Гугнюк Иван Геннадьевич. Доступность банковских услуг как финансово-правовой принцип банковской деятельности: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.04 / Гугнюк Иван Геннадьевич;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия].- Саратов, 2016.- 182 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Финансово-правовое регулирование в области повышения уровня доступности банковских услуг 17**

1.1. Доступность банковских услуг: понятие, содержание, структура, основы правового регулирования 17

1.1.1. Понятие и сущность доступности банковских услуг как вида финансовых услуг, регламентированных нормами финансового права 17

1.1.2. Финансово-правовое регулирование критериев доступности банковских услуг 37

1.2. Повышение уровня доступности банковских услуг как приоритетное направление финансово-правовой политики Российской Федерации 53

**ГЛАВА 2. Доступность банковских услуг в системе финансово-правовых принципов 64**

2.1. Особенности воздействия общеправовых принципов права на осуществление банковской деятельности 64

2.2. Доступность банковских услуг в системе принципов банковской деятельности 82

**ГЛАВА 3. Формы реализации принципа доступности банковских услуг в российской федерации95**

3.1. Центральный банк Российской Федерации как орган банковского регулирования и банковского надзора в области повышения уровня доступности банковских услуг 95

3.2. Реализация принципа доступности банковских услуг кредитными организациями 124

3.3. Перспективы развития банковского законодательства Российской Федерации в соответствии с финансово-правовым принципом доступности банковских услуг 135

Заключение 145

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Развитие банковской
системы Российской Федерации – это неотъемлемая часть процесса преобразований,
обусловленных переводом экономики государства на инновационные рельсы.
Вследствие этого возникает потребность в совершенствовании правового

регулирования банковской деятельности с учетом приоритетных направлений финансово-правовой политики государства.

В настоящее время одним из наиболее развивающихся направлений банковской деятельности является предоставление банковских услуг.

Проблема повышения уровня доступности банковских услуг для субъектов
банковских правоотношений сегодня особенно актуальна. Учитывая тот факт, что
ресурсная база физических лиц как клиентов банковских

услуг считается наименее экономически защищенной в финансово-

правовых отношениях1, данную проблему предлагается рассматривать

применительно не ко всем субъектам банковских правоотношений, а лишь к физическим лицам.

Банковская деятельность как вид финансовой деятельности включает в себя публичные начала, которые отражаются в отношениях, связанных с осуществлением денежно-кредитной политики и банковского надзора при предоставлении банковских услуг, поэтому заявленная диссертационная тема рассматривается с учетом финансово-правового аспекта.

Особая значимость учета интересов получателя банковских услуг предопределяется пристальным вниманием к данной проблеме со стороны органов государственной власти. Так, в 2013 г. на XXIV съезде Ассоциации российских банков В.В. Путин указал на необходимость повышения качества и доступности всей линейки банковских услуг для граждан2, тем самым подчеркивая актуальность данного вопроса.

Банковская деятельность на протяжении длительного времени

осуществляется с учетом риск-ориентированного банковского надзора, однако
для учета интересов участников финансово-правовых отношений целесообразно
пересмотреть принципы осуществления банковской деятельности путем
выявления и законодательного закрепления новых финансово-правовых

принципов банковской деятельности, ориентированных на конечного потребителя банковских услуг.

1 См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 февраля
1999 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29
Федерального закона от 3 февраля 1996 г. «О банках и банковской деятельности» в связи с
жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко» // СЗ РФ. 1999.
№ 10, ст. 1254.

2 См.: Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс].
URL: (дата обращения: 30.03.2015).

Повышение уровня доступности банковских услуг посредством

выделения соответствующего финансово-правового принципа позволит

преодолеть одну из важнейших проблем всей банковской системы Российской Федерации – недоверие к ней со стороны населения. Так, в документах, определяющих приоритеты развития банковской системы3, неоднократно упоминалось о повышении уровня доступности банковских услуг. Таким образом, реализация финансово-правового принципа доступности банковских услуг повысит качественный и количественный уровень предоставляемых населению банковских услуг, а также послужит дополнительным толчком к информационной прозрачности и открытости всей банковской системы.

Задача законодателя в этих условиях – принимать все вызовы времени путем
совершенствования правового прогнозирования, интенсификации банковского
законодательства, повышения качества и эффективности действующих норм. Для
непосредственного решения указанных задач основополагающее значение имеют
финансово-правовые (публично-правовые) нормы банковской деятельности,
которые составляют основу современного регулирования банковской

деятельности.

Актуальность заявленной темы диссертационного исследования

подтверждается интересом к ней не только со стороны получателей услуг банка, но и, как указывалось ранее, со стороны органов государственной власти и обусловливается необходимостью исследования вопросов, связанных с формулированием принципа доступности банковских услуг и определением его места в системе финансово-правовых принципов банковской деятельности.

