

*На правах рукописи*

**ПАСТУШЕНКО Дмитрий Сергеевич**

**КОНТРОЛЬ  
В СФЕРЕ БАНКОВСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ  
(ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)**

12.00.14 – административное право; финансовое право;  
информационное право



**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов 2009

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Пастушенко' (Pastushenko), written in a cursive style.

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор  
**ПОКАЧАЛОВА Елена Вячеславовна**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**СТАРИЛОВ Юрий Николаевич**

кандидат юридических наук, доцент  
**РЫБАКОВА Светлана Викторовна**

Ведущая организация — ГОУ ВПО «Саратовский государствен-  
ный социально-экономический универ-  
ситет» (факультет экономики и права)

Защита состоится 03 ноября 2009 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

Автореферат разослан «24» сентября 2009 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, доцент

 И.С. Барзилова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Финансовый контроль существует в любом обществе, что обусловлено необходимостью упорядочения экономических, распределительных, финансовых, бюджетных, налоговых и других отношений. Глубокие социально-экономические преобразования, происходившие в России в последние два десятилетия, соответствующим образом отразились на трансформации содержания, функций, методов и механизмов финансового контроля.

В проводимой в России реформе финансовых отношений важная роль отводится формированию и развитию банковских отношений. С началом реформ российские коммерческие банки стали практически единственным институтом, осуществляющим перераспределение финансовых ресурсов на рыночных принципах.

При этом банковская деятельность из-за объективно присущих ей свойств требует принятия более взвешенных решений, чем в отношении иных сфер общественной жизни. Банковская деятельность регламентируется нормами нескольких отраслей права, и важнейшую роль при этом играют нормы финансового права. Банковская система является объектом финансово-правового регулирования, поскольку она связана с общественными отношениями, возникающими в процессе финансовой деятельности государства для обеспечения бесперебойного осуществления его задач, обслуживания интересов публичной власти. Являясь отраслью публичного права, финансовое право применительно к рассматриваемой сфере выступит средством регулирования деятельности банковской системы в сфере публичных отношений<sup>1</sup>.

Сокращение государственного вмешательства в экономику и финансовая либерализация, низкая эффективность правореализационной деятельности, конкуренция, меняющаяся структура цен, нестабильность финансовых институтов и другие факторы повышают риски банковской системы. Вместе

---

<sup>1</sup> Химичева Н.И. Финансовое право в системе российского права: проблемы и перспективы // Научные труды / Российская академия юридических наук. Вып. 2.: В 2 т. М., 2002. Том 1. С. 853.

с тем банковская деятельность объективно требует государственного регулирования в силу правового статуса кредитных организаций и публичного (в большей степени) характера выполняемых ими банковских операций. Характер банковских операций, осуществляемых кредитными организациями, свидетельствует о высокой степени финансовых рисков, которым подвергаются не только сами коммерческие банки, но и их клиенты, и, как следствие, возрастает риск финансовых операций на всем кредитном рынке. Каждая из банковских операций подвергается различного рода финансовым рискам, а в совокупности банковская деятельность подвергается значительным кризисным факторам.

Представляется необходимым, прежде всего, усиление роли государства в процессе формирования и развития рынка, его социальной ориентации, что включает в себя усиление государственного финансового контроля. Вместе с тем усиление государственного регулирования в сфере экономических, в том числе финансовых, отношений требует наличия адекватной требованиям сегодняшнего дня нормативно-правовой базы, эффективных механизмов правового регулирования, а также системы действенного контроля. Большинство банковских правоотношений имеет публичную финансово-правовую природу, поскольку в первую очередь направлены на обеспечение интересов государства как субъекта финансовой деятельности. Следовательно, государство обязано охватить сферой своего воздействия банковскую деятельность.

Проблемы обеспечения стабильности банковской деятельности, устойчивости банковской системы в целом связаны с повышением эффективности правового воздействия, усилением роли юридических средств, применяемых в первую очередь для соблюдения публичных финансовых интересов. Решение названных проблем обуславливает возникновение финансового контроля в банковских правоотношениях, и в первую очередь в сфере банковского кредитования. Особую значимость контроль государства за соблюдением финансового законодательства участниками банковской системы приобретает в условиях мирового финансового кризиса.

Изложенное определяет актуальность исследования вопросов, связанных с финансовым контролем в сфере банковского кредитования.

