

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Законность банковской деятельности в системе принципов финансового права»

Студент

А. З. Бигушев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Общая характеристика принципа законности банковской деятельности	8
1.1 Система принципов финансового права: понятие и значение.....	8
1.2 Место и роль принципа законности банковской деятельности в системе принципов финансового права	17
Глава 2. Реализация принципа законности банковской деятельности.....	24
2.1 Направления организации контроля за законностью банковской деятельности.....	24
2.2 Последовательная реализация принципа законности банковской деятельности как условие модернизации банковской системы Российской Федерации	37
Глава 3 Проблемы и перспективы развития принципа законности банковской деятельности в современных условиях.....	48
Заключение	66
Список используемой литературы и используемых источников	72

Введение

Актуальность исследования. Законность банковской деятельности является основой функционирования всей кредитно-финансовой системы, обеспечивающей функционирование национальной экономики. Поэтому законность в деятельности Центрального Банка Российской Федерации (далее - ЦБ РФ) как принцип организации его работы является в условиях рыночной экономики фундаментальным способом обеспечения стабильности функционирования всей финансово-кредитной системы, формируя доверие всех участников гражданского оборота к его регулирующей политике. Отсюда следует, что эффективность финансово-правовой политики, реализуемой Правительством России через деятельность ЦБ РФ, может быть достигнута только при условии соблюдения им при реализации своих регулирующих функций принципа законности.

С другой стороны, фактическая неограниченность предоставленных ЦБ РФ согласно законодательству регулятивных и надзорных полномочий создают напряженность на кредитном рынке, обусловленную ожиданиями возможных злоупотреблений со стороны администрации ЦБ РФ, занимающей фактически монопольное положение публичного регулятора.

Поэтому актуальность углубленной характеристики принципа законности банковской деятельности, являющегося составной частью принципов финансового права, в том числе определяющих участие ЦБ РФ в кредитных отношениях в Российской Федерации, обусловлена обострением социально-экономических последствий глобального экономического кризиса, который, в силу вовлеченности российской экономики в мировую систему торгово-экономических связей, угрожает разрушительными последствиями и для российского общества. Рост инфляции подрывает стимулы для экономической активности, которая и без кризиса находилась в России на крайне низком уровне. Ведущим специализированным институтом, призванным обеспечить устойчивость национальной валюты и

тем самым сформировать условия для структурной перестройки экономики без социальных потрясений, вызванных крайним падением уровня доходов населения, является ЦБ РФ.

В условиях финансово-экономического кризиса, требующего повышения эффективности государственного регулирования в области кредитно-денежных отношений, наибольшее значение для сохранения доверия финансового рынка к регулирующей деятельности ЦБ РФ приобретает строжайшее соблюдение принципа законности как фундамента всей системы принципов финансового права.

Степень научной разработанности темы. Исследованию вопросов, связанных с обеспечением законности банковской деятельности посвящено большое количество работ современных авторов, что обусловлено социальной значимостью обеспечения законности банковской деятельности. Отдельные аспекты обеспечения законности банковской деятельности затронуты в работах Л.К. Вороновой, Н.Б. Глушковой, Е.Ю. Грачевой, О.Н. Горбуновой, Н.В. Девятаевой и Д.Д. Гудкова, Е.Ю. Демениной, А.Б. Якуповой и Н.Н. Бойко, С.В. Запольского, Л.Н. Земцовой, Т.Н. Казанковой и Ю.А. Кавкаевой, Н.Н. Карпова, В.И. Краснова и Ю.А. Крохиной, Д.К. Кусовой, О.И. Лаврушина, Е.Н. Маевской, О.М. Олейник, А.А. Пилипенко, И.В. Рукавишниковой, Е.С. Салиной, Г.А. Госуняна, Н.В. Химической и Е.В. Покачаловой, Е.В. Черниковой, Д.С. Шитикова.

Различные аспекты вопросов обеспечения принципа законности в частности, касающиеся современной Российской Федерации с учетом новых экономических и политико-правовых условий рассматриваются в трудах таких авторов, как Н.Г. Александров, К.И. Амирбеков и А.М. Магомедов, В.К. Бабаев, А.М. Васильев, Ф.А. Вестов, А.Ю. Винокуров, В.П. Гавриков, В.В. Денисенко, А.О. Долгопят, А.Н. Домрачева, Х.Ш. Сафин, Г.А. Федяева, А.Н. Ермаков, Н.М. Коркунов, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, Н.А. Катаев, А.В. Лосяков, Ф.З. Халиков, С.А. Правкин, Л.М. Зейналова, А.В. Малько, К.А. Струсь, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.А. Мясин, П.С. Назаров, А.В.

Новиков, Т.Н. Радько, Г.М. Резник, О.Ю. Рыбаков, О.П. Сауляк, Ю.Н. Старилов, М.С. Строгович, Л.С. Явич.

Цель исследования - провести комплексный анализ принципа законности банковской деятельности.

Задачи исследования:

1. Рассмотреть систему принципов финансового права, дать определение принципу законности и банковской деятельности.

2. Изучить особенности реализации принципа законности банковской деятельности.

3. Проанализировать проблемы и выявить перспективы развития принципа законности банковской деятельности.

Объект исследования - общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства, складывающиеся на основе принципа законности банковской деятельности по поводу правомерного осуществления банковской деятельности.

Предмет исследования – законы и иные нормативно-правовые акты, а также теоретические положения, касающиеся принципа законности банковской деятельности.

Методы исследования. Из числа общенаучных методов были использованы анализ, синтез, обобщение, систематизация и структуризация научного материала, метод индукции и дедукции. Также используются следующие частно-научные методы: исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой и др.

Научная новизна исследования заключается в том, что в работе проведено комплексное исследование реализации принципа законности банковской деятельности.

Теоретическое и практическое значение исследования обусловлено, в частности, тем, что в работе представлены рекомендации по совершенствованию банковского законодательства.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В системе принципов финансового права фундаментальное место занимает принцип законности банковской деятельности. Его реализация обеспечивает стабильность всей финансовой системы государства, поддерживая, таким образом, функционирование народного хозяйства.

2. Реализация принципа законности банковской деятельности состоит в том, что деятельность кредитных организаций может осуществляться только на основании выдаваемой ЦБ РФ лицензии и под его надзором. Нарушение банками и небанковскими кредитными организациями положений федерального законодательства и подзаконных актов, издаваемых ЦБ РФ, влечет за собой финансово-правовую ответственность.

3. Банковский надзор в Российской Федерации осуществляется на основе системы национального законодательства, в которую наряду с законодательством о банковской деятельности входит также Закон о защите прав потребителей.

4. Для повышения эффективности банковского надзора с целью обеспечения законности в банковской деятельности необходимо организационно-правовое обеспечение взаимодействия ЦБ РФ и Роспотребнадзора. Для его реализации нам кажется целесообразным законодательно закрепить процедуру формирования и работы совместных комиссий территориальных учреждений Банка России и органов Роспотребнадзора для решения дел о нарушениях банками действующего законодательства о защите законных прав потребителей финансовых услуг.

5. Соблюдение принципа законности банковской деятельности позволяет обеспечить стабильность и позитивные изменения в банковском сообществе, что представляется необходимым условием функционирования всего народного хозяйства. Для реализации данного принципа особое значение имеет использование программных документов доктринального характера (например, стратегии развития банковского сектора).

6. Вопросы обеспечения законности банковской деятельности связаны с проблемами повышения уровня правосознания банковских работников и

финансовой грамотности населения. Поэтому представляется актуальным направление деятельности ЦБ РФ в сфере повышения общего уровня правовой грамотности и правосознания населения. В настоящее время требуется активное развитие механизмов защиты прав потребителей банковских услуг.

Практическая значимость работы заключается в том, что предпринятый нами в ходе настоящего исследования анализ актуальных проблем в сфере обеспечения всеми участниками банковской деятельности принципа законности как ведущего института в системе принципов финансового права позволил выявить ведущие направления дальнейшего совершенствования правового механизма регулирования банковской деятельности в России, призванного обеспечить строгое соблюдение принципа законности, являющегося основой защиты публичных интересов в кредитно-финансовых отношениях.

Структура работы – введение, 3 главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Общая характеристика принципа законности банковской деятельности

1.1 Система принципов финансового права: понятие и значение

Финансовая деятельность государства является важным направлением, обеспечивающим плановый процесс мобилизации денежных средств.

Поведение хозяйствующих субъектов во многом определяется действующими в стране «экономическими законами» [33, с. 65].

Юридические нормы способствуют обеспечению эффективной хозяйственной деятельности с учетом взаимодействия различных сторон и субъектов рыночной деятельности. С помощью их действия достигается регулирование общественных отношений, возникающих в финансовой сфере.

Финансовая политика осуществляется и реализуется через систему органов государственного финансового контроля. Именно через государство происходит формирование, распределение и использование денежных фондов государственных и муниципальных образований. Как отмечается во введении к Оксфордскому справочнику по банковскому делу, финансово-правовая политика является важным условием для эффективного распределения и использования денежных фондов [76, с. 4].

Для эффективной оптимизации денежных средств необходим своевременный и всесторонний финансовый контроль. Как отмечала Д. Йеллен, возглавлявшая Федеральную резервную систему США в 2013-2018 гг., основой эффективности публичного контроля со стороны центрального банка за деятельностью коммерческих банков является открытость такой деятельности, что позволит наладить адекватное запросам экономики правотворчество и правоприменение в этой важнейшей для национальной экономики сфере управления [77, с. 5].

Модернизация экономики и преодоление различных кризисных явлений будет возможна, если финансово-правовые нормы соответствующим образом закреплены в законе [59, с. 121].

Следует отметить, что действующее финансовое право в настоящее время имеет ряд проблем, в том числе, в нем не закреплено системное устройство и организация финансового процесса.

Важное значение в финансовом праве имеют принципы, которые определяют допустимость поведения субъектов экономической деятельности. Принципы права регулируют возможные модели поведения в экономической сфере.

Эффективность финансово-правовой политики возможна только при реализации всех принципов права, а для этого необходимо их соответствующее закрепление на законодательном уровне.

На практике часто возникают сложности в их применении, поэтому в настоящее время имеется явная необходимость в дополнительном научном анализе и практическом повышении качества их нормативного закрепления.

Е.Ю. Грачева формулирует определение принципов как фундаментальных правил, позволяющих добиваться совершенствования действующего законодательства и модернизацию актуальных для соблюдения основ конституционного строя правоотношений с учетом международных стандартов [34, с. 58].

Профессор С.В. Запольский считает, что принципы финансового права являются главным агрегирующим фактором, обеспечивающим порядок в сфере финансовых отношений [41, с. 132].

По мнению Л.К. Вороновой, действующее финансовое законодательство в настоящее время является очень разветвленным, поэтому для обеспечения его единства и систематизации необходимо соблюдение правовых принципов [31, с. 49].

Характеризуя значение принципов финансового права, Ю.А. Крохина отмечает, что они формируют особый научный фундамент, гарантирующий единство и закономерность в развитии финансовых отношений [47, с. 231].

Проанализировав разные концепции, представленные в литературе, мы также можем отметить следующее значение принципов финансового права:

- дают возможность выявить природу исследуемых явлений;
- способствуют выявлению и устранению противоречий и пробелов в финансовом законодательстве;
- конкретизируют исследуемые объекты;
- оптимизируют правоприменительную сферу, определяя трактовку и применение соответствующих правовых норм;
- способствуют обобщению и систематизации правовых норм и институтов;
- способствуют внедрению в национальное законодательство международных правовых норм.

В целом комплекс правовых принципов в финансовой сфере, в аспекте взаимосвязи между ними, представляет собой особого рода систему; при этом возможны различные проявления указанной взаимосвязи – с одной стороны, принципы дополняют и конкретизируют друг друга, с другой – взаимно друг друга подкрепляют, т.е. один принцип содействует соблюдению другого и наоборот.

При применении к формулированию анализируемого понятия научного подхода существенно возрастает уровень действенности правоприменительных средств, а для участников соответствующих отношений обеспечивается возможность реализации их законных прав.

С одной стороны, правовые принципы в финансовой сфере, представляя собой значимый правовой регулятор, являются регулируемыми самыми важными аспектами данной сферы положениями; с другой же, в указанных положениях выражаются все законодательные нормы.

Анализируемые принципы зависят от единой системы общественных ценностей, а также от целей регулирования указанной сферы, обусловленных данными ценностями.

При определении значимых характеристик финансово-правовых принципов основываться необходимо на ряде разработок общетеоретического характера [58, с. 342].

При формулировании перечня ключевых признаков финансово-правовых принципов следует исходить также из необходимости соответствия данных признаков не только теории права, но и практике правоприменения, в первую очередь при обеспечении соблюдения прав и охраняемых законом интересов лиц, участвующих в отношениях, которые возникают в данной сфере.

Прежде всего, здесь имеет значение соответствие принципов целям финансового права, а также решаемым в рамках достижения указанных целей задачам. Само понятие цели в данном случае приобретает особое значение, поскольку именно цель определяет содержательную часть той или иной отрасли права; именно поэтому из целей следует исходить при формировании основных правовых принципов.

Финансовое право является системной совокупностью юридических норм, призванных регулировать возникающие в ходе финансовой деятельности общественные отношения между государственными структурами, муниципальными образованиями, юридическими лицами и т.д., а также обеспечивать максимальную эффективность при выполнении соответствующих социальных функций.

Принципы финансового права в большей степени относятся к публично-правовой сфере общественных отношений, которые возникают между перечисленными лицами и структурами; соблюдение данных принципов должно обеспечиваться соответствующими средствами защиты, разработанными и применяемыми на государственном уровне [60, с. 230].