**Степень научной разработанности темы.** Проблема закрепления доступности банковских услуг в качестве финансово-правового принципа банковской деятельности до настоящего времени не получила всестороннего рассмотрения на монографическом уровне. Учеными исследовались лишь отдельные вопросы, связанные с данной проблематикой. К числу таких изысканий можно отнести работы М.М. Агаркова, Д.Г. Алексеевой, Е.Г. Беликова, К.С. Бельского, А.Г. Братко, А.Ю. Викулина, Я.А. Гейвандова, С.А. Голубева, Е.Ю. Грачевой, М.А. Гурвича, С.В. Запольского, Л.Н. Земцовой, А.Я. Курбатова, Е.Б. Лаутс, Е.В. Левиной, О.В. Науменко, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачаловой, А.Е. Постникова, С.В. Пыхтина, Е.А. Ровинского, Т.Э. Рождественской, С.В. Рыбаковой, А.А. Тедеева, Т.Г. Тимаковой, Г.А. Тосуняна, В.Н. Шенаева, Н.И. Химичевой, Е.Г. Хоменко.

3 См., например: Заявление Правительства Российской Федерации, Банка России от 30
декабря 2001 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации» // Вестник
Банка России. 2002. № 5; Заявление Правительства Российской Федерации

№ 983п-П13, Банка России № 01-01/1617 от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» // Вестник Банка России. 2005. № 19; Заявление Правительства Российской Федерации № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. 2011. № 21.

Представленная работа является одним из первых комплексных научных исследований, в котором сформулирована концептуальная модель финансово-правового принципа доступности банковских услуг.

**Объектом диссертационного исследования** выступают общественные
отношения, складывающиеся между Центральным банком Российской

Федерации, кредитными организациями и потребителями банковских услуг с учетом реализации финансово-правового принципа доступности банковских услуг.

**Предметом настоящего исследования** служат: совокупность норм финансового, банковского и иного, смежного с ними, законодательства, регулирующих вопросы, связанные с обеспечением доступности банковских услуг; научные концепции и положения, определяющие сущность финансово-правовых принципов банковской деятельности; международно-правовые акты, действие которых направлено на формирование единого подхода к предоставлению банковских услуг; материалы судебной практики, связанной с реализацией финансово-правового принципа банковской деятельности.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования
является формирование концептуальной модели финансово-правового принципа
доступности банковских услуг как принципа публичной банковской

деятельности, включая определение его места в системе финансово-правовых принципов банковской деятельности.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи**:**

определить правовую природу банковских услуг;

уточнить и дополнить понятийный аппарат в области доступности банковских услуг;

разработать правовые критерии доступности банковской услуги;

выявить особенности воздействия финансово-правовых принципов права на осуществление банковской деятельности;

установить место финансово-правового принципа доступности банковских услуг в системе принципов финансового права;

определить перспективы развития финансово-правового принципа

доступности банковских услуг;

сформулировать научные рекомендации по совершенствованию норм законодательства Российской Федерации на предмет повышения эффективности реализации финансово-правового принципа доступности банковских услуг.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения поставленных в диссертации цели и задач использовались как общенаучные методы познания: диалектический, системный, дедуктивный и индуктивный, анализ и синтез, так и частнонаучные исследовательские методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, технико-юридический и другие.

В частности, применение диалектического метода позволило рассмотреть идею доступности банковских услуг всесторонне, во взаимосвязи с политическими, социальными и экономическими аспектами. Благодаря системному методу удалось определить систему финансово-правовых принципов

банковской деятельности с точки зрения наличия в ней принципа доступности
банковских услуг. С помощью дедуктивного и индуктивного методов познания
появилась возможность осуществить анализ финансово-правовых принципов
финансового права, произвести структуризацию указанных принципов с учетом
нового принципа доступности банковских услуг. Методы анализа и синтезабыли задействованы при изучении содержания и правовой природы банковской
услуги. Системный метод позволил обосновать место и роль публично-
правового регулирования доступности банковских услуг в системе финансово-
правового законодательства. Формально-юридический и сравнительно-правовойметоды применялись при анализе финансового, банковского, налогового,
бюджетного, конституционного законодательства, при исследовании и

толковании правовых актов, при выработке предложений по совершенствованию российского банковского законодательства.