Вместе с тем в отечественной науке финансового права уделялось недостаточно внимания вопросам банковского кредита в рамках финансового права, уяснению институциональных принципов банковского кредитования, анализу полномочий органов, осуществляющих контроль в сфере банковского кредитования, исследованию актуальных направлений финансово-правовой политики, а также путей совершенствования правовой культуры в данной сфере. В связи с этим разработка правовых основ финансового контроля в сфере банковского кредитования, выработка рекомендаций по использованию тех или иных средств реагирования контрольных органов приобретает в настоящий момент особую актуальность и имеет научно-теоретическую и практическую значимость как для законодательной, так и правоприменительной деятельности.

**Степень научной разработанности темы.** Проблемы контроля, в том числе и финансового, уже длительное время являются объектом внимания ученых. В дореволюционный период им были посвящены работы Ф. Бочковского. Практический вклад в становление системы контроля в России внесли видные государственные деятели того периода М.М. Сперанский, В.А. Татаринов, А.З. Хитрово. Исследованию финансового контроля в дореволюционной России посвящены работы А.П. Погребинского, А.И. Коняева, Ф. Белявского. Большую роль в развитии контроля в советский период сыграли ученые И.А. Андреев, И.А. Белобжецкий, Э.А. Вознесенский, Е.А. Кочерин, С.С. Носова, Г.А. Соловьев, В.М. Шеметов. Формированию системы финансового контроля в условиях становления рыночных отношений посвящены работы И.А. Алексева, А.С. Наринского и Н.Г. Гаджиева, Л.Н. Овсянникова, В.П. Черноморда, С.О. Шохина, В.М. Родионовой, В.И. Шлейникова.

Проблемы банковского кредитования и его правового регулирования постоянно находятся в поле зрения экономической и юридической науки. Экономические исследования охватывают самые разнообразные аспекты банковского кредитования: от макроэкономического анализа места и роли банковского кредита в рыночной экономике до конкретных проблем отдельных видов банковского кредита (потребительского, аграрного, ипотечного, инвестиционного и др.) и его отдельных элементов (эффективность кредита, кредитный риск, цена кредита и др.). С точки зрения значимости для настоя-

щего исследования здесь заслуживают упоминания следующие авторы: С.А. Андреев, С.А. Бахматов, И.Ю. Варьяш, О.В. Кошко.

Специалистами в области права исследуются как общие вопросы правового регулирования финансово-кредитной системы (правовое положение банков и иных кредитных учреждений, организационно-правовой механизм банковского кредитования, банковское законодательство и проблемы его совершенствования и др.), так и отдельные узкоспециальные проблемы банковского кредитования (кредитный договор, правовое регулирование отдельных видов банковского кредитования, отдельные способы обеспечения исполнения кредитного обязательства и др.). Различные стороны позитивного правового обеспечения функционирования банковского кредитования разрабатываются представителями самых различных «традиционных» отраслей права — гражданского, предпринимательского, финансового, налогового, конституционного, административного. Особый подход к правовым проблемам банковского кредитования формируется в рамках концепции банковского права.

В числе юристов, активно работающих сегодня над данной тематикой, следует назвать Л.Г. Ефимову, В.А. Викулина, Е.А. Суханова и Г.А. Тосуняна. Проблемы кредитного договора и отдельных его видов разрабатываются Н.Н. Арефьевой, В.В. Витрянским, ВТ. Голышевым, В.С. Емом, Н.Н. Захаровой, Р.И. Каримуллиным, Л.И. Новоселовой, В.В. Меркуловым, О.М. Олейник, Е.А. Павлодским, А.А. Рубановым и др. Проблемы обеспечения кредита рассматриваются в работах таких авторов как, Г. А. Аванесов, Л.Г. Ефимова (банковская гарантия), Д.В. Ивченков (залог), Г. Адамович, Н.Н. Арефьева, Сарбаш С.В. (общий анализ способов обеспечения исполнения кредитных обязательств). Проблемы предоставления кредита рассматриваются в работах Р.И. Каримуллиной, И. Козаченко, И.Г. Кузьмина, В.Д. Ларичева, А.Ю. Сазонова. Вопросы возвратности кредита представлены работами Д. Большакова, Д.А. Гаврина, Р. И. Каримуллиной и др.

Вместе с тем среди множества публикаций, посвященных проблемам правовой регламентации финансового контроля, имеется лишь небольшое число работ, касающихся финансового контроля в сфере банковского кредитования. Законодательство, относящееся к указанной сфере, в необходимой степени не систематизировано. Научные исследования недостаточно отра-

жают специфику и тенденции финансового контроля в рассматриваемой сфере в Российской Федерации. Многие вопросы остаются недостаточно разработанными.