Возникновение финансово-правовых отношений происходит в случаях, во-первых, реализации финансовой деятельности государственных органов по распределению доходов; во-вторых, осуществлении контроля за оборотом финансов юридических лиц, обеспечивающего соблюдение публичных интересов; в-третьих, в процессе регулирования возникающих в данной сфере отношений между государственными и муниципальными образованиями; в-четвертых, в рамках государственного регулирования

финансовых отношений российских государственных органов с иностранными государствами и организациями и т.д.

Для рассматриваемых правовых принципов, как представляется, одним из наиболее значимых признаков является универсальный характер их проявления в различных ситуациях; при этом в конкретных случаях правоприменения различный уровень их использования не может полностью исключаться; в силу этого права исследователи, полагающие, что принципы любой отрасли права должны, в первую очередь отвечать требованиям полноты и не вступать друг с другом в противоречие [62, с. 28].

Под полнотой в данном случае подразумевается максимально широкий охват правоотношений, а также соответствие названия рассматриваемого принципа его содержанию.

Что касается отсутствия противоречий, то в данном случае подразумевается соответствие принципов друг другу, Основному закону, международным правовым нормам, установленным в соответствующей сфере целям и задачам.

В случае появления коллизий законодатель, так или иначе, должен четко сформулировать, какие нормы обладают преимуществом.

Независимость правовых принципов друг от друга в первую очередь предполагает определенность их формулировок и отсутствие дублирующих положений. На практике это означает, что любой принцип должен своим содержанием охватывать собственную сферу деятельности, быть незаменимым при решении той или иной конкретной ситуации [60, с. 230].

У каждого конкретного финансово-правового принципа, кроме того, должна быть та же, что и у прочих, юридическая сила, т.к. указанные принципы на равных основаниях используются правоприменителем.

Между анализируемыми принципами, вместе с тем, имеется непосредственная связь; в их содержательной части зачастую наблюдается такое сходство, что не всегда можно сразу определить принцип, применяемый в той или иной конкретной ситуации.

Самым важным признаком данных принципов, как представляется, выступает их нормативный характер; большинство исследователей финансово-правовой сферы придерживается данной позиции, невзирая на неоднозначный характер приведённого тезиса. Основанием для такой формулировки служит то, что в указанной сфере широко применяются различные регулирующие нормативы и стандарты.

В силу этого регулятором финансовых отношений можно считать исключительно зафиксированные в соответствующих правовых нормах положения; образующие содержательную часть анализируемых принципов правовые нормы являются теми ключевыми положениями, которые обуславливают как содержание прочих норм в данной сфере, так и их ориентированность.

В этой связи можно сделать вывод о том, что нормативный характер анализируемых принципов позволяет сформировать для деятельности в области финансов необходимую нормативную базу.

С задачей выявления критериев связана проблема определения правовой природы принципов финансового права. Согласно мнению большей части исследователей, юридическая природа финансово-правовых принципов относится к объективно-субъективной категории, поскольку, с одной стороны, данные принципы определяются спецификой регулируемых правовых отношений, с другой – представляют собой результат правотворческого процесса [60, с. 231].

С данной позицией можно согласиться; однако объективный и субъективный аспекты правовой природы указанных принципов проявляются на различных уровнях, а не как различные грани одного и того же анализируемого явления.

Принципы финансового права на уровне индивидуального правового сознания воспринимаются как объективные, на законодательном уровне они воспринимаются в качестве субъективных, поскольку обусловлены волей конкретного законодателя.

Юридическая природа анализируемых принципов определяется, таким образом, в соответствии с субъектом их применения.

Необходимо уделить внимание разработанному механизму обеспечения «надгосударственного» контроля содержательной части любых правовых принципов за счёт разработки на международном уровне правовых актов и соответствующих контрольных мероприятий.

Принципы, относясь к категории нормативных образований, обладают всеми присущими нормам характеристиками, включая 3-частный состав (гипотеза – диспозиция – санкции); однако финансово-правовые принципы, вместе с тем, отчётливой структурой обладают не во всех случаях.

В рамках исследования принципов в качестве гипотезы выступают обязательные условия реализации того или иного принципа.

В качестве гипотезы универсального характера (принимая во внимание, что характер самих принципов является универсальным для правотворчества) представляется обоснованным считать условия появления конкретных финансовых правоотношений.

Содержание нормы непосредственно определяется её диспозицией; то есть в диспозиции правовой нормы для определённой ситуации предусматривается необходимость соблюдения участниками правовых отношений определённых правил.

Если же говорить о такой категории, как санкция, то под ней подразумевается применение в том или ином случае принудительных мер со стороны государства, направленных на восстановление прав участников отношений, если таковые были нарушены. Принято считать, что в рассматриваемой сфере санкции в большинстве случаев подразумевают под собой меры именно финансового характера.

Санкция, вместе с тем, представляет собой не более чем возможность, закреплённую действующим законодательством, при том, что вступление санкции в юридическую силу предполагает возникновение конкретной юридической ответственности в форме вменения нарушителю обязанности

переносить определенные последствия, выражающиеся в ограничении его прав), как-то: выплата штрафов, неустоек и т.д. [55, с. 14].

Следует иметь в виду, что для описания финансово-правовых принципов могут применяться определённые признаки; при их классификации на основные и второстепенные необходимо опираться на следующие факты: в число основных входят признаки формального, нормативного характера, а к второстепенным относятся признаки, выражающие специфику реализации принципов в конкретной жизненной ситуации [60, с. 232].

По результатам изучения профильных литературных источников, можно сделать вывод о том, что отнюдь не во всех случаях указанные признаки классифицируются именно вышеописанным способом. Кроме того, само понятие принципов определено недостаточно чётко; необходимо отметить и тот факт, что список второстепенных признаков неполон, поскольку их выявление определяется возникновением новых ситуаций в правоприменительном поле.

Определённые затруднения связаны также с тем, что в отношении необходимости нормативного закрепления принципов единое мнение у специалистов отсутствует.

Одни специалисты подразумевают под принципами определённые положения базового характера, другие – исключительно зафиксированные в актуальных законодательных актах [66, с. 99].

Отсюда следует вывод о том, что рассматриваемые принципы следует закрепить в действующих актах в форме обязательных предписаний. Если данные меры не приняты, речь может идти исключительно о пробелах в законодательстве, требующих устранения.

В список самых значимых характеристик принципов финансового права необходимо включить следующие пункты:

1) обусловленность принципов финансового права основными целями и задачами данной отрасли права; процессы определения целей и принципов тесно связаны друг с другом и основываются на ряде закономерностей;

2) с помощью финансово-правовых принципов осуществляется регулирование сферы формируемых на государственном (муниципальном) уровне правоотношений; внимание следует уделять также частноправовой составляющей;

3) у финансово-правовых принципов присутствует признак универсальности;

4) данные принципы должны отвечать требованиям полноты; под полнотой в данном случае подразумевается максимально широкий охват правоотношений;

5) независимость правовых принципов друг от друга в первую очередь предполагает определенность их формулировок и отсутствие дублирующих положений;

6) на уровне индивидуального правового сознания данные принципы воспринимаются как объективные; в свою очередь, на законодательном уровне они воспринимаются в качестве субъективных, поскольку обусловлены волей конкретного законодателя;

7) принципы, относясь к категории нормативных образований, обладают всеми присущими нормам характеристиками; отсюда следует вывод о том, что рассматриваемые принципы следует закрепить в действующих актах в форме обязательных предписаний;

8) анализируемые принципы, согласно перечисленным критериям, должны быть определены как закреплённые в положениях законодательства базовые требования;

9) значимость финансово-правовых принципов заключается в том, что в них выражена государственная политика, относящаяся к данной области, а также в том, что они являются средством обеспечения устойчивости и унификации регламентирования отношений в данной сфере;

10) особенности правового регулирования в данной сфере определяются различными уровнями его реализации (национальным, международным, отраслевым и суботраслевым) [71, с. 9].

Таким образом, данные принципы имеют основополагающее значение и должны быть закреплены в законе в систематизированном виде в форме обязательных предписаний. Необходимо, кроме того, принять во внимание возможность применения финансово-правовых принципов, имеющих существенное значение для совершенствования финансового права.

1.2 Место и роль принципа законности банковской деятельности в системе принципов финансового права

Обобщение имеющихся в юридической литературе подходов позволяет выделить два основных подхода к понятию законности. В рамках узкого подхода законность означает строгое исполнение и соблюдение только законов. Такая позиция присуща советским правоведам М.С. Строговичу, Н.А. Шайкенову, Л.С. Явичу, а также современному российскому исследователю В.К. Бабаеву [26, с. 527]. При более широком подходе, основанном на признании общеобязательности права, законность определяется как выполнение всех нормативно-правовых актов, а не только актов законодательства. В современной отечественной юриспруденции эту концепцию разделяют П.С. Назаров, Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.Р. Аветисян и А.М. Воронов [23, с. 16].

В уже имеющихся в юридической науке подходах законность понималась как строгое соответствие действий субъектов общественных отношений содержанию предписаний правовых норм, что соответствует распространенному в Российской империи, советском государстве и в постсоветской юриспруденции нормативистскому подходу к правопониманию.

Советская юриспруденция полностью восприняла характерный для дореволюционной юридической науки указанный подход, в рамках которого известный советский правовед М.С. Строгович определял законность как «строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми органами государства, учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами» [68, с. 110]. Л.С. Явич подчёркивал, что «когда говорится о законности, то имеется в виду соответствие деятельности закону» [73, с. 285].

Такой подход приравнивал нарушения законодательства должностными лицами и гражданами.

В СССР юридическая наука рассматривала законность как четкое и безусловное соблюдение субъектами права законов и всех подзаконных НПА. Социалистическая законность определялась как порядок неуклонного соблюдения закона, который является волей трудового народа и всего рабочего класса.

В одном из первых советских учебников по теории государства и права под редакцией Н.Г. Александрова с учетом имевших место в первые десятилетия советской власти репрессий и злоупотреблений со стороны органов государственной власти и должностных лиц подчеркивалось, что «порядок обязателен к соблюдению для всех должностных лиц, всех граждан. А функции государственного управления выполняются, основываясь на четком и безоговорочном исполнении закона». При этом должностные лица контролируют, чтобы права граждан были строго соблюдены. Государство и общество в свою очередь осуществляют усиленный контроль за исполнением и соблюдением законов. Любые нарушения законности должны караться независимо от положения того, кто их допустил [24, с. 410].

Характеризуя особенности организации государственной власти в период «развитого социализма» В.В. Борисов в книге «Правовой порядок развитого социализма» писал, что законность - демократический принцип

советской власти. Это говорит о том, что требование четкого соблюдения законодательства СССР предъявлялось ко всем без исключения: органам государственной власти, предприятиям и организациям, должностным лицам и гражданам. Государственные и общественные меры контроля гарантируют права, свободы, интересы граждан и организаций, а также обеспечение соблюдения возложенных на них обязанностей и четкое, неукоснительное выполнение законных актов и актов реализации прав [27, с. 332].

Для советской юриспруденции было характерно противопоставление «законности» враждебных буржуазных государств утверждаемой в Советском Союзе как первому в мире государству «рабочих и крестьян» «социалистической законности», ориентированной, в первую очередь, на защиту интересов трудящихся. Но принятые для ее определения формулировки также характеризовались нормативистским подходом, согласно которому обществу предъявлялось требование уважать и строго соблюдать закон и все нормативные правовые акты в целом. А с другой стороны постулировалось обязательное соблюдение «социалистической законности», включая ее защиту от всевозможного произвола в сфере правовых отношений, которые регулируются нормами права. Таким образом, «социалистическая законность» является главной идеей права согласно марксистско-ленинской теории [29, с. 171].

Обновление экономической системы с середины 1980-х гг. вызвало постепенное обновление и в подходе к пониманию законности, обусловившее формирование нового конституционного строя уже после распада СССР в 1991 году. В настоящее время под влиянием осмысления кризиса прежнего государственно-правового режима современные российские правоведы считают законность сложным, разносторонним социально-правовым явлением, что диктует необходимость многопланового подхода к ее теоретическому определению [38, с. 34].

Специалист в области банковского права Г.А. Тосунян отмечает, что законность является многоплановым и многоаспектным явлением, что

необходимо учитывать при разработке и реализации норм финансового законодательства [69, с. 255]. Законность также можно охарактеризовать как метод осуществления государственной власти.

Вышеуказанный подход должен являться методологической основой изучения законности банковской деятельности [65, с. 14].

Каждый этап ее формирования в отдельности является самоценным и требует обязательного контроля со стороны государства и общества [49, с. 52].

В.Н. Кудрявцев, подчеркивая значение принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, писал, что «в социально-психологическом плане идея законности воспринимается как убежденность в необходимости строго соблюдать Конституцию, законы и иные правовые акты, уверенность в устойчивости, обязательности и определенности правовых предписаний, в надежности защиты от правонарушений» [48, с. 10].

Развивая такой целостный подход, В.П. Краснов и Ю.А. Крохина писали: «Идея законности понимается как формирующаяся в общественном правосознании идея о целесообразности и необходимости такого реального положения, когда не останется места для произвола, будут фактически достигнуты всеобщность права, действительная реализация прав и свобод, что показывает, что идея законности есть немаловажная социальная ценность» [47, с. 21].

В современной теории права качествами, характеризующими законность как явление, являются: режим, способ (метод), принцип, комплекс требований. По мнению ученых-правоведов, данный подход подчеркивает множество дефиниций понятия законности [61, с. 49].

