзора.

Поведенческий надзор – это разновидность надзорной деятельности Банка России, осуществляемая в отношении участников финансового рынка в целях недопущения реализации ими недобросовестных поведенческих практик [\[14\]](#).

Поведенческий надзор призван локализовать то «серое пространство» неурегулированное обязательными нормами права, где широко распространено усмотрение профессиональных субъектов финансового рынка, поведение которых сопряжено с ненадлежащим исполнением своих прав и злоупотреблением своим доминирующим положением на рынке. Такое поведение снижает общее экономическое развитие, препятствует появлению доверия непрофессиональных участников финансового рынка к финансовым институтам, снова формирует очаги «серой» экономики.

Кроме того, по результатам проведенного анализа можно сделать вывод, что объектом поведенческого надзора выступает широкая деятельность субъектов финансового рынка по реализации финансовых продуктов потребителям финансовых услуг (продуктов) противодействие недобросовестным, нелегальным практикам, а также рассмотрение жалоб и совершенствование правового регулирования.

Предметом поведенческого надзора выступает совокупность норм, регламентирующих порядок деятельности субъектов финансового рынка, требования к самим финансовым продуктам, а также нормы актов регулирующие права потребителей финансовых услуг, нормы о деятельности финансового уполномоченного, о деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, а также, та сфера отношений, которая напрямую не попадает в сферу регулирования обязательных финансовых нормативов, но тесно связана с поведением участников финансового рынка и может быть оценена со стороны добросовестности ее осуществления.

Новый вид надзора направлен на укрепление доверия физических лиц к институтам финансового рынка, а также улучшение качества финансовых услуг; противодействие финансовым преступлениям и недобросовестным практикам; создание инвестиционного климата, который позволит развивать экономику; поддерживать развития региональных банков.

Данный вид надзора можно дополнительно характеризовать тем, что в нем особое внимание уделяется потребителю финансовых услуг, который выделяется в ряду широкого круга поднадзорных субъектов, среди которых, кроме банков, выделяются брокеры, страховые организации, пенсионные фонды, микрофинансовые организации,

инвестиционные компании, брокерские компании, дилерские компании и другие (прим. электронный ресурс: Поведенческий надзор URL: [https://cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance] (дата обращения 06.01.2023)).

Поведенческий надзор является более широким институтом, что обусловлено его целью и формами отношений, складывающимися между поднадзорными субъектами. Аналогичной точки зрения придерживается и Е.Б. Лаутс [\[4\]](#).

Поведенческий надзор в сравнении с банковским надзором нельзя назвать формализованным в связи с тем, что существенную особенность вносят поднадзорные отношения, которые характеризуются перманентным изменением и сложностью их фиксации, объективизации в универсальные нормы права. Реализация основного содержательного аспекта поведенческого надзора выражается в установлении соответствия стандартам поведения на рынке, выявление недобросовестного поведения и его квалификация в соответствии с признаками недобросовестности.

А.Г. Гузнов отмечает, что «основные направления надзора на рынке ценных бумаг связаны с поведенческим характером субъектов, и прежде всего - с защитой прав потребителей услуг – граждан и юридических лиц. Однако есть аспекты регулирования и надзора, связанные и с поддержанием финансовой устойчивости» [\[15\]](#).

Мы также согласны с указанным мнением, так как единая конституционная цель деятельности Банка России — это обеспечение финансовой устойчивости, а конкретные его полномочия являются лишь инструментом достижения общей цели.

Стоит также отметить, что помимо обособленного использования поведенческого надзора для выявления недобросовестных моделей поведения участников финансового рынка с участием потребителей финансовых услуг, поведенческий надзор может также использоваться в комбинированном формате. Так, в случае реализации поведенческого надзора одновременно с банковским надзором или надзором за страховыми организациями он реализуется в рамках осуществляемого банковского, страхового или надзора за финансовым рынком и направлен на обеспечение финансовой стабильности.

Отдельно, считаем необходимым отметить об исключительности положения поведенческого надзора Банка России (в том числе и иных надзорных полномочий Банка России) с точки зрения национального регулирования контроля и надзора.

Как мы отметили, с одной стороны, большинство доктринальных определений поведенческого надзора раскрывают его как в первую очередь надзорную деятельность за субъектами финансового рынка, вместе с тем, надзор не регулируется «отраслевыми» законами о государственном контроле (надзоре). В соответствии с пунктами 8 и 9 части 4 статьи 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) положения Закона № 248-ФЗ не применяются к организации и осуществлению государственного финансового контроля и муниципального финансового контроля, контроля за использованием средств государственными корпорациями и контроля (надзора) за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, некредитных финансовых организаций, лиц, оказывающих профессиональные услуги на финансовом рынке, надзора в национальной платежной системе.

Кроме того, полагаем, что Банку России при осуществлении поведенческого надзора возможно обратить внимание на наработки «традиционного» государственного контроля (надзора), которые в настоящее время предусматривают в том числе массовую

цифровизацию государственного контроля (надзора) путем разработки и внедрения специальных государственных автоматизированных систем.

Подводя итог изложенному выше, можно сделать вывод, что поведенческий надзор является разновидностью надзорной деятельности Банка России с определенными особенностями, обусловленными объективной перманентной динамичной изменчивостью поднадзорных отношений. Правовая природа поведенческого надзора заключается в дополнении «традиционных» видов надзора Банка России и реализуется по направлению потребительского надзора за правами потребителей финансовых услуг и предотвращения недобросовестных практик и направлена на установление нарушений прав потребителей финансовых услуг в рамках пруденциального надзора Банка России.