Все изложенное обуславливает актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

**Цели и задачи исследования.** Целью настоящего диссертационного исследования является комплексная, всесторонняя теоретическая разработка вопросов финансового контроля в сфере банковского кредитования.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие задачи:

- анализ финансово-экономических аспектов понятия «банковский кредит»;
- выявление институциональных принципов банковского кредитования;
- анализ понятия финансовый контроль в системе финансового права;
- исследование банковского надзора в системе государственного финансового контроля, надзорных полномочий Центрального банка Российской Федерации в сфере банковского кредитования, контроля, осуществляемого Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральной антимонопольной службой;
- выявление актуальных вопросов реализации финансово-правовой политики в сфере банковского кредитования;
- определение путей совершенствования правовой культуры в банковском кредитовании.

Выводы работы базируются на теоретических материалах как ученых-юристов, так и экономистов.

**Объектом** настоящего исследования являются общественные отношения, связанные с финансовым контролем в сфере банковского кредитования.

**Предметом** диссертационного исследования выступают нормы финансового права, регулирующие осуществление финансового контроля в сфере банковского кредитования; а также нормы иных отраслей российского права (конституционного, административного и других), регулирующие смежные общественные отношения, и практика их применения. В диссертации анализируются труды ученых и практиков, специалистов в области финансового права, административного права, общей теории права, иных отраслей права, труды ученых-экономистов по банковскому кредитованию.

**Теоретическая основа исследования.** При проведении исследования были использованы труды ученых в области теории права: М.И. Абдуллаева, С.С. Алексева, М.И. Байтина, А.Б. Венгерова, А.Ф. Вишневого, С.А. Комарова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Д. Перевалова, О.Ю. Рыбакова, В.М. Сырых, В.И. Червонюка, Л.С. Явича и др.

Базовыми для анализа специальных вопросов послужили исследования специалистов в области финансового права, таких как: Е.М. Ашмарина, К.С. Бельский, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, С.В. Запольский, М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачалова, Г.В. Петрова, А.В. Румянцева, Т.А. Серебрякова, Э.Д. Соколова, Т.Г. Тимакова, Г.В. Толстопятенко, Н.И. Химичева и др.

Учитывая комплексный характер правового регулирования указанной сферы общественных отношений в основу настоящей работы были положены также выводы, отраженные в трудах исследователей административного права: А.П. Алехина, Ю.С. Адушкина, Д.Н. Бахраха, А.Н. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, В.М. Манохина, Ю.Н., Старилова и др.

Автор также опирался на труды ученых в области банковского права. Среди них: М.М. Агарков, Д.Г. Алексева, А.Г. Братко, Н.М. Бородина, А.Ю. Викилин, А.А. Вишневский, С.В. Пыхтин, Г.А. Тосунян, Е.Г. Хоменко, Н.Д. Эриашвили и др.

Учитывая то обстоятельство, что вопросы, посвященные банковскому кредитованию, разрабатываются также и представителями экономической науки, использовались работы Э.Д. Доллана, М.К. Беляева, С.Л. Ермакова, Е.Ф. Жукова, Дж. М. Кейнс, К.Д. Кемпбелла, Р.Д. Кемпбелла, О.И. Лаврушина, В. Лескнса, А.М. Тавасиева, Д. Полфрсмана и др.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения поставленных целей и решения задач использовались общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, исторический, анализа, синтеза, дедукции, индукции, комплексный, системный. А также сравнительно-правовой, формально-логический, нормативно-логический, философский и другие.

Использование указанных методов позволило проанализировать правовое регулирование банковского кредитования, осуществления контроля в указанной сфере, выделить особенности финансового контроля в рассматриваемой области.



**Нормативно-правовую основу** исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «О защите конкуренции», «О рекламе», «О кредитных историях», «О защите прав потребителей», другие федеральные законы и иные нормативные акты РФ, содержащие положения, регламентирующие особенности финансового контроля в сфере банковского кредитования.

**Эмпирическую основу** составили: судебная практика, в том числе Конституционного суда РФ; статистические данные; обобщенные материалы деятельности банковских ассоциаций.

**Научная новизна работы.** Диссертация представляет собой первое монографическое исследование, в котором осуществлена теоретическая разработка финансового контроля в сфере банковского кредитования. Помимо этого, научная новизна работы определяется самой постановкой проблемы и подходом к ее исследованию с учетом степени разработанности. Осуществлена попытка интеграции методологических возможностей экономических и правовых дисциплин в рассмотрении финансово-правовых вопросов банковского кредитования и финансового контроля в указанной сфере. В этом контексте диссертация является одним из первых специальных комплексных исследований.