Ю.Н. Стариков подчеркивает, что законность является осознаваемой и контролирующей для граждан и должностных лиц, когда присутствуют определенные условия. В частности, полнота законодательного урегулирования отношений в обществе, стабильность правовых институтов, наличие правовых гарантий, равнозначность применения законов

относительно каждого человека, обязательность реагирования государства при любом нарушении закона [67, с. 110].

На этапе современного развития науки в сфере права вновь ведется широкая дискуссия на тему «субъектов законности» и необходимости обозначения лиц, на которых распространено требование строгого выполнения действующего законодательства. Данная дискуссия является также актуальной для соблюдения прав в финансовой сфере и в частности, в сфере банковских операций [39, с. 106].

Законность банковской деятельности выражается в обязанности всех кредитных организаций соблюдать нормативно-правовые предписания. Принцип законности в деятельности кредитных и финансовых организаций состоит в том, что они несут обязанности по выполнению всех требований, возложенных на эти организации законодательством РФ. Соответственно, деятельность кредитных и финансовых должна осуществляться на основе неукоснительного соблюдения банковского законодательства и законодательства о рынке ценных бумаг.

Центральный банк Российской Федерации представляет собой орган государственного управления в сфере всех кредитных и финансовых операций. Координация работы кредитных организаций осуществляется путем финансовых и нормативных рычагов.

Как подчеркивает И.В. Рукавишникова, указанная функция Центрального банка наряду с координацией всего механизма кредитования в банковской сфере посредством финансово-правового регулирования, представляет собой важную составляющую политики РФ в сфере экономики и совершенствования государственного потенциала в секторе инвестиций [63, с. 200].

Из проанализированных авторских определений можно сделать обобщающий вывод о том, что режим законности в банковской сфере представляет собой комплекс мероприятий и финансово-нормативных установок, выполняющих упорядочивающую функцию в области

финансово-кредитных операций.

Персональная (личная) ответственность всех должностных лиц, граждан за нарушение действующего законодательства является важным пунктом для соблюдения законности.

Законодательство должно обеспечивать в том числе реализацию таких функций государства, как экономическая, налоговая, социальная, правоохранительная.

Механизм правового регулирования должен быть четким, налаженным и действенным. Это является важным фактором для публичной власти.

Данный вывод является особо важным в области банковского дела, в том числе затрагивая антикризисные меры, банковский надзор (контроль), деятельность и взаимоотношения кредитных организаций, уполномоченного представителя Банка России, временной администрации по управлению кредитной организации, включая сотрудников Центрального банка Российской Федерации и Госкорпорации «Агентство по страхованию вкладов».

В данном определении особое внимание акцентируется на качество правотворческой деятельности, правовых предписаний.

Также для реализации принципа законности немаловажную роль имеет качество правоприменительной деятельности. Сама по себе правоприменительная деятельность не является законностью.

О.Н. Горбунова считает, что финансовая деятельность должна регулироваться государством в полном объеме, обеспечивая при этом возможности для саморегулирования. Достигнуть данного положения возможно путем обеспечения взаимосвязи финансово-правовых институтов [35, с. 67].

С учетом рассмотренных обстоятельств законность банковской деятельности следует определить как один из наиболее важных методов осуществления публичной власти, реализуемый в управленческой деятельности Центрального банка Российской Федерации. Являясь высшим

органом административного надзора за исполнением банковского законодательства кредитными учреждениями, который обладает правом на применение принудительных мер в случаях нарушений банковского законодательства.

Таким образом, в системе публично-правового регулирования термин «законность» применяется как важнейшая характеристика различных явлений властного характера, включая систему органов государственной власти и государственного управления. В этом качестве законность выступает в качестве центрального системообразующего принципа банковской деятельности, на основе органами государственной власти создаются условия для обеспечения саморегулирования конкурентной сферы кредитных отношений.

Глава 2. Реализация принципа законности банковской деятельности

2.1 Направления организации контроля за законностью банковской деятельности

Банковский контроль имеет важное значение в обеспечении законности банковской деятельности. На вопрос, что именно представляет собой банковский контроль разные авторы, отвечают по-разному. Часто данные определения имеют противоречивый характер. Также в научной литературе часто используются в качестве синонимов такие понятия, как «банковский контроль», «банковский надзор» и «банковское регулирование» [42, с. 64].

Относительно данных понятий сложилось два подхода. Некоторые авторы, в основном западные, рассматривают их как равнозначные, некоторые проводят разграничения между данными терминами.

Так, например, Дж. Синки считает, что банковское регулирование, так же, как и банковский надзор являются некой попыткой примирить ряд задач, направленной на обеспечение банковской стабильности и безопасности с сохранением конкурентоспособности банковской системы [75, с. 92]. Исходя из данного определения, мы видим, что данные процессы являются равнозначными и между ними не делается каких-либо разграничений.

Российский экономист О. И. Лаврушин утверждает, что если первые два понятия можно объединить, то «банковское регулирование» составляет уже совершенно иную терминологию.

О. И. Лаврушин считает, что регулирование банковской деятельности выражается в установлении определенных требований к лицензированию банков и иных кредитных организаций, а также требований, связанных с формированием обязательных резервов, обеспечении ликвидности и достаточности капитала. В результате контроля выявляются нарушения и отклонения, применяются соответствующие меры ответственности.

Следовательно, регулирование банковской деятельности, а также банковский контроль способствует установлению порядка и законности в банковской деятельности [50, с. 32].

Таким образом, мы можем отметить, что если в западных концепциях данные понятия рассматриваются как тождественные, то в отечественных теоретических положениях они разграничиваются.

Однако на законодательном уровне такого разграничения не присутствует.

Проблемы в терминологии приводят к неправильному пониманию банковского контроля. Поэтому определение смыслового содержания терминов имеет первоочередное значение в исследовании данной темы.

Важной частью банковской системы являются кредитные организации. Банки выполняют такие важные функции, как привлечение денежных средств и превращение их в ссудный капитал, создание кредитных средств обращения, посредничество на фондовом рынке, управление денежными потоками и скоростью обращения. При этом важно отметить, что на банковскую деятельность также оказывает влияние и внешняя среда, в которой они функционируют.

Правовое регулирование банковской деятельности опирается на доктринально обоснованный подход к системному изложению принципов банковской деятельности в ст. 2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» [5], согласно которому она регулируется только на основе Конституции России и федерального законодательства. Непосредственное воплощение принципа законности осуществляется через банковский контроль и банковский надзор.

Банковский контроль имеет важное значение в обеспечении законности банковской деятельности. Обеспечение законности и правопорядка в данной сфере, а также эффективное взаимодействие между различными субъектами данной среды достигается за счет регулирования и надзора в банковском секторе.

Банковский надзор как функция Банка России включает в себя банковский контроль и собственно банковский надзор.

В ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» используются следующие основные понятия: государственный контроль (надзор), федеральный государственный контроль (надзор), региональный государственный контроль (надзор), то есть понятия «контроль» и «надзор» используются в связке [9].

Органом, осуществляющим банковское регулирование в России, является Центральный банк РФ (ст.56 ФЗ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)») (далее ФЗ-86 «О ЦБ РФ») [7].

В настоящее время основным компонентом банковской системы любой развитой страны является центральный банк. ЦБ РФ является системообразующим и центральным органом управления, надзора и контроля в банковской системе страны. Центральный Банк занимает важное место в государственной системе и национальной рыночной экономике. Работа Центрального банка России в области регулирования банковской и финансовой системы ориентирована на реализацию экономических и социальных основ конституционного устройства РФ.

Центральный банк Российской Федерации и кредитные организации в настоящее время составляют важное звено финансовой системы страны. Нормальная работа банков служит фундаментом работы всей финансовой системы. С ликвидацией государственной монополии на банковскую деятельность и возникновением негосударственных коммерческих банков основная масса капитала содержится на их корреспондентских счетах. Тем не менее их деятельность регулируется и контролируется ЦБ России. Данный контроль и нормативно-правовое регулирование работы коммерческих банков со стороны Центробанка осуществляются в целях содействия

решению общегосударственных вопросов. Также важно подчеркнуть, что банковские кредитные организации являются одновременно органами, осуществляющими финансовый контроль.

Центробанк ведет постоянный контроль за соблюдением кредитными организациями установленных законодательных норм и правил, а также финансовых нормативов.

В соответствии со ст. 5 Закона об аудиторской деятельности, каждый год банки должны проходить обязательную проверку [10].

Характеристики административно-правовых отношений с участием Банка России.

1) Банк России является субъектом административно-правовых отношений как субъект публичного управления;

2) административно-правовые отношения с участием Банка России возникают для решения задач и осуществления функций с целью удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений;

3) административно-правовые отношения с участием Банка России имеют особый режим обеспечения законности и своей правовой защиты, как правило, тремя способами: административным, судебным и прокурорским [69, с. 135].

Функцией Банка России как публичного органа является функция обеспечения законности, что ставит вопрос о необходимости закрепления на законодательном уровне принципа законности применительно к деятельности Банка России. Как отмечал Н.М. Коркунов, «известное обеспечение законности управления даётся уже самим его устройством» [46, с. 54].

Ключевым элементом правового статуса Банка России является принцип независимости, который проявляется, прежде всего, в том, что Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного

обращения. Он не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. В рассматриваемом плане интересен опыт правового регулирования взаимоотношений центрального банка Германии (Бундесбанка) с Правительством Германии. Бундесбанк имеет более высокую степень независимости, чем Банк России. Бундесбанк поддерживает Правительство. Правительство в тех случаях, когда вопрос касается денежно-кредитной политики обязано привлекать для согласования Президента немецкого федерального банка [78, с. 4]. Важно подчеркнуть, что в зарубежной экономической литературе центральный банк обычно характеризуется как государственный или квазигосударственный кредитно-финансовый институт с чёткими юридическими обязанностями [74, с. 37]. Такой подход был заимствован при формировании законодательной основы банковской деятельности в России [36, с. 158].

Основы национальной экономической системы закреплены в Конституции РФ. В том числе в ней содержатся нормы, регулирующие статус Банка России.

Так, например, в ст. 75 Конституции РФ установлено, что денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно ЦБ РФ, из чего следует, что введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются [1].

Согласно указанной статье Конституции РФ Центробанк обязывается осуществлять защиту и обеспечивать устойчивость рубля. Для реализации этой задачи в функции ЦБ входят: регулирование денежно-кредитных отношений, участие в разработке и реализации денежно-кредитной политики государства, регулирование деятельности банков.

Согласно ст. 1 ФЗ-86 «О ЦБ РФ» Банк РФ является юридическим лицом, выступая в роли полноправного участника гражданско-правовых отношений. Наряду с этим он наделен властными полномочиями в сфере

осуществления административного контроля над коммерческими банками [7].

Правовые отношения между ЦБ РФ и коммерческими банками выстраиваются на власти и подчинении. В таких правовых отношениях нет равенства сторон, они имеют выраженный вертикальный характер. Однако данная вертикальность основывается не на организационной подчиненности, а на функциональной, воплощенной в регулировании банковской и денежно-кредитной системы.

Особенно важной публично-правовой задачей ЦБ РФ является проведение денежной эмиссии и реализация денежного обращения. Необходимость организационного обеспечения независимости ЦБ РФ от других ветвей власти диктует особый политико-правовой статус ЦБ РФ, согласно которому он не относится ни к одной из ветвей власти, то есть не входит ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную системы органов власти.

ЦБ РФ в процессе своей основной деятельности защищает и обеспечивает устойчивость национальной валюты, и эта его деятельность определяет его особый правовой статус.

В ст.ст. 8, 34, 35 Конституции РФ закреплены принципы, на основе которых должны осуществлять свою деятельность субъекты банковской сферы. В перечень таких принципов входят принцип свободы экономической деятельности, принцип свободы передвижения финансовых потоков, принцип добросовестности в своей деятельности и принцип, который запрещает монополизм [1].

Административное законодательство возлагает на ЦБ РФ полномочия по управлению всей банковской системой и на осуществление надзора за ней, а также содержит меры ответственности.

Гражданским правом регулируется статус субъектов банковской деятельности, а также порядок совершения гражданско-правовых сделок (в том числе и сделок, связанных с банковскими операциями).

Нормы трудового права также актуальны для банковской сферы, потому что они регулируют все, что связано с трудовыми договорами, с оплатой труда, с продолжительностью рабочего времени и т.д. То есть трудовым правом регулируются те отношения, которые также присутствуют в банковской деятельности.

Нормами финансового права регулируются правовые отношения, которые возникают в ходе распределения, использования и накопления денежных ресурсов.

Содержание ФЗ-86 «О ЦБ РФ» включает в себя: определение правового статуса Центробанка, его функции, принципы деятельности, а также цели и задачи, которые стоят перед этим банком. В ст. 1 ФЗ-86 «О ЦБ РФ» указано, что Банк России является юридическим лицом со своей печатью. Уставный капитал и иное имущество Банка России является федеральной собственностью, но Банк России имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться ими [7].

Одной из основных целей деятельности ЦБ России является обеспечение стабильности финансового рынка РФ. В ст. 56 Закона о Банке России раскрыто содержание процесса банковского регулирования и надзора. В соответствии с данным законом, вся банковская система страны должна быть стабильна и устойчива, а интересы вкладчиков и кредиторов защищены.

Поэтому глава 10 Закона о Банке России раскрывает порядок того, как этот Банк России должен регулировать и контролировать деятельность всех кредитных организаций в стране.