**Теоретическая основа исследования** представлена трудами ведущих
ученых в области общей теории государства и права, конституционного права,
финансового права, банковского права, административного права, гражданского
права, предпринимательского права, в частности: С.С. Алексеева,

Т.Н. Алексеевой, М.И. Байтина, П.Д. Баренбойма, Г.Н. Белоглазовой,

К.С. Бельского, А.А. Вишневского, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.Л. Ермакова, Е.Ф. Жукова, В.В. Ивановой, Д.А. Керимова, Л.Н. Кроливецкой, В.Л. Кулапова, А.Я. Курбатова, Н.А. Куфаковой, Р.З. Лившица, А.В. Малько, О.М. Маркова, Н.И. Матузова, Е.В. Покачаловой, В.В. Попова, М.М. Прошунина, Т.Э. Рождественской, И.В. Рукавишниковой, М.Я. Савицкого, И.Н. Сенякина, Д.А. Смирнова, Ю.А. Тихомирова, Г.П. Толстопятенко, Б.Н. Топорнина, А.В. Турбанова, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, О.И. Цыбулевской, Г.Н. Щербакова, Л.С. Явича.

Понимание особенностей правового регулирования банковской

деятельности, а также формирование понятийного аппарата, связанного с осуществлением указанной деятельности, стало возможным благодаря изучению работ специалистов в области философии: Н.Н. Алексеева, Л.Д. Байрачной, О.Г. Данильяна, С.И. Максимова, В.И. Слободникова, Э.Г. Юдина.

Над изучением закономерностей предоставления банковских услуг работали отечественные и зарубежные экономисты: О.У. Авис, М.П. Березина, Л.Л. Бери, Н.И. Валенцева, Е.Ф. Жуков, В.А. Зентам, В.Е. Косарев, О.И. Лаврушин, И.В. Ларионова, Л.А. Лахина, Л.Ш. Лозовский, О.М. Маркова, Е.И. Мешкова, А. Парасурман, М.А. Поморина, М.И. Разумовская, Б.А. Райзберг, О.С. Рудакова, В.В. Рудько-Селиванов, Д.Ю. Рябов, Е.Б. Стародубцева.

**Нормативно-правовую основу исследования** составили: международно-
правовые акты; Конституция Российской Федерации; федеральные
конституционные законы; Федеральные законы «О Центральном банке
Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности»,
«О национальной платежной системе», «О дополнительных мерах по поддержке
финансовой системы Российской Федерации», «О защите конкуренции», «О
потребительском кредите (займе)», «О рекламе», «О противодействии

легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и другие источники, в которых содержатся финансово-правовые нормы, обеспечивающие доступность банковских услуг.

**Эмпирической базой исследования** стали акты толкования права,
принимаемые высшими судебными инстанциями, материалы судебно-

арбитражной практики, разъяснительные письма Центрального банка Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, практика российских банков (Сбербанка России, ВТБ 24, ОАО «Запсибкомбанк» и др.).

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что в нем впервые в науке финансового права разработана концептуальная модель финансово-правового принципа доступности банковских услуг, включающая определение его содержания, формы нормативного закрепления и места в системе финансово-правовых принципов банковской деятельности.

Свое конкретное выражение научная новизна исследования получает в следующих **основных положениях, выносимых на публичную защиту**:

1. Доказано, что повышение уровня доступности банковских услуг является приоритетным направлением финансово-правовой политики Российской Федерации, которое отражается в области финансово-правового регулирования банковской деятельности. Аргументирована целесообразность закрепления в качестве финансово-правового принципа банковской деятельности предложенного приоритетного направления финансово-правовой политики доступности банковских услуг. Указанное предложение позволит расширить классическое определение предмета финансового права за счет включения в него общественных отношений в области функционирования банковской системы Российской Федерации.
2. Обосновано, что ориентиром для разработки теоретической модели принципа доступности банковских услуг служит такой принцип финансового права, как принцип приоритетности публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, который находит дальнейшее воплощение в принципе социальной направленности финансово-правового регулирования.
3. Обосновано, что доступность банковских услуг – сложносоставное, комплексное понятие, включающее в себя несколько компонентов:

– количественный критерий доступности банковских услуг, предполагающий
территориальную и дистанционную близость кредитных организаций,

предоставляющих банковские услуги;

– качественный критерий доступности банковских услуг, означающий их оперативность, своевременность, гарантированность, адаптированность и соответствие действующим финансово-правовым нормам и принципам;

– критерий достаточной информативности банковских услуг,

предопределяющий предоставление информации об особенностях банковских услуг и условиях их предоставления, а также выполняющий образовательную функцию (например, повышение финансовой грамотности населения);

– критерий безопасности предоставления банковских услуг получателю, связанный с реализацией совокупности мер и способов, направленных на защиту осуществляемых банковских услуг от внешнего вмешательства.