Изучение проблем финансового контроля в сфере банковского кредитования позволило разработать и предложить к защите ряд положений, отличающихся новизной или содержащих элементы новизны:

1. Предложено рассматривать банковское кредитование как процесс оказания банковской услуги, в котором необходимо отслеживать правовые, кредитные, операционные и иные риски на всех этапах, в первую очередь при предоставлении кредита и деятельности банка при его невозврате, что актуально в аспекте Нового соглашения о достаточности капитала, Базель II.
2. Акцентируется внимание на особенности риск-ориентированного банковского надзора при банковском кредитовании, выражающейся в том, что он осуществляется во взаимодействии Банка России с Федеральной антимонопольной службой и Роспотребнадзором, при этом нормы и правила регулирования со стороны ФАС и Роспотребнадзора в результате правовых позиций

данных органов, которые периодически подвергаются пересмотру и адаптации к меняющимся условиям, усиливают и риски регулятивного характера.

3. Утверждается, что в потребительском кредитовании правовые риски тесно связаны с информационными технологиями, поэтому актуальным направлением финансово-правовой политики является надзор Банка России за информационными технологиями в целом, и, в частности, в сфере потребительского кредитования. Поскольку информационные технологии в деятельности банка становятся ключевым звеном, они не могут находиться вне системы банковского надзора.

4. Сделан вывод о необходимости внесения изменений в статью 72 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в части законодательного закрепления права Банка России оценивать деятельность кредитных организаций на основе профессиональной оценки качества их активов, размера обязательств и собственных средств (капитала), качества корпоративного управления, в том числе внутрибанковских систем управления и контроля за рисками, а также прозрачности структуры собственности (мотивированное суждение). Обосновывается, что мотивированное суждение является заключительной оценкой способности банка успешно функционировать в сложившихся условиях и противостоять рискам. При этом утверждается, что кредитным организациям также предоставлено право на мотивированное суждение и данное право в свою очередь нуждается в законодательной регламентации. Предложение о законодательном закреплении выдвинутых позиций основывается на положительно зарекомендовавших себя в правоприменительной деятельности Положения Банка России от 26 марта 2004 года № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности».

5. Аргументируется положение о том, что банковское регулирование является исключительно публичной функцией. При этом государственное регулирование банковской деятельности и саморегулирование рассматриваются как понятия не взаимоисключающие, а взаимодополняющие. Подчеркивается, что саморегулирование возможно в тех областях, которые не регламентируются принятыми в официальном порядке нормативными документами и которые в принципе не подлежат регулированию в законодательном порядке,

однако подчиняются определенным нормам поведения, к примеру, разработкам и принятию Кодекса поведения банкиров, Кодекса надлежащей банковской практики, Свода стандартов банковской деятельности и других документов, которым кредитные организации следуют добровольно.

6. Дано определение коллекторской деятельности, под которой предлагается понимать методически комплексные, максимально формализованные юридические и фактические процедуры, совершаемые коллектором на основании договора на осуществление коллекторской деятельности, соответствующего законодательству Российской Федерации, направленные на взыскание большого объема преимущественно бесспорной однотипной просроченной задолженности, проводимые без обращения в суд и (или) с обращением в суд.

7. Сделан вывод о необходимости разработки Национального стандарта потребительского кредитования, разработкой которого на основе обобщения лучшей отечественной практики, учета правовых позиций ФАС и Роспотребнадзора, целесообразно заняться банковским ассоциациям и союзам. Данный стандарт, исходя из понятия банковского кредитования как процесса оказания банковской услуги, можно построить на процессном подходе, что облегчит их понимание и внедрение на практике. При этом выдвинуто предложение выстраивать надзорную политику Банка России в отношении кредитных организаций в соответствии со следованием этим стандартам, признавая их в качестве надзорных требований. При этом стандарт может служить основой для выработки мотивированного суждения Банка России по отдельным аспектам кредитного риска.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Теоретическая значимость исследования заключается в том, что изложенные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства, в частности, при разработке новых нормативных правовых актов в сфере финансового контроля.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что внедрение разработанных в ходе исследования рекомендаций в деятельность кредитных организаций, Центрального банка Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной антимонопольной службы позволит успешнее выполнять возложенные на них задачи. Основные положения диссертации могут быть

использованы для углубленного изучения курсов финансового и банковского права.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация прошла обсуждение на кафедре финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Ряд предложений и выводов, содержащихся в исследовании, были представлены на научных конференциях, научно-практических семинарах, проходивших в г. Саратове, Пензе, Астрахани, Туапсе. Материалы и результаты проведенного исследования использовались в научно-исследовательской работе в Саратовской государственной академии права.