Банк России осуществляет внешний контроль. В рамках этого процесса отслеживаются, наблюдаются и анализируются все показатели деятельности банка. Данный контроль необходим для проверки соблюдения законности деятельности кредитных организаций.

При осуществлении банковского регулирования государство пытается через Центральный банк осуществить комплекс мероприятий, которые

позволят сделать банковский сектор более стабильным и безопасным, тем самым укрепляя экономику страны.

Регулирующие и надзорные функции Банка России, осуществляются через действующий на постоянной основе орган - Комитет банковского надзора, объединяющий руководителей структурных подразделений Банка России, обеспечивающих выполнение его надзорных функций. Согласно ч. 4 ст. 56 ФЗ-86 «О ЦБ РФ» Положение о Комитете банковского надзора и его структура утверждаются Советом директоров.

Банк России имеет право на основании результатов своих проверок осуществлять действия по принуждению кредитной организации к исправлению допущенных нарушений. В число таких полномочий ЦБ РФ входит возможность отзыва банковской лицензии в административном порядке. Законодательство возлагает на кредитные организации обязанность предоставлять контрольным органам ЦБ РФ достоверные сведения, которые необходимы для расчетов обязательных нормативов, за нарушение этой обязанности банкам грозит юридическая ответственность.

За соблюдением этой обязанности следят надзорные органы, на которые законодательство возложило осуществление такого надзора.

Изучив статистику таких проверок, можно сказать, что в основе допущенных нарушений часто лежит плохая организация управления кредитной организацией, а также плохо проводимый внутренний и внешний контроль.

Также Банк России занимается контролем валютного обращения в стране, которое регулируется Законом о валютном регулировании и валютном контроле, в котором указан закрытый перечень государственных органов, в компетенцию которых входит осуществление функций по валютному регулированию и валютному контролю [8].

Банк России наряду с другими государственными органами принимает участие в процессе противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, поэтому в рамках этого процесса он осуществляет

различные проверки по соблюдению правовых норм федерального законодательства, касающегося деятельности коммерческих банков.

Банк России также издает нормативные документы в области регулирования банковской деятельности. Банковская деятельность также регулируется и другими видами документов, это договоры и документы, которые разрабатываются органами управления кредитных организаций и которые касаются внутренних отношений [72, с. 157].

Таким образом, мы можем отметить, что надзор необходим как самому ЦБ России, так и всем кредитным организациям, составляющим банковскую систему страны. Для ЦБ России надзор позволяет проверять соблюдение норм законодательства кредитными организациями для того, чтобы защищать как интересы вкладчиков, так и интересы кредиторов, так как в настоящее время не все кредитные организации имеют деловую репутацию высокого уровня на рынке банковских услуг. А кредитным организациям такой надзор необходим с одной стороны для того, чтобы общество видело, что эта кредитная организация не опасается проверок, так как ее деятельность полностью соответствует требованиям законодательства, а с другой стороны проверки позволяют выявить нарушения в деятельности кредитной организации в той стадии, когда они еще не могут нанести значительного ущерба, как финансовому положению этой организации, так и её деловой репутации.

Как уже известно, не бывает в жизни такого надзора или контроля, который бы смог подойти под статус идеального. Но если такой надзор, в том числе и банковский, будет качественным, то это позволит уменьшить риск возникновения различных негативных факторов, влияние которых может дестабилизировать деятельность банков.

Помимо надзора, осуществляемого ЦБ России, вопросами надзора в банковской сфере занимаются и органы прокуратуры, для которых осуществление такого надзора является одной из задач, поставленных перед ними.

Положения по осуществлению надзора в банковской сфере можно найти в приказе Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека» [19].

В этом приказе отмечается, что необходимо сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о предпринимательской деятельности, о налогообложении, а также бюджетного и антимонопольного законодательства.

Целью осуществления такого надзора является правомерность всех распоряжений в отношении государственного имущества, противодействие коррупционным явлениям в банковской сфере.

Поэтому данное направление развивается в процессе осуществления прокурорского надзора. Для того чтобы уменьшить риски, связанные с экономическим кризисом, необходимо разрабатывать стратегии финансового развития, при этом не забывая о том, что точное исполнение основных законов также позволит уменьшить последствия этого кризиса.

Финансовые кризисы, которые периодически затрагивают нашу страну, вызывают серьезные последствия в функционировании и в развитии национальной экономики.

Для того, чтобы укрепить законность в банковской и социальной сфере были разработаны специальные организационные меры, новые методы деятельности.

Для поддержания реального сектора экономики также необходимо активизировать деятельность правоохранительных и других уполномоченных государственных органов.

Достижение значимых результатов возможно только за счет обеспечения надлежащей координации всех действий уполномоченных органов.

Мероприятия по финансовому контролю в настоящее время организованы в рамках учрежденной согласно распоряжению Президента РФ

от 28 июля 2012 г. № 344-рп Межведомственной рабочей группы по противодействию финансовым операциям, в сферу компетенции которой входят действия по борьбе с хищениями бюджетных средств, с антимонопольными и налоговыми правонарушениями, фиктивными банкротствами и т.д. [17].

Для обеспечения экономической безопасности государства, большое значение имеет борьба с легализацией преступных доходов.

Опасность данных преступлений также повышается в связи с тем, что они имеют латентный характер и организуются преступными группами в трансграничном пространстве.

Таким образом, в настоящее время обеспечение сохранности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является важной задачей.

Особое значение в данной сфере приобретают проверки и предупреждение коррупции. Факты неправомерного отчуждения денежных средств и иного имущества в настоящее время являются частыми явлениями. Данные нарушения имеют пагубные последствия для всей экономической системы, поэтому контрольным органам важно своевременно их выявлять и пресекать [25, с. 5].

Для того чтобы соблюдались нормы антимонопольного законодательства применяются различные меры, в том числе проверка соблюдения этих норм в деятельности соответствующих организаций.

Прокурорская надзорная деятельность многогранна и охватывает все сферы деятельности государства и общества, поэтому и прокурорский надзор в банковской системе не является исключением. В этой системе прокурорский надзор обеспечивает законность, выявляет, устраняет и предупреждает нарушение закона. Все эти проверки служат для того, чтобы определить, как исполняются нормативно-правовые акты в банковской сфере.

Статья 21 закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет основную цель прокурорского надзора, которая заключается в том, чтобы

соблюдалась Конституция РФ, исполнялись законы, действующие на территории Российской Федерации [4].

Как подчеркивает Н.Н. Карпов, анализ данных, полученных органами прокуратуры от территориального учреждения ЦБ РФ по итогам проведения проверок кредитных организаций, помогает способствовать выявлению нарушений законодательства [44, с. 35].

Источниками получения информации о нарушениях могут являться обращения, поступившие от граждан и организаций, а также сообщения СМИ. Также информация о нарушениях в данной сфере может поступать и из других источников.

При осуществлении взаимодействия с Федеральной службой по финансовому мониторингу и ЦБ РФ, по требованию прокуратуры должны быть предоставлены все данные, которые свидетельствуют о нарушении закона.

Банковская и другая тайна, охраняемая в соответствии с действующим законодательством, должна быть в обязательном порядке соблюдена при проведении прокурорской проверки. Все материалы и акты по итогам прокурорской проверки предназначены только для служебного пользования, должны носить исключительно конфиденциальный характер и не допускаются для опубликования в СМИ [30, с. 621].

Материалы проверок должны быть конфиденциальными. Любое отступление от этого правила несет угрозу утечки информации, что может привести к панике среди вкладчиков и оттоку денежных средств, причинению ущерба кредитной организации и дестабилизации банковской системы страны.

Банковский контроль подразумевает проверку соответствия действующему законодательству в данной сфере любой финансовой деятельности существующих кредитных организаций. Целью контрольной деятельности Центрального банка Российской Федерации в первую очередь

является установление законности банковских сделок, которые реализуются кредитными организациями.

Именно это и является первой ступенью на пути осуществления целостного банковского надзора, потому что на данном этапе происходит формирование целостной картины о банковской деятельности.

Исходя из вышеизложенного можно с уверенностью сказать, что качество банковского надзора проводимого с целью защиты интересов клиентов банков существенно влияет на стабильную работу банков Российской Федерации.

Его основные функции можно классифицировать на две группы:

1. Превентивная – деятельность направлена на ликвидацию ситуации возникновения банкротства кредитных организаций.
2. Защитная – деятельность, направленная на стабилизацию ситуации, которая возникает после принудительного прекращения деятельности кредитной организации.

Таким образом, ведущими способами осуществления принципа законности банковской деятельности являются банковский контроль и банковский надзор. Банковский контроль – это совокупность процессов проверки, которые осуществляются специальными должностными лицами, в компетенцию которых входит наблюдение за деятельностью кредитных организаций. Также банковский контроль может пониматься как осуществление банками контрольных функций, связанных с их основной деятельностью: кредитованием, проведением расчетных, валютных, кассовых, фондовых и других операций. Под банковским надзором понимается процесс контроля Центральным банком страны за выполнением и соблюдением кредитными организациями и иными финансовыми учреждениями, входящими в банковскую систему страны, норм законодательства в сфере банковской деятельности и правильности ведения бухгалтерской отчетности и предоставления отчетности. Оба способа играют жизненно важную публичную функцию во взаимоотношениях кредитных

организаций с юридическими и физическими лицами, что несомненно обеспечивает успешное и устойчивое функционирование банковской системы РФ.

2.2 Последовательная реализация принципа законности банковской деятельности как условие модернизации банковской системы Российской Федерации

ЦБ РФ осуществляет важные функции по контролю и регулированию финансовых отношений в стране. Особую актуальность деятельность Центробанка приобретает в условиях свободного курса рубля, развития денежно-кредитных отношений и других особенностей, характерных для современной экономики.

Деятельность ЦБ РФ осуществляется посредством правовых актов, которые отражают важность соблюдения принципа законности в данной сфере.

Создание механизма регулирования финансового рынка на базе ЦБ РФ является важным этапом в развитии принципа законности.

Если до 1 сентября 2013 г. ЦБ РФ только регулировал деятельность банковской системы страны и осуществлял надзорную деятельность в отношении кредитных организаций, то с этого числа объем надзорной и контролирующей деятельности ЦБ РФ подвергся расширению, так как на него были возложены как надзорные и контрольные полномочия, так и функции по регулированию финансовой деятельности некредитных финансовых организаций. И такое расширение полномочий и функций в результате вступления в силу 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» и стало причиной многих исследований в этой сфере [15].

Принятие Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» также добавило ряд вопросов к имеющимся проблемам в деятельности ЦБ РФ, которые связаны с расширением его компетенции. Это закон обязал ЦБ РФ контролировать и осуществлять надзорные функции за деятельностью кредитных и некредитных финансовых организаций при выдаче ими потребительских кредитов [16].

Принятие этих федеральных законов послужило причиной проведения исследований судебной практики и практики рассмотрения административных нарушений в банковской сфере, цель которых заключалась в том, чтобы оценить, как происходит реализация принципа законности, то есть, как соблюдают требования законодательства участники финансового рынка.

В первую очередь, рассматривая сферу потребительского кредитования, необходимо обратить внимание на то, что важным на данном этапе являются развитие процесса взаимодействия Банка России и Роспотребнадзора, которые в этом контексте обеспечивают защиту прав потребителей на рынке финансовых услуг.

Если рассматривать функции и полномочия Банка России, то, как известно, на него возлагается осуществление надзора за тем, как соблюдают кредитные организации нормы законодательства и требования нормативных актов самого Банка России, а также функции контроля и надзора за некредитными финансовыми организациями.

Но Федеральный закон № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» не исключает того, что в компетенцию Банка России должно входить осуществление надзора за тем, как соблюдают поднадзорные финансовые организации нормы о защите прав потребителей [16].

Органы Роспотребнадзора на практике рассматривают дела об административных нарушениях в сфере банковской деятельности по поводу нарушения прав потребителей, и часто принимают решения об

административной ответственности не в пользу кредитных и некредитных финансовых организаций. Но при дальнейшем детальном изучении дел об административных правонарушениях было выявлено, что в силу наличия специфических особенностей банковской деятельности, в которых не всегда могут разобраться люди, которые не имеют специального образования или опыта, характер рассмотрения дел об административных правонарушениях, не отвечал принципу всестороннего и полного изучения.

А это в свою очередь свидетельствует о том, что и меры ответственности, принятые по этим делам не всегда обоснованы.

Рассмотрение дел о нарушениях прав потребителей при оказании финансовых услуг совместной комиссией Банка России и Роспотребнадзора будет характеризоваться высоким уровнем компетентности и обоснованности применения административной ответственности.

Также совместные комиссии Банка России и Роспотребнадзора могли бы рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных такими организациями, как кредитные, страховые, микрофинансовые организации и так далее.

Предложенный вариант взаимодействия двух надзорных органов позволил бы обеспечить более высокий уровень соблюдения законности в рамках банковской деятельности и деятельности на финансовых рынках, что является на данный момент одним из значимых направлений развития экономики с позиции правового государства. Такие предложения имели место в диссертационных исследованиях [28] и публикациях специалистов по административному праву [23]. Но до организационной реализации таких инициатив дело не дошло. Реформирование системы контроля за соблюдением законности в деятельности кредитных организаций идет в направлении предоставления ЦБ РФ административных полномочий. За ЦБ РФ с 2013 года законодательно закреплено право составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях кредитных и некредитных финансовых организаций, которые квалифицируются по ст.

15.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [3].