Библиография

1. Кертешян К.М. Сущность и способы защиты прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений // Вестник магистратуры. 2019. №11-2 (98). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-i-sposoby-zaschity-prav-i-zakonnyh-interesov-subektov-finansovyh-pravootnosheniy> (дата обращения: 30.01.2023).
2. Антропцева И.О. Публичный интерес как основная цель публичного финансового контроля // Финансовое право. 2021. № 8. С. 3-6.
3. Михеева И. В., Долкова Е. А. Поведенческий надзор Банка России в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. №2;
4. Лаутс Е.Б. Посредническая деятельность банка: правовые проблемы // Банковское право. 2021. N 1. С. 17 – 25;
5. Турбанов А.В. Саморегулирование и защита прав потребителей банковских услуг // Банковское право. 2020. N 4. С. 15 – 26;
6. Комиссарова Е. Г. Формально логические аспекты понятия «Правовая природа» // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formalno-logicheskie-aspekty-ponyatiya-pravovaya-priroda> (дата обращения: 09.02.2023).
7. Рождественская Т.Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 9-10.
8. Тапсаев Я.Р. Специфика современной модели регулирования и надзора банковской деятельности // Труды грозненского государственного нефтяного технического университета им. Академика М.Д. Миллионщикова. 2018. № 16-17.
9. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Правовые основы риск-ориентированного банковского надзора // Административное право и процесс. 2016. N 2. С. 22-25.
10. Санникова Л. В. Проблемы становления поведенческого надзора в России // Деньги и кредит. 2017. № 10. С. 54.
11. Люц, Е. В. Поведенческий надзор на финансовом рынке: характеристика и перспективы развития / Е. В. Люц // Омские научные чтения-2019 : материалы Третьей Всероссийской научной конференции, Омск, 02–06 декабря 2019 года. – Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2019. – С. 698-700;
12. Чистюхин В.В. Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями // Актуальные проблемы российского права. 2022. N 1. С. 60 – 72;
13. Грешнова Т. М., Баско О. В. К Вопросу О Внедрении Поведенческого Надзора На Банковском Рынке В Российской Федерации 2020. С. 8–10;

14. Литовко А.С. — Понятие и сущность поведенческого надзора Центрального Банка Российской Федерации // Юридические исследования. – 2023. – № 2. – С. 25-35. DOI: 10.25136/2409-7136.2023.2.39735 EDN: IQJATS URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=39735 (дата обращения 08.02.2023);
15. Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 261.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. Предметом исследования рецензируемой статьи "Правовая природа поведенческого надзора Центрального банка Российской Федерации" выступает система правовых норм, регулирующих надзорную деятельность Банка России, а именно, отдельную ее разновидность - поведенческий надзор.

Методология исследования. Методологию статьи составили следующие современные диалектические приемы научного познания: анализ, абстрагирование, гипотеза, аналогия, синтез, правовое моделирование, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный. Применение научных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования статьи, выработать правильную авторскую позицию и аргументировать ее. В статье использовалось сочетание теоретической и эмпирической информации.

Актуальность исследования. Нельзя не согласиться с автором, что "... экономическая обстановка обуславливает высокие требования к стабильности финансового рынка", по этой причине становятся важными и значимыми вопросы обеспечения особых гарантий и в том числе, юридических мер безопасности для участников финансовых отношений, и прежде всего, контроль в этой сфере экономике со стороны государства. Одним из гарантов стабильности выступает Банк России со своими особыми полномочиями по осуществлению надзорных функций в банковской системе. Анализ юридической природы поведенческого надзора Банка России, проведенный автором, а также те результаты, которые он достиг, имеют не только научную (теоретическую), но и практическую значимость. Целью деятельности Центрального банка является создание условий для предотвращения неустойчивого финансового положения в стране и наблюдение за соответствием деятельности всех субъектов в банковской сфере установленным законодательным требованиям. Осуществление поведенческого надзора - это одна из его функций.

Научная новизна. Выбранный автором статьи аспект исследования обладает определенными элементами новизны, несмотря на тот факт, что в целом тема надзора Банка России в банковской системе весьма разработана. Заслуживают внимания отличающиеся новизной и оригинальностью суждения и выводы автора.

Стиль, структура, содержание. Статья написана на высоком научном уровне. Из текста статьи видно, что автор владеет специальной терминологией и правильно ее применяет. Материал изложен последовательно, грамотно и ясно. Статья структурирована (введение, основная часть и заключение), хотя формально не разделена на части. По содержанию тема раскрыта. В качестве небольшого замечания можно отметить повтор слов в предложениях. По возможности следует заменять слова (термины) на синонимы. Например, в последнем абзаце: направлению ... направлена.

Библиография. Автором использовано достаточное количество библиографических

источников. Список библиографии оформлен в соответствии с требованиями.

Апелляция к оппонентам. Формулируя собственные выводы, автор корректно обращается к мнениям других ученых. Все заимствования оформлены ссылками.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья "Правовая природа поведенческого надзора Центрального банка Российской Федерации" отвечает установленным требованиям, предъявляемым к научным публикациям, отличается актуальностью, научной новизной и обладает практической значимостью. Данная статья рекомендуется к опубликованию в научном журнале "Право и политика", поскольку может представлять интерес для специалистов в области государственного и банковского права, а также преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов юридических вузов.