**Структура диссертационного исследования.** Структура диссертации обусловлена целью и поставленными задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяется степени ее научной разработанности, цель и задачи диссертационной работы, а также объект и предмет исследования; раскрывается теоретическая, методологическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, а также указываются сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

**Первая глава диссертации «Финансово-правовые основы банковского кредита»**, состоящая из двух параграфов, посвящена анализу финансово-экономических аспектов понятия «банковский кредит», а также выявлению институциональных принципов банковского кредитования.

В **первом параграфе «Финансово-экономические аспекты понятия "банковский кредит"»** в целях комплексного подхода к исследованию анализируются экономическое и правовое содержание понятия «банковский кредит». В современной финансово-правовой науке при характеристике кредитных отношений больше приходится оперировать экономическими субстанциями, поскольку уровень развития кредитных отношений, его содержа-

ние и форма находятся в непосредственной связи с уровнем развития экономики государства в целом и финансовой грамотности его граждан. Представляется, что именно в формировании адекватной социально-экономическим реалиям финансово-правовой политики и должной правовой культуры заключается опосредованная роль правового института в регулировании кредитных отношений как одной из сфер правовой жизни. Кредит в условиях развития рыночных отношений является формой объективного отражения движения ссудного капитала, предоставляемого в заем. И, как производный от первого понятия кредита: банковский кредит – это экономическая взаимосвязь общественных отношений, в процессе которой, аккумулированные банком денежные средства, предоставляются потребителям-заемщикам на условиях срочности, платности, возвратности, в порядке, предусмотренном нормами права. Кредитные правоотношения – это система общественных отношений по поводу движения ссудного капитала, урегулированная совокупностью взаимосвязанных между собой юридических норм и правовых институтов, характеризующаяся внутренним единством и различием в соответствии с особенностями регулируемых кредитных отношений в зависимости от формы кредита.

Необходимость унификации правил и принципов осуществления кредитной деятельности, а, следовательно, построение ее по принципам, направленным на защиту интересов участников кредитных отношений и обеспечивающих эффективность кредитования нашла отражение во **втором параграфе «Институциональные принципы банковского кредитования»**, где автору удалось выявить следующие институциональные принципы банковского кредитования, имеющие законодательное закрепление: возмездность (платность), срочность, возвратность. Принципы обеспеченности и целенаправленности являются договорными принципами и включаются в кредитный договор по соглашению сторон. Выделены также индивидуально-субъективные принципы, к которым отнесены: качество заемщика (или обеспеченность ссуды), порядочность и честность (или репутация клиента), профессиональные способности будущего заемщика, возраст и состояние здоровья клиента, материальный аспект платежеспособности

В принципах банковского кредитования отражается совокупность требований, предъявляемых обществом к государству по обеспечению деятель-

ности участников банковского кредитования. При этом принципы банковского кредитования в связи с комплексным понятием данного термина, базируются на общеправовых и отраслевых принципах, в первую очередь на принципах финансового права.

**Во второй главе «Правовые основы финансового контроля в сфере банковского кредитования»** исследуются вопросы финансового контроля в системе финансового права в целом, а также конкретные направления финансового контроля в сфере банковского кредитования, осуществление которых в рамках полномочий, возложенных действующим законодательством, производится Центральным банком Российской Федерации, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральной антимонопольной службой.

**В первом параграфе «Место банковского надзора в системе государственного финансового контроля»** делается вывод, что стабильное развитие рынка банковского кредитования во многом зависит от качества правового регулирования и контроля экономических отношений. В целях предупреждения, выявления и пресечения финансовых правонарушений в сфере банковского кредитования, обеспечения законности деятельности в данной сфере общественных отношений, защиты прав и законных интересов кредитора, должника и других участников рынка банковского кредитования уполномоченными государственными органами осуществляется финансовый контроль на рынке банковского кредитования.

Основной тенденцией в развитии института финансового контроля за последние несколько лет является расширение круга своих полномочий; создание обширной правовой базы, регулирующей практически все сферы жизнедеятельности государства. Произошло существенное изменение системы субъектов финансового контроля за счет вновь созданных государственных органов власти и управления, упразднения финансово-контрольных функций общественных организаций. Так, к примеру, в сфере банковского кредитования функциями финансового контроля были наделены Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральная антимонопольная служба.