Следует отметить, что исследование административно-правовой доктрины в аспекте решения конфликтов финансово-правового характера в банковской сфере является на настоящий момент весьма своевременным, что подтверждается многими исследователями. Стоит обратить внимание на вывод В.А. Бударинной, касающийся необходимости пересмотра вопросов, связанных с возможностью обжалования принудительных действий госструктур, причём с точки зрения, как используемых правовых средств, так и подведомственности определённых юридических вопросов [28, с. 10]. Это доказывает спорность вопроса о применении к банкам в соответствии с положениями ФЗ-86 «О ЦБ РФ» принудительных мер, а также принадлежности указанных мер к финансово-правовому или административно-правовому принуждению. В последнее десятилетие в правоприменительной практике обострилось правовое противоречие при применении ст.15.26 КоАП и ст.74 ФЗ-86 «О ЦБ РФ», касающейся мер, применимых к банкам со стороны ЦБ РФ; это указывает на возникновение потребности в уточнении порядка регулирования ответственности банков на общегосударственном уровне, а не на уровне ведомственных нормативных документов.

Вне всякого сомнения, как в теории, так и в практике административной юстиции вопрос о законном характере деятельности банков связан с развитием в перспективе правового института обжалования действий (бездействия) госструктур и их должностных лиц. Изучая практику рассмотрения обращений граждан в системе правовых норм, А.В. Новиков акцентирует внимание на детальном анализе содержания соответствующих управленческих процедур, а также оценке указанных процедур как одного из методов обеспечения соблюдения в финансовой сфере принципа законности [57, с. 149]. Сохраняет, вместе с тем, актуальность проблема соотношения судебного и административного механизмов защиты прав граждан; основной

вопрос в данном случае состоит в степени вероятности подмены судебных органов административными, а также в возможности рассмотрения жалобы по существу государственными органами. Данные вопросы приобретают особую актуальность, в частности, в практической деятельности территориальных подразделений ЦБ РФ, связанной с рассмотрением обращений населения по фактам неправомерных действий банковских организаций и их должностных лиц, обусловленных кредитными соглашениями, договорами банковских вкладов и т.д., т.е. по конфликтам, подведомственным судебным органам.

По результатам рассмотрения обращений в ЦБ РФ как физических, так и юридических лиц, а также изучения вопросов, связанных с осуществлением полномочий по применению принудительных мер, можно утверждать, что исследования по проблемам обеспечения законности в государственном управлении весьма актуальны для современной теории и практики финансового права.

Для обеспечения высокой эффективности деятельности как государственных органов в целом, так и отдельных должностных лиц, необходимо глубокое исследование проблем, связанных с оптимизацией в анализируемой сфере законодательства и правоприменения. В частности, бездействие государственных служащих, Ю.В. Истомина выделяет как один из имеющих объективную природу сложных административно-правовых институтов, определяя при этом административную юстицию в качестве одного из самых действенных инструментов в преодолении данного негативного явления. Нельзя не согласиться с данным автором в том, что в борьбе с указанным явлением самой эффективной мерой является профилактика [43, с. 16].

Качество исполнения в сфере банковской деятельности надзорных функций ЦБ РФ, отраженных в соответствующих положениях законодательства и иных нормативных актах, стало предметом проводившихся в 2007 году парламентских слушаний, где было предложено

передать указанные функции специализированному контрольному органу. В этой связи позиция председателя ЦБ РФ С. М. Игнатьева, рассматривающего административные регламенты в качестве одной из правовых форм обеспечения эффективности деятельности госструктур в борьбе с противоправным бездействием должностных лиц может быть использована в целях совершенствования соответствующей деятельности ЦБ РФ, а также в качестве аргумента в пользу сохранения за ним вышеуказанных контрольных функций [32, с. 9].

Из вышеизложенного можно вывести заключение об актуальности исследований вопросов, связанных с проблемами законности в рамках привлечения к административной ответственности, применительно к деятельности Банка России, особенно в связи со вступлением 24 января 2011 г. в законную силу редакции статьи КоАП 15.27 («Несоблюдение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма») [12].

Развитие теории и практики административной юстиции, таким образом, способно положительно влиять на функционирование банковской системы, поддержание в данной сфере необходимого правопорядка и выработку у населения навыков законопослушного поведения.

Кроме того, следует особо отметить значимость вопроса, связанного с соотношением общественных и частных правовых интересов в правовом регулировании финансовой деятельности, применительно конкретно к сфере потребительского кредитования.

Деятельность Банка России по пресечению вовлечения кредитных организаций в противоправную деятельность по незаконному обналичиванию денежных средств с использованием финансово-правового механизма: от введения ограничений и запрета на совершение банковских операций вплоть до отзыва лицензии у кредитной организации на осуществление банковских операций - дополнена возможностями административно-правового механизма по применению административной

ответственности, как в отношении кредитной организации, так и её должностных лиц за нарушение кредитными организациями законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма [42, с. 64].

Опыт развития банковского и финансово-правового права показывает социальную значимость деятельности по опубликованию, толкованию и практической реализации правовых предписаний, в рамках которой юридическая практика должна учитываться наряду с социально-правовым опытом, которые в совокупности должны стать надёжной основой обеспечения надлежащего уровня правопорядка в банковской сфере, который в конечном счёте обеспечивает экономическую и политическую стабильность [56, с. 528].

В литературе справедливо обращается внимание на правопорядок и законность как неотъемлемые составные части, важные структурные элементы демократии как политического режима власти. С.А. Комаров определяет законность в качестве одновременно принципа, режима и метода государственного управления и регулирования в обществе, связанных с изданием, применением права и контролем за его осуществлением [45, с. 201].

По-прежнему актуально предложенное в советский период развития административно-правовой науки определение законности: как «исторически сложившегося состояния общественных отношений, отражающего уровень развития демократии в обществе, имеющего свои закономерности, характеризующиеся количественными и качественными показателями»; как «сложные социально-политические явления, обусловленные экономическими, историческими, правовыми, организационными, социально-психологическими и иными факторами» [51, с. 305].

При этом следует иметь в виду, что «проведение правовой политики наиболее эффективно реализуется именно в интегрированном,

сбалансированном государстве», достижение определенной правовой гармонизации в сфере реализации приоритетов правовой политики зависит от чётко сформулированных целей и направлений данной политики [64, с. 39]. Важно, что правовая политика должна носить конструктивный характер, поскольку с её помощью можно улучшить юридическое состояние общества, обеспечить позитивное правовое развитие Российского государства. Поэтому заслуживает одобрения деятельность Банка России по повышению финансовой грамотности населения, внедрению в национальную правовую систему международно-правовых принципов банковского надзора.

Законность в качестве специфического явления общественной жизни характеризуется сложностью внутренней структуры и многоплановостью выражения в государственно-правовой сфере общества [52, с. 136]. При этом соблюдение закона есть любое правомерное действие, соответствующее ему. Исполнение закона означает совершение действий, предписанных законом, теми лицами, которым он адресован.

Учитывая, что сегодня значительная часть споров между банками и их клиентами возникает в сфере потребительского кредитования, создание институтов альтернативного разрешения споров - «банковского омбудсмана» и банковской медиации, которые бы осуществляли урегулирование в досудебном порядке и защищали интересы граждан в их общении с кредитными организациями, признано целесообразным. Внедрение практики медиации по общему мнению укрепит взаимопонимание банков и их клиентов, сократит издержки на тяжбы, благотворно скажется на стабильности банковской системы страны и разгрузит суды.

В 2010 году при Ассоциации российских банков был открыт общественный институт финансового омбудсмана, который решает споры между банками и их клиентами на досудебном этапе. Особое значение для формирования практики саморегулирования банковского сообщества как института гражданского общества имеет то, что финансовый омбудсмен не входит в структуру органов государственной власти и не подменяет их.

Доктринального осмысления заслуживает и Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», вступивший в силу с 1 января 2011 г. [13].

В этом отношении показательным является закрепление принципов деятельности полиции в специальной главе Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ-3 «О полиции»): соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина (статья 5), законность (статья 6), беспристрастность (статья 7), открытость и публичность (статья 8), общественное доверие и поддержка граждан (статья 9), взаимодействие и сотрудничество (статья 10), использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем (статья 11) [14]. Ныне изложенный, доктринально проработанный, законодательно закрепленный подход к законности как принципу деятельности субъекта права корректирует характеристику законности как метода деятельности, ранее сформулированную такими авторами как С.А. Комаров, М.Н. Марченко, А.В. Малько и К.А. Струсь.

Дальнейшее развитие получает исследование законности как правового режима. Режим законности создает у граждан уверенность в том, что порядок в обществе незыблем, что права и интересы гражданина строго соблюдаются и охраняются, что в случае их нарушения виновные будут наказаны, а нарушенное право восстановлено. Режим законности предполагает обеспечение такого порядка отношений граждан и юридических лиц с органами государственной власти и местного самоуправления, который бы не только не препятствовал реализации конституционных прав, свобод, законных интересов личности, но и способствовал их сочетанию с правильно понятыми государственными и общественными интересами, успешному функционированию государственного механизма [53, с. 348].

Представляется, что именно в такой социально значимой плоскости

будет реализовываться закрепленное в п. 4 ст. 13 ФЗ-3 «О полиции» право полиции при выявлении и пресечении налоговых преступлений запрашивать и получать от кредитных организаций справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

При совершенствовании банковского законодательства также следует учесть следующие важные выводы относительно юридикации общества и концепции правового регулирования: в области, которая не регулируется правом, действие социальных норм обусловлено системой морально-этических ценностей; в силу этого закон не должен заменять принудительностью данные ценности, поддерживая социальные связи, значимые для нормального развития общества. Необходимо, в числе прочего, применять процедуры посредничества и т.п., с целью привлечения к участию в правоприменительной деятельности не только специалистов, но и рядовых граждан [37, с. 57].

Таким образом, реализация финансово-правового принципа законности на законодательном уровне должна в том числе опираться на выводы науки административного права относительно важнейших административно-правовых институтов, которые тесно связаны с построением правового государства. Использование положений административного права в надзорной и контрольной деятельности ЦБ РФ по отношению к коммерческим банкам диктуется социальной значимостью отстаиваемых таким образом публичных интересов. Такой подход опирается на признание публичных интересов движущей силой «юридического прогресса» в сфере организации и осуществления публичного управления; публичные интересы способны изменять, совершенствовать не только нормативную основу реализации управленческих действий, но и законный порядок осуществления управленческих действий посредством социально значимых административно-правовых режимов, административных и судебных процедур. Стержневым элементом современной антикризисной политики ЦБ

РФ в отношении коммерческих банков является принцип законности как условие модернизации банковской системы Российской Федерации. Но его реализация требует наделения ЦБ РФ полномочиями в сфере административной юрисдикции. Это объясняется возрастанием роли банков в послекризисном социально-экономическом развитии России, и эта роль во многом связана с осмыслением важнейших уроков финансового кризиса 2008 г., в деле организации нового экономического и социального подъема, что требует модернизации финансовой и банковской систем государства. Одним из ее важнейших направлений является повышение эффективности банковского надзора и банковского контроля со стороны ЦБ РФ через использование административных полномочий для реализации принципа законности.

Глава 3 Проблемы и перспективы развития принципа законности банковской деятельности в современных условиях

На современном этапе развития правовой жизни в банковской системе Российской Федерации первостепенное значение по-прежнему придаётся устойчивости банковской системы, на что особо обращено внимание в нескольких документах концептуального характера: Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 30 декабря 2001 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации», Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» [20] и Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» [21], а также утвержденных Банком России «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов» [22].

Решение данных задач представляется возможным при помощи проведения мероприятий по совершенствованию правовой среды, улучшению предпринимательского климата, расширению для банков доступа к финансовым ресурсам, увеличению стабильности и конкурентоспособности, а также инвестиционной привлекательности национальной банковской системы, оптимизации системы регулирования банковской деятельности и т.д.; данные меры отражены в уже упоминавшейся «Стратегии развития банковского сектора РФ» и определены в данном документе в качестве приоритетных направлений государственной политики в сфере финансов.

ЦБ РФ также уделяет внимание вопросам, связанным с

регулированием банковской деятельности в сфере потребительских кредитов. В деятельности ЦБ РФ весьма значимым элементом является совместная работа с банковскими организациями и госструктурами, направленная на повышение уровня грамотности населения в сфере финансов (в т.ч. – предлагаемых кредитными организациями услуг) посредством участия в образовательных проектах (как внутренних, так и международных), а также собственных инициатив в данной сфере.

Деятельность ЦБ РФ в 2018-2020 гг. была ориентирована, прежде всего, на обеспечение устойчивости национальной банковской системы, а также реализацию интересов кредитных организаций и вкладчиков. В области регулирования и контроля банковской деятельности основная задача заключается в развитии системы т.н. риск-ориентированного надзора; деятельность осуществляется в соответствии с принятыми на высшем государственном уровне решениями.

В указанный период инспекционная деятельность ЦБ РФ направлена в первую очередь на выявление в банковской деятельности признаков финансовой нестабильности, способных представлять собой угрозу для охраняемых законом интересов кредитных организаций и вкладчиков. Внимание при проведении инспекционных проверок акцентируется на используемых банками средствах оценки кредитных рисков, в т.ч. на точном и полном отображении в бухгалтерской отчетности дебиторской задолженности и т.п., а также воздействию рисков на банковский капитал и финансовой стабильности данных организаций в целом. Улучшение правовой среды в банковском сообществе, изменение и развитие законодательных условий банковского регулирования и банковского надзора являются одними из основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов [22].

Актуальной проблемой правового обеспечения банковской деятельности является вопрос о правомерности применения правил

договорной подсудности при рассмотрении споров, связанных с неисполнением заемщиками - физическими лицами своих обязательств по кредитным договорам.