Анализ банковского надзора как финансово-правовой категории позволяет определить его место в системе государственного финансового контро-

ля. Банковский надзор возможно рассматривать в качестве разновидности государственного финансового контроля.

**Во втором параграфе «Надзорные полномочия Центрального банка Российской Федерации в сфере банковского кредитования»** рассматривается специфика банковского надзора как финансово-правовой категории, в результате чего делается вывод о том, что он существует в силу наличия необходимости в защите публичных интересов в сфере финансовой деятельности государства и является одним из важных элементов государственного финансового контроля.

Автором утверждается, что в связи с наличием концептуальных расхождений, заложенных в банковском и страховом законодательстве, а также законодательстве о рынке ценных бумаг (рынке капиталов), которые не позволяют добиться унификации подходов в области надзора (контроля) для названных сегментов финансового рынка, создание в России мегарегулятора оправдано лишь в перспективе, при возникновении соответствующих экономических, финансовых, политических и организационных предпосылок:

Установлено, что общемировой тенденцией в развитии текущего надзора за банками является повышение его эффективности за счёт перехода от экстенсивной модели надзора к интенсивной. Данная модель надзора базируется на методике выделения в деятельности кредитных организаций областей повышенного риска и концентрации надзора на этих областях, так называемый «риск-ориентированный» надзор. Здесь выявляются сферы деятельности, которые несут наибольшие риски для банка, а также определяются слабые банки и осуществляется надзор за ними в более интенсивном режиме.

Риск-ориентированный надзор рассматривается как необходимое дополнение к надзору за выполнением установленных требований.

Выявлено, что в современной надзорной практике сформировались следующие основные направления ее дальнейшего совершенствования и развития: мотивированное (профессиональное) суждение, риск-ориентированный надзор, пруденциальный надзор (в наиболее полном виде они сформулированы в Базельских соглашениях). Именно на этих направлениях в наибольшей степени достигаются цели и задачи современной надзорной практики, адекватной институализации банковских услуг.

Автор приходит к выводу, что банковский надзор не может быть эффективным без применения современных методов его организации. Одним из таких методов является проводимый в территориальных учреждениях Банка России эксперимент по введению института кураторства. Будучи широко распространенным в банковской практике зарубежных стран (особенно Западной Европы, и в частности Великобритании), данный инструмент контроля лишь начинает действовать в России.

Также в работе уделяется внимание работе Банка России по недопущению нарушения прав физических лиц, оформляющих потребительские кредиты. Однако, как указывает автор, в настоящее время и сами кредитные организации нуждаются в поддержке. Необходимо принять нормативные акты, направленные на защиту прав и законных интересов кредитора. Только в этом случае может быть сохранен паритет интересов между должником и кредитором.

Логика исследования и поставленные задачи побудили диссертанта рассмотреть в третьем параграфе **«Контроль, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральной антимонопольной службой» контрольные полномочия соответствующих органов в сфере банковского кредитования.**

Автор констатирует, что Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральная антимонопольная служба обладают серьезными контрольными полномочиями области потребительского кредитования.

По мнению диссертанта, особую актуальность данный сегмент рынка имеет в связи с тем, необходимый уровень защиты соответствующих прав и законных интересов граждан на сегодняшний день не достаточно гарантирован императивными правовыми нормами, что среди прочего приводит к формированию неоднозначной и противоречивой судебной практики. Это сегмент, характеризующийся значительно возросшей за последнее время степенью конфликта интересов сторон обязательства.

Из анализа действующего законодательства и правоприменительной практики выявлено, что до недавнего времени особо актуальной являлась проблема дополнительных выплат по кредитам в виде комиссий, штрафов за досрочное погашение кредита. При этом банки заранее не сообщали заемщи-



кам о том, какой будет переплата за пользование заемными денежными средствами. Совместными действиями законодательного органа и контролирующих органов ситуацию удалось переломить. Необходимо отметить заслугу Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, сформировавшей обширную судебную практику в области защиты прав лиц, инициировавшей подписание соглашения о сотрудничестве с Ассоциацией российских банков. В этом соглашении стороны взяли на себя обязательства создавать оптимальные условия для развития рынка потребительского кредитования, нарабатывать практику досудебного рассмотрения споров, возникающих в сфере потребительского кредитования, отслеживать неблагоприятные тенденции в этой области.