До принятия Федерального закона от 15 февраля 2010 г. № 11-ФЗ вопрос о праве банка на одностороннее изменение процентной ставки рассматривался судами в аспекте нарушения Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» и решался судами на основе следующих позиций.

Позиция 1. Условие договора о праве банка на одностороннее изменение процентной ставки является нарушением Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Позиция 2. Условие договора о праве банка на одностороннее изменение процентной ставки не является нарушением Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Положения ч. 2 ст. 29 федерального закона «О банках и банковской деятельности» применимы к правовым отношениям, обусловленным договорами, которые были заключены после 20 марта 2010 года, когда в силу вступил федеральный закон № 11-ФЗ от 15 февраля 2010 года [11]. В ходе модернизации банковского законодательства была принята во внимание правоприменительная практика, касающаяся вопросов, связанных с возможностью/невозможностью для банковской организации в одностороннем порядке внести изменения в размер процентных ставок по кредитам. До того, как в ст. 29 ФЗ «О банках и банковской деятельности» были внесены соответствующие изменения, положение о том, что банк не вправе осуществлять такие действия, кроме предусмотренных договором или действующим законодательством случаев, банковские организации зачастую трактовали в своей деятельности как разрешение включать соответствующее условие в текст кредитного договора. На вопрос о том, означало ли такое условие, что у банка в действительности есть право на изменение по собственному

усмотрению процентной ставки, можно найти ответ в судебной практике.

Вывод из правоприменительной практики № 1: в том случае, когда в кредитном соглашении предусматривается право кредитной организации изменять процентную ставку по кредиту в одностороннем порядке при изменении ставки рефинансирования, кредитор обязан доказать, что изменение процентной ставки было обоснованным.

Вывод из правоприменительной практики № 2: в том случае, когда в кредитном соглашении предусматривается право кредитной организации изменять процентную ставку по кредиту в одностороннем порядке при изменении ставки рефинансирования, условий формирования ставок или рыночного уровня ставок, кредитор обязан представить для изменённого размера ставки экономическое обоснование.

Требования, представленные в ФЗ № 11-ФЗ, свидетельствуют о том, что банкам необходимо в текстах договоров подробно объяснять экономико-правовую сущность кредитной политики. Заемщик должен быть полностью проинформирован о финансово-правовых обязательствах, которые ему подлежит исполнять по кредитному договору.

Большое количество кредитных договоров банки заключают с физическими лицами. Поэтому особую актуальность представляет вопрос о совершенствовании условий кредитного договора с физическими лицами. На такие случаи распространяет своё действие Закон РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» [6].

На практике часто встречались такие случаи, когда в кредитные договоры включались условия, нарушающие правила, установленные в ФЗ «О защите прав потребителей». Такие нарушения могут повлечь за собой ответственность для банков по ст. 14.8 КоАП РФ «Нарушение иных прав потребителей».

За такие нарушения установлены денежные взыскания:

- наложение штрафа на должностных лиц в размере от 1000 до 2000 рублей;

- на юридических лиц - от 10000 до 12000 руб [3].

Современный уровень правового пространства диктует новые требования к банковскому сектору и говорит о том, что настало время, когда приоритетным направлением развития этого сектора является повышение качества его деятельности и ориентация на долгосрочную эффективность. В процессе реализации Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации до 2015 года, были сделаны шаги по совершенствованию законодательной базы в сфере экономики. В первую очередь были приняты федеральные законы относительно защиты прав потребителей финансовых услуг, а также в отношении потребительского кредитования.

Современный рынок банковских услуг в настоящее время показывает неплохие результаты своего прогрессивного развития, в настоящее время потребителям предлагается большая линейка банковских и финансовых услуг, ведется индивидуальная работа с клиентами и так далее. Но, несмотря на все положительное в развитии банковского сектора, в нем также имеются проблемы, наличие которых понижает качество предоставляемых банковских услуг и влияет отрицательно на рейтинг доверия потребителей к банковскому сектору.

Помимо повышения эффективности защиты прав потребителей банковских услуг необходимо повышать уровень финансовой грамотности населения страны, то есть необходимо, чтобы каждый гражданин ответственно относился к личным финансам, умел разбираться в предоставляемых банками услугах, знал, как ими пользоваться и так далее. Поэтому был разработан и принят для реализации в стране документ, именуемый «Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы» [18].

Изложенное требует от территориальных подразделений Банка России развития взаимоотношений с территориальными подразделениями Роспотребнадзора. В настоящее время многие банковские организации

задаются вопросом о защите прав потребителей в отношении сведений, которые составляют банковскую тайну, так как Роспотребнадзор предъявляет требования о предоставлении сведений, составляющих банковскую тайну.

Так, подразделение Центрального банка Российской Федерации (Департамент обеспечения банковского надзора) получило от подразделения Роспотребнадзора запрос о разъяснения вопроса о распространении режима банковской тайны в случае, когда это подразделение Роспотребнадзора, проводя плановую выездную проверку, требует от банка копии кредитных договоров, договора банковского счёта, договора банковского вклада для того, чтобы проверить соответствие предоставляемых банковских услуг требованиям законодательства о защите прав потребителей. Такой запрос поступил в подразделение Центрального банка Российской Федерации, потому что при проверке кредитная организация отказалась предоставить копии кредитных договоров на том основании, что это является банковской тайной.

Но если обратиться к правоприменительной практике в отношении этого вопроса, то изучив ее можно сказать, что единого подхода к его решению не имеется, но в тоже время, будет правильным отнести банковские договоры к сведениям, составляющим банковскую тайну.

В ст. 857 ГК РФ указано на то, что банк обязан гарантировать тайну банковского счёта и банковского вклада, операций по счёту и сведений о клиенте [2]. А Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» в ст. 26 указывает на то, что режим банковской тайны распространяется на операции, счета, вклады клиентов и корреспондентов банка, а также на другие сведения, которые определяет сама кредитная организация, но только в том случае, если это соответствует федеральному закону [5].

Все проводимые операции в банке, в том числе получение кредита, открытие счета и так далее, не могут проводиться без того, чтобы не был оформлен договор. Оформление договора требует указания персональных

данных клиента, условий договора, то есть суммы, срока, номера счёта, а это все относится к информации о счетах, операциях, иных сведениях о клиенте, как определено в ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и ст. 857 ГК РФ. Также эти сведения подпадают под действие законов о защите персональных данных, о кредитных историях, а это значит, что эти законы ограничивают возможность передавать и обрабатывать документы, которые содержат сведения о персональных данных, или данные о кредитной истории, определенными субъектами и требуют соблюдение установленного порядка [2].

Финансово-правовая политика в сфере потребительского кредитования на современном этапе направлена на правовое развитие принципа законности банковской деятельности при обеспечении баланса публично-правовых и частно-правовых интересов. В указанном аспекте весьма важным является суждение Н.И. Матузова о том, что «принцип сочетания прав и обязанностей означает, что гражданин должен помнить не только о своих правах и интересах, но и об обязанностях, общественном долге, необходимости самоограничения, о том, что его свобода кончается там, где начинается свобода другого разумно пользоваться возможностью выбора вариантов поведения» [54, с. 189].

30-летний опыт (с 1990 по 2020 гг.) функционирования двухуровневой банковской системы, отвечающей требованиям рыночной экономики, свидетельствует о необходимости правового развития такого экономико-правового института как банковская культура. В качестве наиболее важных направлений развития культуры банковского дела были отмечены:

- оптимизация внутриорганизационной административной системы, обеспечивающей контроль в рамках соответствующей организации;
- повышение у администрации банковских организаций уровня ответственности за исполнение взятых на себя обязательств;

- повышение уровня прозрачности и упорядоченности деятельности банков;

- совершенствование профессиональной подготовки у руководителей и персонала банков.

В банковской сфере развитие корпоративной культуры, обеспечивается определёнными факторами, в число которых входит оптимизация соответствующих законодательных положений, а также совершенствование системы надзора и контроля. Вместе с тем, как свидетельствует мировой опыт, эффективность указанных факторов может быть достигнута только при соответствующей поддержке банковского сектора.

В данном случае представляется необходимой разработка сообществом кредитных организаций определённой системы морально-этических норм и стандартов, призванных урегулировать те аспекты соответствующей деятельности, которые не охвачены действующим законодательством и при этом представляются необходимыми для создания на финансовом рынке необходимых условий, способствующих законному осуществлению делового оборота. Объединению кредитных организаций необходимо, вместе с тем, сформировать действенные средства контроля и надзора, обеспечивающие соблюдение участниками банковской деятельности принципов честности и добросовестности.

В качестве актуального вопрос принятия банковскими ассоциациями стандартов корпоративного управления был обозначен в п. 69 Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года как программного документа по реализации принципа законности банковской деятельности. Принятие таких стандартов и информирование банковской общественности об их соблюдении банками, по мысли авторов документа, обеспечит транспарентность банковского бизнеса, будет способствовать укреплению конкурентоспособности банков и развитию культуры банковского дела.

Созданию надлежащих условий для развития банковской деятельности будет способствовать продолжение процесса реформирования судебной системы, дальнейшее развитие внесудебных процедур разрешения споров, включая повышение роли третейских судов при решении споров, возникших в сфере финансовых отношений, и использование специальных примирительных процедур.

Показательной в этом отношении является судебная практика о незаконности комиссии за ведение ссудного счёта, предметом которой являются положения банковского законодательства и законодательства о защите прав потребителей применительно к заёмщикам, пресечение злоупотребления правом со стороны банков как наиболее сильной стороны в банковских правоотношениях.

Развитие российской банковской отрасли за два десятилетия с 2000 по 2020 гг. вплоть до последнего времени носило, главным образом, экстенсивный характер. Данная модель основывается на том, что кредитные организации в своей деятельности ориентируются на краткосрочную перспективу, что, в частности, обуславливает высокие риски, а также реализацию достаточно агрессивной политики при проведении финансовых операций. На данный момент доступность и качество банковских услуг нельзя назвать достаточными, что обусловлено недостаточным уровнем рыночной культуры и дисциплины в соответствующей сфере. Основные проблемы отрасли состоят в низкой транспарентности деятельности банков, недостаточном уровне ответственности банковского руководства, а также в том, что при наступлении кризисных ситуаций руководители банковских организаций рассчитывают, главным образом, не на собственные силы, а на поддержку со стороны государства.

Исходя из вышеизложенного, представляется очевидной необходимость перехода к интенсивному развитию, декларируемая в соответствующей «Стратегии развития банковского сектора Российской

Федерации на период до 2015 года» и «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Для российского Правительства в число основных приоритетов входит переход банковской сферы к указанной модели развития; такой переход входит также в число приоритетов для Центрального банка Российской Федерации и банковского сообщества. К числу приоритетов Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации можно отнести комплексную деятельность, направленную на оптимизацию правовой основы работы банков, предусматривающую, помимо прочего, сокращение необоснованных бюрократических мероприятий. Банки, со своей стороны, должны увеличить объём финансовых вложений в деятельность по внедрению наиболее современных технологий и разработку инновационных средств финансового воздействия.

В РФ, на что указано в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, имеются социальные категории, для которых значительно ограничен доступ к банковским услугам, в т.ч. кредитным; в них входят, прежде всего, малообеспеченные граждане (в основном, живущие на периферии и в сельской местности), а также представители микробизнеса. Вследствие этого развитие малого и среднего предпринимательства в субъектах РФ существенно замедляется, что, в свою очередь, препятствует сокращению социально-экономических различий между регионами.

Чтобы обеспечить сглаживание указанных различий, Правительство Российской Федерации, помимо мер, направленных на расширение потенциала в сфере предоставления населению банковских услуг, планирует также мероприятия по обеспечению оптимальных условий для

эффективного функционирования некредитных организаций на территориях, где уровень предложения банковских услуг недостаточен.

Обеспечения устойчивости ресурсной основы деятельности банковской системы можно добиться за счёт внесения в положения действующего законодательства необходимых изменений; в частности, речь идёт о положениях, согласно которым кредитные организации могут заключать с физическими лицами соглашения о банковских вкладах, не предусматривающие за вкладчиком права востребовать свой вклад досрочно (частично или полностью) либо досрочно предъявить депозитный сертификат к оплате.

Благодаря созданию на территории РФ международного финансового центра, российские банковские организации (как и вся отрасль в целом) получают возможность эффективно интегрироваться в мировой финансовый рынок; кроме того, это позволит оптимизировать систему регулирования и контроля финансового рынка.

Российское Правительство и ЦБ РФ, в рамках обеспечения оптимальных условий для проведения международных расчётов с использованием национальной валюты РФ, должны рассмотреть вопросы, связанные с внесением в действующее законодательство (налоговое, валютное и т.д.) необходимых дополнений и корректив.

Весьма важным является развитие финансового обслуживания малого бизнеса и населения в аспекте принципа экономического стимулирования деятельности в финансовой сфере применительно к банковской деятельности.

В нашей стране в последнее время наблюдается достаточно бурный рост деятельности частного предпринимательства; однако доступ малых предприятий к кредитным услугам явно недостаточен. По причине дефицита обеспечения банковских кредитов у представителей частного предпринимательства для данной социальной категории получение кредитных средств связано со значительными трудностями, а

обслуживание кредитов обходится дорого.

Одно из направлений решения указанной проблемы, согласно мировой практике, наряду с развитием банковских услуг и частичным переложением связанных с кредитами рисков на государство, может состоять в развитии организаций некредитного сектора, включая ломбарды, МФО и кредитные кооперативы.

Как указано в Стратегии развития банковского сектора до 2015 года, в данной сфере основная задача Правительства состоит в регулировании деятельности организаций указанного сектора и обеспечении контроля за их функционированием. В дальнейшем надзорно-контрольные функции, как предусмотрено Стратегией, будут выведены из сферы государственного регулирования и переданы саморегулируемым организациям в сфере кредитной кооперации и микрофинансирования, при условии проведения в обязательном порядке проверочных мероприятий (плановых и выборочных) совместно с государственными органами контроля.

Ключевая задача Правительства в ближайшей перспективе состоит в оптимизации системы регулирования деятельности некредитных организаций.

Кроме того, планируется продолжение работы, направленной на внесение в действующее законодательство соответствующих положений, закрепляющих расширение ответственности руководства банковских организаций, усиление контроля за деятельностью банковского руководства и менеджмента со стороны ЦБ РФ, предотвращение участия в банковском капитале лиц с неблагоприятной репутацией и неудовлетворительным финансовым положением и т.д.

На современном этапе правовой жизни в банковской среде речь идёт о сочетании мер финансово-правового принуждения к кредитным организациям со стороны Банка России в рамках статьи 74 ФЗ-86 «О ЦБ РФ» и мер административной ответственности по статье 15.27 Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение кредитными организациями законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма, где Банк России выступает субъектом административной юрисдикции с 24 января 2011 г.

Всё вышеизложенное прямо относится к процессам создания цивилизованного кредитного рынка при условии повышения грамотности населения в финансовой сфере, уровня социальной ответственности предпринимателей, а также строгого следования принципу законности при осуществлении любых видов деятельности в анализируемой сфере.

Приоритетным направлением финансово-правовой политики в сфере банковской деятельности является формирование навыков правомерного поведения. В силу этого в сфере борьбы с финансированием террористической деятельности и легализацией криминальных доходов мероприятия финансового мониторинга всё чаще направлены на преодоление коррупционных явлений. Анализ разработанных ЦБ РФ нормативных актов (в частности – их идеологической составляющей) позволил прийти к следующему заключению: благодаря воспитательной функции нормативной основы, в сфере финансово-кредитных отношений обеспечивается добросовестное поведение их участников, развиваются отношения здоровой конкуренции, расширяется область охвата банковского обслуживания, что, в конечном итоге, направлено на развитие общества в целом. Правовая сфера жизнедеятельности развивается, в частности, за счёт оптимизации нормативного регулирования деятельности кредитных организаций.

В анализируемой сфере одно из обязательных условий такой оптимизации состоит в согласовании деятельности Роспотребнадзора и ЦБ РФ, т.е. основных уполномоченных госструктур, в области защиты прав потребителя финансовых услуг. Соблюдение соответствующего законодательства кредитными организациями обеспечивается именно за

счёт надзора, осуществляемого ЦБ РФ. На данный момент не разработано официальное определение законодательства в банковской сфере; однако будет ошибкой включить в его состав положения, касающиеся защиты прав потребителей, не адаптировав их соответствующим образом. Правоприменительная практика доказывает возможность территориальных подразделений Роспотребнадзора привлекать в соответствующих случаях банковские организации к административной ответственности; но при этом необходимо принимать во внимание, что у персонала указанной службы отсутствует необходимый объём знаний в сфере деятельности банков и её правовых особенностей.

Решение данных вопросов возможно за счёт применения положительного опыта совместной деятельности ЦБ РФ и ФАС в области рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства банковскими организациями. Кроме того, целесообразной представляется разработка порядка формирования территориальными органами ЦБ РФ и Роспотребнадзором совместных комиссий по рассмотрению дел о нарушении прав потребителей банковскими организациями при предоставлении соответствующих услуг. Должностные лица Роспотребнадзора, наделённые соответствующими полномочиями, в ходе установления подобной комиссией состава правонарушения могли бы с полным основанием рассматривать дело об административном правонарушении и определять соответствующую меру ответственности.

Благодаря указанным мерам, совместные усилия соответствующих госорганов могли бы быть направлены на обеспечение деятельности банковских организаций в пределах действующего законодательства; значимость этого обусловлена приоритетным статусом данной деятельности в обеспечении развития отечественной финансовой сферы. Следует отметить, что в данном случае речь идёт о переходе к публично-правовой модели управления банковской деятельностью, оптимально отвечающей условиям современного рынка, а также целям и задачам,

связанным с выходом из кризисного положения и ликвидации последствий кризиса. Кроме того, необходимо принять во внимание тот факт, что данная модель обеспечивает реализацию как общественных, так и частных интересов, т.к. в ходе разработки порядка ведения хозяйственной деятельности государство в то же время определяет правила надзора и контроля за соответствующей деятельностью организаций, вне зависимости от того, к какой форме собственности они относятся.

Можно также отметить наличие объективных предпосылок для внесения в соответствующие положения финансового законодательства необходимых дополнений и корректив, например, изменений структуры актуального законодательства в анализируемой сфере, а также изменений институционального уровня в системе нормативного регулирования деятельности кредитных организаций. Особым значением в ходе анализа действующего банковского законодательства обладает формирование системы принципов правового регулирования соответствующей деятельности, а также законодательное закрепление данных принципов на общегосударственном уровне.

В ходе анализа финансового законодательства Е.В. Покачалова и Н.И. Химичева приходят к следующему заключению: особое внимание, в связи с актуализацией соблюдения принципа законности в финансовой сфере, следует уделять вопросам, связанным с порядком финансового контроля со стороны государства; вместе с тем, необходимо учитывать, что система государственного финансового контроля должна укрепляться не посредством «разрастания» бюрократических структур, а за счёт оптимизации используемых для контроля методов и приёмов [70, с. 10]. Совместная деятельность территориальных структур Роспотребнадзора и ЦБ РФ в сфере рассмотрения соответствующих дел о нарушении прав потребителей банковскими организациями, соответствует рассмотренным выше ключевым направлениям законодательной политики, реализуемой в финансовой сфере.

Сложившиеся на данный момент отношения в социуме, а также настоящий уровень социально-экономического и правового развития общества, как представляется, обуславливают необходимость согласования положений банковского законодательства с положениями, касающимися защиты прав потребителей; следует принимать во внимание, что интенсификация законодательства призвана обеспечить максимально эффективное использование уже имеющихся правовых ресурсов, а также максимально возможную отдачу от действующих на текущий момент правовых норм. На данный момент в области финансовых отношений необходима разработка принципиально новых инструментов банковской деятельности, а также обеспечение регулирования данной сферы посредством разработки и принятия оптимальных нормативных актов.

Некоторые авторы придерживаются позиции, в соответствии с которой, ввиду значимости интеграции в мировую экономику отечественной финансовой системы, в ходе оптимизации системы нормативного регулирования банковской деятельности в качестве одного из ключевых направлений следует рассматривать не кодификацию действующего законодательства, а его унификацию и приведение в соответствие со стандартами международного права. Процесс унификации законодательства можно условно разделить на подпроцессы: универсализацию, интеграцию и систематизацию; понятие гармонизации законодательства, что также необходимо учитывать, обладает большим охватом, нежели понятие унификации, к которому оно относится, скорее, как общее к частному [40, с. 209].

Именно целям гармонизации действующего законодательства служит предложение, касающееся формирования территориальными органами Роспотребнадзора и ЦБ РФ совместных комиссий; здесь принимаются во внимание новые подходы к соблюдению принципа законности при осуществлении деятельности кредитных организаций в целях защиты прав потребителя при оказании банковских услуг,

отвечающих актуальным правовым условиям текущего этапа развития в РФ финансовой сферы. Эффективность указанных мероприятий может быть обеспечена в том случае, если они будут основываться на актуальной нормативно-правовой парадигме, на которую опирается любая правовая деятельность – в сфере законодательства, правоприменения, поддержания правового порядка, профподготовки соответствующих специалистов и т.д.

Исходя из анализа вопросов законности, подчеркивается возможность, за счёт проведения оценки принципа законности в рамках отечественной финансово-кредитной системы, оценить также значимость правового статуса ЦБ РФ, роль данного учреждения в функционировании указанной системы, необходимость судебного контроля за деятельностью кредитных организаций и законодательных инициатив ЦБ РФ. В результате был сделан вывод о том, что правомерность и законность деятельности кредитных организаций на текущем этапе общественного, правового и социально-экономического развития должна рассматриваться в качестве одного из ключевых направлений развития государственной деятельности в сфере финансов.

Таким образом, ведущими проблемами реализации принципа законности банковской деятельности являются наряду с низким уровнем профессиональной ответственности и компетентности руководства коммерческих банков нестабильность финансово-кредитной системы, вызванная условиями продолжающегося экономического кризиса и провоцирующая нарушения законодательства со стороны коммерческих банков. Перспективы решения этих проблем состоят в проведении на уровне согласованной государственной политики мероприятий по совершенствованию правовой среды, улучшению предпринимательского климата, расширению для банков доступа к финансовым ресурсам, увеличению стабильности и конкурентоспособности, а также инвестиционной привлекательности национальной банковской системы, оптимизации системы регулирования банковской деятельности. Особое

внимание контрольные органы ЦБ РФ должны уделять вопросам, связанным с регулированием банковской деятельности и защите интересов клиентов банков в сфере потребительских кредитов. В деятельности ЦБ РФ весьма значимым элементом является совместная работа с банковскими организациями и госструктурами, направленная на повышение уровня грамотности населения в сфере финансов. Деятельность ЦБ РФ в сфере реализации принципа законности ориентирована, прежде всего, на обеспечение устойчивости национальной банковской системы, а также реализацию интересов кредитных организаций и вкладчиков. Конкретным направлением этой деятельности следует считать рост интенсивности инспекционной деятельности ЦБ РФ, направленной, в первую очередь, на выявление в банковской деятельности признаков финансовой нестабильности, способных представлять собой угрозу для охраняемых законом интересов кредитных организаций и вкладчиков. Внимание при проведении инспекционных проверок акцентируется на используемых банками средствах оценки кредитных рисков, в т.ч. на точном и полном отображении в бухгалтерской отчетности дебиторской задолженности и т.п., а также воздействию рисков на банковский капитал и финансовой стабильности данных организаций в целом. Предполагается, что необходимо расширять взаимодействие ЦБ РФ с другими надзорными госструктурами, прежде всего – в вопросах, касающихся достоверности предоставляемой заёмщиками и учредителями банков отчетности.

Заключение

Таким образом, в результате проведенного исследования мы сделали следующие выводы:

Финансовое право, также, как и любая другая отрасль права формируется в соответствии с определенными правилами и принципами. Финансово-правовая политика является важным условием для эффективного формирования, распределения и использования денежных фондов. Обеспечению эффективной хозяйственной деятельности способствуют юридические нормы. С помощью их действия достигается регулирование общественных отношений, возникающих в финансовой сфере.

Финансовая политика, целью которой является защита публичных интересов в банковско-кредитной сфере общественных отношений, осуществляется и реализуется через систему органов государственного финансового контроля. Именно через государство происходит формирование, распределение и использование денежных фондов государственных и муниципальных образований. Для эффективной финансовой деятельности необходим своевременный и всесторонний финансовый контроль.

Законность банковской деятельности охарактеризована как многоаспектное и многоплановое явление. Так, принцип законности банковской деятельности – это строгое соблюдение всех установленных требований и норм. Данный принцип должны соблюдать все участники финансовых отношений – государственные и муниципальные органы, хозяйствующие субъекты, учреждения, должностные лица и обычные граждане. Принцип определяет порядок реализации банками своей деятельности, реализации прав и обязанностей в целях обеспечения банковской безопасности, защиты прав кредиторов и вкладчиков и других клиентов. Метод законности банковской деятельности – это обеспечение законности осуществления банковских операций, недопущение и пресечение

возможных нарушений в банковской системе РФ с привлечением к финансово-правовой ответственности нарушителей. Режим соблюдения законности в банковской сфере – комплекс правовых норм и мероприятий по упорядочиванию банковской системы РФ.

Законность банковской деятельности как метод осуществления государственной власти находит свое выражение в деятельности Центрального банка Российской Федерации как органа управления, надзора и контроля в банковской системе страны. Центральный Банк занимает важное место в системе государственного управления и национальной рыночной экономике. Работа Центрального банка России в области регулирования банковской и финансовой системы ориентирована на реализацию экономических и социальных основ конституционного устройства РФ.

Законность банковской деятельности проявляется и в непосредственном соблюдении и исполнении нормативных правовых актов всеми субъектами права, как кредитными организациями, так и клиентами кредитных организаций, а также Центральным банком Российской Федерации и Государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» при реализации публично-правовых полномочий в банковской системе Российской Федерации.

Особенно наглядно в современный период это наблюдается в сфере потребительского кредитования, в рамках которого принципиально важное значение имеет соблюдение законодательства как со стороны кредитных организаций, в том числе по вопросу установления и взимания различного рода комиссий, так и со стороны заёмщиков по возврату кредита, поскольку значительный размер просроченной ссудной задолженности ставит вопрос о защите банков как кредиторов.

Соблюдение банковского законодательства и законодательства о защите прав потребителей, несомненно, должно быть обеспечено в деятельности Банка России и Роспотребнадзора при реализации правоохранительной функции, в юрисдикционном процессе при реализации

мер государственного принуждения в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законность банковской деятельности - важнейшее условие осуществления правопорядка в сфере денежно-кредитных отношений, что особо отмечается в тексте программного документа «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов», которые разрабатывает ЦБ РФ совместно с Правительством и которые затем согласовываются лично с главой государства и Госдумой РФ. Одобряемая ЦБ РФ и Правительством Стратегия развития финансового рынка на период 2020 года также обладает весьма важным значением в анализируемой сфере.