Следствием развивающихся в России рыночных отношений является не только усиление конкурентной борьбы, но и более пристальное внимание контролирующих органов в лице Федеральной антимонопольной службы к рекламе как к объекту правоотношений. После принятия нового Закона о рекламе ситуация в значительной степени изменилась в сторону более жесткого антимонопольного регулирования рекламы банковских услуг.

Автор отмечает тот факт, что контролирующие органы взаимодействуют между собой при осуществлении своих функций. К примеру, Рекомендации по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов, утвержденные совместным письмом Федеральной антимонопольной службы и Центрального банка Российской Федерации (Банка России) №№ ИА/7235, 77-Т установили единые требования в указанной области и используются как Банком России, так и Федеральной антимонопольной службой в отношении рекламы потребительского кредитования и защиты конкуренции на рынке банковского кредитования.

**Глава третья «Актуальные направления совершенствования законодательства и правоприменительной практики в сфере банковского кредитования»** состоит из двух параграфов и посвящена исследованию актуальных вопросов реализации финансово-правовой политики, а также проблемам финансово-правовой культуры в сфере банковского кредитования.

**В параграфе первом «Развитие финансово-правовой культуры в сфере банковского кредитования»** автор освещает такие приоритетные направления развития финансово-правовой политики, как решение проблем

внутреннего финансового контроля в кредитных организациях и дальнейшее развитие аудита кредитных организаций.

По мнению автора, внутренний финансовый контроль играет важнейшую роль в деятельности каждой кредитной организации, поскольку от эффективности его осуществления напрямую зависит финансовая устойчивость, в целом коммерческая деятельность кредитной организации и как следствие – соблюдение прав и законных интересов вкладчиков, кредиторов и иных контрагентов кредитной организации.

Подчеркивается огромный потенциал взаимодействия банков и Банка России в сфере повышения качества внутреннего финансового контроля.

Банковская система, затрагивая имущественные интересы неограниченного круга субъектов, способна оказывать значительное влияние на экономику страны в целом. В связи с созданием в России банковской системы нового типа – организации банков в виде акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью – появилась острая необходимость в осуществлении независимого контроля за их деятельностью. В этой связи особое значение в проведении контроля за банковской деятельностью приобретает аудит. Банковский аудит означает независимую экспертизу и анализ финансовой отчетности коммерческих банков. Отношения, складывающиеся при осуществлении обязательного аудита (в том числе банковского) имеют финансово-правовую природу.

Переход от лицензирования аудиторской деятельности к саморегулированию в настоящее время приводит к необходимости внесения изменений в действующее законодательство с тем, чтобы к аудиту кредитных организаций были допущены исключительно аудиторские организации, обладающие необходимым кадровым потенциалом и опытом работы, способные нести ответственность в случае выявления несоответствий в выдаваемых ими заключениях.

Автор приходит к выводу, что в потребительском кредитовании правовые риски тесно связаны с информационными технологиями, поэтому актуальным направлением финансово-правовой политики является падзор Банка России за информационными технологиями в целом, и, в частности, в сфере потребительского кредитования. Поскольку информационные технологии в

деятельности банка становятся ключевым звеном, они не могут находиться вне системы надзора.

**Второй параграф «Развитие финансово-правовой культуры в сфере банковского кредитования»** посвящен вопросам обеспечения должного правопорядка в сфере потребительского кредитования, что, по мнению автора, требует решения триединой задачи.

С одной стороны, необходимо развитие форм и методов государственного контроля как в административно-правовом, так и финансово-правовом аспектах, в частности, по вопросам взаимодействия Центрального банка Российской Федерации и его территориальных учреждений при осуществлении банковского надзора за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства с Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами при осуществлении антимонопольного контроля, в том числе за соблюдением кредитными организациями законодательства о конкуренции и законодательства о рекламе, а также с Роспотребнадзором, осуществляющим деятельность по защите прав заемщиков как потребителей банковских услуг.

С другой стороны – актуально повышение правовой культуры и финансовой грамотности населения, вступающего в договорные отношения с банками по потребительскому кредитованию.

В третьих, несомненно, требуется повышение качества банковского обслуживания и правовой культуры сотрудников кредитных организаций, в том числе непосредственно работающих с клиентурой.

В **заключении** диссертации подводятся итоги и делаются выводы и обобщения по вопросам совершенствования финансового контроля в сфере банковского кредитования.