Принимая во внимание взаимосвязь между отечественной финансовой системой и деятельностью банковских организаций, было бы методологически правильно рассматривать принцип законности данной деятельности именно в аспекте функционирования банковской системы, как на общегосударственном, так и на территориальном уровнях. В системе финансового права законность деятельности банков представляет собой своеобразный стержень, который способствует реализации иных принципов финансового права.

Как показывают реалии социально-экономической и политико-правовой жизни, в настоящее время существует явная необходимость усиления финансового контроля за законностью банковской деятельности, со стороны государства.

В частности, это касается открытия и закрытия счетов, совершения по счетам финансовых операций, внедрения в деятельность российских банков механизмов идентификации клиентов, которые успешно зарекомендовали себя в зарубежной практике.

Согласно Конституции РФ, государство принимает на себя обязанности по обеспечению реализации и защиты прав человека. В этих

целях создается законодательная основа охраны персональных данных, содержащих конфиденциальную информацию. К такой информации в частности, относится и банковская тайна.

В результате проведенного исследования по контролю законности деятельности банковских организаций, было выведено следующее заключение: на данный момент назрела необходимость обеспечения комплексного политического, правового и социально-экономического общественного развития, что предполагает, в свою очередь, потребность в глубоком осмыслении и оптимизации систем государственного регулирования в различных сферах жизни общества, включая деятельность кредитных организаций.

Уровень эффективности правового регулирования политических и социальных процессов в обществе необходимо оценивать при учёте актуальных экономических условий; для формирования оптимальной правовой политики в сфере финансов должны исследоваться все аспекты правовой деятельности, в т.ч. уровень правовой культуры и финансовой грамотности населения.

Кроме того, в настоящей работе демонстрируется, что в сфере финансово-правовой политики одна из наиболее приоритетных на данный момент задач состоит в выработке у всех участников соответствующих отношений навыков правомерного поведения; наиболее наглядной данная задача представляется в области предоставления населению потребительских кредитов.

Исходя из этого, представляется необходимым дальнейшее активное развитие взаимодействия в сфере защиты прав клиентов кредитных организаций между Роспотребнадзором и Банком России, наделёнными соответствующими контрольными полномочиями. На данный момент не разработано официальное определение законодательства в банковской сфере; однако будет ошибкой включить в его состав положения, касающиеся защиты прав потребителей, не адаптировав их

соответствующим образом.

Правоприменительная практика доказывает возможность территориальных подразделений Роспотребнадзора привлекать в соответствующих случаях банковские организации к административной ответственности; но при этом необходимо принимать во внимание, что у персонала указанной службы отсутствует необходимый объём знаний в сфере деятельности банков и её правовых особенностей.

Выходом из сложившейся ситуации является использование положительного опыта совместной деятельности ЦБ РФ и ФАС в области рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства банковскими организациями. Кроме того, целесообразной представляется разработка порядка формирования территориальными органами ЦБ РФ и Роспотребнадзором совместных комиссий по рассмотрению дел о нарушении прав потребителей банковскими организациями при предоставлении соответствующих услуг.

Должностные лица Роспотребнадзора, наделённые соответствующими полномочиями, в ходе установления подобной комиссией состава правонарушения могли бы с полным основанием рассматривать дело об административном правонарушении и определять соответствующую меру ответственности.

Было установлено, что целям гармонизации действующего законодательства служит предложение, касающееся формирования территориальными органами Роспотребнадзора и ЦБ РФ совместных комиссий; здесь принимаются во внимание новые подходы к соблюдению принципа законности при осуществлении деятельности кредитных организаций в целях защиты прав потребителя при оказании банковских услуг, отвечающих актуальным правовым условиям текущего этапа развития в РФ финансовой сферы.

В работе сделан вывод о положительном влиянии развития института административной юстиции на сферу кредитных правоотношений,

деятельность отечественной банковской системы, выработку у населения навыков правомерного поведения, соблюдение законности в ходе предоставления финансовых услуг.

Реализация принципа законности в деятельности ЦБ РФ характеризуется ростом числа актов федерального законодательства, контроль за соблюдением которых входит в число надзорных функций ЦБ РФ. Например, теперь в контрольно-надзорной практике применяются также положения Закона РФ «О защите прав потребителей», характеризующегося как смежный с банковским законодательством нормативный документ.

В результате проведенного исследования был сделан вывод относительно необходимости становления и развития кредитного рынка на цивилизованной правовой основе, условием которой является участие ЦБ РФ в деятельности в сфере расширения познаний граждан в финансовой сфере. Усложнение реализации принципа законности в деятельности ЦБ РФ проявляется также в необходимости его участия в пропагандистско-просветительской деятельности, призванной повысить уровень финансовых знаний среди населения. Повышение финансовой грамотности граждан и организаций призвано обеспечить повышение социальной ответственности банковских организаций и, что важнее всего, строгого соблюдения принципа законности при осуществлении любой деятельности в финансово-кредитной сфере.

В качестве обобщающего вывода необходимо отметить, что правовое управление банковской деятельностью на текущем этапе развития финансовой системы России является одной из наиболее значимых составляющих государственной экономической политики в целом и деятельности по развитию инвестиционного потенциала РФ.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.05.2020).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. 28.04.2020) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
5. О банках и банковской деятельности: федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.
6. О защите прав потребителей: федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 18.07.2019) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.
7. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. 20.07.2020) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
8. О валютном регулировании и валютном контроле: федеральный закон от 10.12. 2003 г. № 173-ФЗ (ред. 31.07.2020) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
9. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. №52. Ст. 6249.

10. Об аудиторской деятельности: федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. 26.10.2019) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст.15.

11. О внесении изменений в статью 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»: федеральный закон от 15.02.2010 № 11-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 775.

12. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 23.07.2010 № 176-ФЗ// СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4007.

13. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): федеральный закон от 27.07.2010. № 193 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

14. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков: федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 30. Ст. 4084.

16. О потребительском кредите (займе): федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ (ред. 02.08.2019) // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6673.

17. О межведомственной рабочей группе по противодействию незаконным финансовым операциям: Распоряжение Президента Российской Федерации от 28.07.2012 г. № 344-рп // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4540.

18. Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы: распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

19. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) [Электронный ресурс].

Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 12.08.2020).

20. О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года: Заявление Правительства РФ № 983п-П13, Банка России № 01-01/1617 от 05.04.2005 // Вестник Банка России. 2005. № 19.

21. О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года: Заявление Правительства Российской Федерации № 1472п-П13 и Центрального банка Российской Федерации № 01-001/1280 от 05.04.2011 г. // Вестник Банка России. 2011. № 21.

22. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов // Вестник Банка России. 2017. № 109-110.

23. Аветисян К.Р., Воронов А.М. К вопросу о классификации принципов административной юрисдикции в налоговой сфере // Финансовое право. 2011. № 1. С. 14-18.

24. Александров Н.Г. Теория государства и права. М.: Юрид. лит., 1974. 664 с.

25. Амирбеков К. И., Магомедов А. М. Функция прокуратуры РФ как выполняемая ею роль в правовой системе // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 1. С. 3-9.

26. Бабаев В.К. Теория государства. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 578 с.

27. Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. 408 с.

28. Бударина В.А. Административная жалоба: материальное и процессуальное правовое исследование. Автореф. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 24 с.

29. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты развития системы категорий теории права. М.: Юрид. лит, 1996. 264 с.

30. Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в РФ // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 620-626.

31. Воронова Л.К. Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Харьков, 19-20 апреля 2012 г.). Харьков, 2012. С. 49 – 53.

32. Гаврилов А.В., Владимирская Е.В. Административные регламенты как основания обеспечения законности действий органов исполнительной власти // Марийский юридический вестник. 2018. № 2 (25). С. 8-10.

33. Глушкова Н.Б. Банковское дело: учеб. пособие. М.: Академический Проект; Альма Матер, 2005. 432 с.

34. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.12. М, 2000. 371 с.

35. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования финансового законодательства в условиях развивающегося мирового финансового кризиса // Право и государство: теория и практика. 2009. № 3 (51). С. 64-76.

36. Деменина Е.Ю., Якупова А.Б., Бойко Н.Н. Сравнительный анализ правового статуса Центрального Банка в России и Германии // Инновационное развитие. 2017. № 12 (17). С. 158-159.

37. Денисенко В.В. Юридикация общества и концепция правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008 № 2 (5). С. 56-62.

38. Долгопят А.О. К вопросу о понятии и содержании законности // Общество и право. 2014. № 2 (48). С. 33-37.

39. Домрачева А.Н., Сафин Х.Ш., Федяева Г.А. Законность в деятельности государственных органов Российской Федерации и проблемы совершенствования понятия «законность» // Вестник Российского университета кооперации. 2018. № 3 (33). С. 105-107.

40. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1973. 247 с.
41. Запольский С.В. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата. М.: Изд-во Юрайт, 2015. 370 с.
42. Земцова Л.Н. Принцип законности банковской деятельности в аспекте правообеспечения доступности банковских услуг // В сборнике: Доступность банковских и иных финансовых услуг как правовой принцип эффективного функционирования публичных и частных финансов. Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции. Под редакцией Е.В. Покачаловой. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2019. С. 63-66.
43. Истомина Ю.В. Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности: монография. / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Воронежский государственный технический университет, 2008. 165 с.
44. Карпов Н.Н. Участие прокуратуры РФ в реализации государственной политики противодействия коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 2. С. 34-38.
45. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры. 9-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2018. 506 с.
46. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права: 2-е изд., стер. М.: Издательство Юрайт, 2016. 422 с.
47. Краснов В.И., Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник Ю. А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. 2008. 720 с.
48. Кудрявцев В.Н. Законность, содержание и современное состояние // Журнал российского права. 1998. № 1. С. 4-12.
49. Лазарев В.В., Катаев Н.А. Теория права и государства: Курс лекций. Уфа: УВШ МВД РФ, 1994. 478 с.

50. Лаврушин О. И. Банковский менеджмент: учебник для вузов /Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации. 5-е изд., перераб. и доп. М.: КноРус, 2016. 414 с.
51. Лосяков А.В., Халиков Ф.З., Правкин С.А., Зейналова Л.М. Теория государства и права. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. 361 с.
52. Малько А.В., Струсь К.А. Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития общества. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 543 с.
53. Марченко М.Н. Теория государства и права. М.: Проспект, 2016. 640 с.
54. Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения) // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 704 с.
55. Мясин А.А. Нормативный договор как источник права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 29 с.
56. Назаров П.С. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2001. 776 с.
57. Новиков А.В. Режим законности и субъективные публичные права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2010. № 2 (9). С. 148-157.
58. Нуцубидзе Ш.И. Бытие и истина. Историко-философский ежегодник. М.: Наука, 1991. 374 с.
59. Олейник О.М. Основы банковского права. Курс лекций. М.: Юристъ, 1999. 326 с.
60. Пилипенко А.А. Значение и свойства принципов финансового права// Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 228 - 234.
61. Радько Т.Н. Теория государства и права: учеб. М., Проспект, 2012. 496 с.

62. Резник Г.М. Внутреннее убеждение при оценке доказательств. М.: Юрид. лит., 1977. 118 с.
63. Рукавишникова И.В. Метод финансового права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 288 с.
64. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб.: Изд-во «Юридич. центр Пресс», 2004. 350 с.
65. Сауляк О.П. Законность и правопорядок на пути к новым парадигмам. М.: Юрлитинформ, 2009. 220 с.
66. Скурко Е.В. Принципы права в современном нормативном правопонимании. М.: Юрлитинформ, 2008. 195 с.
67. Стариков Ю.Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник Воронежского государственного университета. 2007. № 2(3). С. 102-135.
68. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука, 1966. 252 с.
69. Тосунян Г. А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы и перспективы. М.: Изд-во «Дело Лтд», 1995. 304 с.
70. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8 - 18.
71. Шепенко Р.А. Международные налоговые правила. Ч. 2. М.: Юрлитинформ, 2012. 526 с.
72. Шитиков Д.С. Банковский надзор и регулирование деятельности отечественных банков в соответствии с международными стандартами // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2015. № 7-6. С. 156-159.
73. Явич Л.С. Общая теория права. СПб.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 365 с.
74. Central Bank Governance and Oversight Reform [Text] / ed.: J.H. Cochrane, J.B. Taylor. USA: Hoover Institution Press, 2016. 326 p.: Реформа

управления и надзора Центрального банка [Текст] / под ред.: Дж. Х. Кокрейн, Дж. Б. Тейлор. США: Hoover Institution Press, 2016. 326 p.

75. Sinkey J. F. Commercial bank. Financial management: in the financial-services industry. New York: Macmillan, 1992. 866 p.

76. The Oxford Handbook of Banking [Text] / ed.: A.N. Berger, P. Molyneux, J. O.S. Wilson. New York: Oxford University Press, 2012. 994 p.

77. Yellen J.L. Supervision and regulation [Text] / J.L. Yellen // Central bankers' speeches/ Bank for International Settlements. 2016. № 28.09. P.1–7.
Надзор и регулирование [Текст] / Дж. Л. Йеллен // Выступления центральных банкиров / Банк международных расчетов. - 2016 - № 28.09. - С.1–7.

78. Ziegeldorf V. Deutsche Bundesbank (ed)., Fifty Years of the Deutsche Mark. Central Bank and the Currency in Germany Since 1948. Translated (New York: Oxford University Press, 1999. xxvi + 836 pp.