**По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:**

**Статьи, опубликованные в научных журналах, указанных в перечне ВАК:**

1. *Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С.* Актуальные вопросы государственного контроля в сфере потребительского кредитования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. Воронеж: Изд-во

ГОУ ВПО «Воронежский государственный университет», 2008. № 1 (4). (0,7 п.л.);

2. *Пастушенко Д.С.* Финансовый контроль в сфере банковского кредитования // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 3. (0,5 п.л.);

3. *Пастушенко Д.С.* Проблемы институционализации и правового статуса органа банковского надзора в Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов: Изд-во ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина», 2009. № 2 (19). (0,3 п.л.);

#### **Международные и всероссийские конференции, иные издания**

4. *Пастушенко Д.С.* Конституционные основы деятельности Центрального банка Российской Федерации // Государство в рыночной экономике: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2002. (0,3 п.л.);

5. *Пастушенко Д.С.* Развитие конституционного принципа независимости Центрального банка Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права на рубеже XX-XXI веков: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2002. (0,3 п.л.);

6. *Пастушенко Д.С.* Актуальные вопросы совершенствования финансово-правового регулирования банковского кредитования // Актуальные проблемы банковского права в России: сборник статей Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2007. (0,3 п.л.);

7. *Пастушенко Д.С.* К вопросу о финансово-правовой природе банковского кредита // Актуальные проблемы банковского права в России: сборник статей Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2007. (1,0 п.л.);

8. *Пастушенко Д.С.* Принципы банковского кредитования (финансово-правовой аспект) // Актуальные проблемы банковского права в России: сбор-

ник статей Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2007. (1,0 п.л.);

9. *Пастушенко Д.С.* Вопросы формирования правовой культуры при потребительском кредитовании // Правовая культура. Саратов: Изд-во СЮИ МВД России, 2007. № 3. (0,5 п.л.);

10. *Пастушенко Д.С.* Развитие ипотечного жилищного кредитования: актуальные вопросы правового регулирования на федеральном и региональном уровнях (финансово-правовые аспекты) // Региональное нормотворчество : аналитический бюллетень. – Вып. 3: Материалы Всероссийского круглого стола «Правовая реформа в России: федеральный, региональный и муниципальный уровни» ( г. Астрахань, 17 мая 2007 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. (0,4 п.л.);

11. *Пастушенко Д.С.* Актуальные вопросы реализации финансово-правовой политики в сфере потребительского кредитования // Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития: Материалы II Международной научно-практической конференции./ Рост.гос.эконом.универ. Ростов н/Д.: Изд-во Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), 2007. (0,2 п.л.);

12. *Пастушенко Д.С.* Развитие потребительского кредитования: актуальные вопросы экономико-правовой теории и банковской практики // Актуальные проблемы теории и практики банковского дела: сборник научных трудов / Саратовский государственный социально-экономический университет. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет», 2008. (0,3 п.л.);

13. *Пастушенко Д.С.* Актуальные вопросы реализации финансово-правовой политики в сфере потребительского кредитования // Финансовое право. М.: Изд-во «Юрист», 2008. № 6. (0,2 п.л.);

14. *Пастушенко Д.С.* Современные проблемы организации контроля в сфере потребительского кредитования // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сборник научных трудов (по материалам межвузовской научно-практической конференции, Саратов, 18 апреля 2008 г.) / Под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов:

Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. (0,3 п.л.);

15. *Пастушенко Д.С.* Финансово-правовые основы банковского кредитования: традиции и новшлы // Актуальные проблемы современного финансового права России: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию доктора юридических наук, профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. (0,3 п.л.);

16. *Пастушенко Е. Н., Пастушенко Д. С.* Государственно-властный характер деятельности Банка России в конституционной экономике // Вопросы экономики и права. Научно-информационный журнал. М.: ООО «Экономические науки». 2008. № 1. ( 0,5 п.л.);

17. *Пастушенко Е. Н., Пастушенко Д. С.* Финансово-правовая наука о статусе Банка России: современное состояние и перспективы развития // Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования: Сборник научных статей по материалам III Международной научно-практической конференции./ Рост.гос.эконом.универ. Ростов н/Д.: Изд-во ГОУ ВПО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», 2008. ( 0,4 п.л.);

18. *Пастушенко Е. Н., Пастушенко Д. С.* Финансово-правовая наука о статусе Банка России: современное состояние и перспективы развития // Финансовое право. М.: Изд-во «Юрист», 2009. № 2. (0,4 п.л.).

Подписано к печати 17.09.2009 г. Усл. печ. л. 1,1.  
Бумага офсетная. Формат 60×84 1/16. Печать офсетная.  
Гарнитура «Таймс». Тираж 100 экз. Заказ 365.

Издательство

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»  
410056, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства  
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»  
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.