1. На основании предложенных правовых и организационных критериев доступности банковских услуг сформулирована авторская дефиниция доступности банковских услуг, под которой следует понимать комплексную характеристику банковской услуги, предоставляемой потребителю с учетом качественного, количественного, информационного критериев, а также критерия безопасности.
2. Обосновано, что реализация финансово-правового принципа доступности банковских услуг позволяет решать ряд социально-экономических проблем, таких как повышение покупательной способности населения и уровня доверия населения к банковской системе Российской Федерации.
3. Установлено, что финансово-правовой принцип доступности банковских услуг представляет собой новое направление деятельности кредитных организаций – клиентоориентированность.

В связи с этим предлагается принять федеральный закон «О доступности банковских услуг», авторский проект которого включает 5 глав. Первая глава содержит общие положения, основные понятия и принципы; вторая глава отражает спектр полномочий органов государственной власти, Центрального банка Российской Федерации, кредитных организаций в области реализации идеи о повышении уровня доступности банковских услуг; в третьей главе представлены нормы, регулирующие уровень доступности банковских услуг с учетом количественного и качественного критериев, а также критериев информационной достаточности и безопасности предоставления банковских услуг; четвертая глава закрепляет возможность международного сотрудничества в области повышения уровня доступности банковских услуг; пятая глава освещает заключительные положения.

1. Обоснована необходимость разработки Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2020 года и отражения в ней особенностей реализации принципа доступности банковских услуг.
2. Аргументировано, что финансово-правовой принцип доступности банковских услуг является целеустановочным принципом банковской деятельности, так как он определяет глобальные цели, стоящие перед банковской системой Российской Федерации при предоставлении банковских услуг. Исследуемый принцип позволит создать дополнительную правовую основу реформирования финансового законодательства в данной сфере.
3. Обоснована научная позиция о внесении изменений в Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» в части выделения преамбулы к данному Закону, а также отражения в ней принципа доступности банковских услуг.

Текст преамбулы можно представить следующим образом: «Настоящий Федеральный закон устанавливает общие принципы банковской деятельности; организацию и функционирование банковской системы Российской Федерации;

правовое положение субъектов банковских отношений; порядок регистрации и лицензирования кредитных организаций, обеспечения стабильности банковской системы; защиту прав и интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций; содержание межбанковских отношений и обслуживание клиентов; правила сберегательного дела, бухгалтерского учета в кредитных организациях и надзора за их деятельностью; оказание банковских услуг с учетом принципа доступности».

1. В целях обеспечения стабильности и развития рынка банковских услуг содержание ч. 2 ст. 56 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предлагается изложить в следующей редакции: «Главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации, защита интересов вкладчиков и кредиторов, а также повышение уровня доступности банковских услуг в рамках банковской деятельности».
2. Обосновано, что, поскольку банковские услуги являются составной частью банковской деятельности, которая, в свою очередь, является частью финансовой деятельности государства, необходимо закрепить принцип доступности банковских услуг в качестве экономического норматива Банка России. Данное закрепление позволит придать большее практическое значение реализации финансово-правового принципа банковской деятельности, повысить финансовую надежность кредитных организаций и уровень доверия населения к банковской системе Российской Федерации. В соответствии с этим предлагается внести изменения в ст. 62 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», дополнив ее п. 11 следующего содержания: «11) норматив доступности банковских услуг». Указанное изменение актуально в рамках усиления императивности финансово-правовой нормы, регулирующей доступное предоставление банковских услуг.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Теоретическая значимость диссертации состоит в углублении и развитии научных знаний в области финансового права путем анализа, обобщения и систематизации научных изысканий о финансово-правовом принципе доступности банковских услуг. Теоретические выводы исследования послужат основой для дальнейшего научного развития финансово-правового принципа доступности банковских услуг.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что результаты научной работы могут быть использованы в правотворческой деятельности для совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области предоставления банковских услуг, а также в правоприменительной практике судебной системы, Банка России, банковских и небанковских кредитных организаций.

Сформулированные выводы и предложения могут быть применены при разработке учебной и учебно-методической литературы по финансовому и

банковскому праву, а также в процессе преподавания указанных дисциплин в высших образовательных учреждениях юридического профиля.

**Обоснованность** **и** **достоверность** **результатов** **диссертационного**

**исследования** обусловлены актуальностью, методологией, сформулированной
целью и решенными задачами, точно определенными объектом и предметом
исследования, широким спектром использованных библиографических

источников, эмпирической базой. Наиболее значимые положения финансово-
правовой теории, касающиеся финансово-правового принципа доступности
банковских услуг, комплексно исследованы и критически оценены с позиции
соответствия их положениям правовой теории, законодательства и

правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация прошла обсуждение на кафедре финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» и была рекомендована ею к защите. Отдельные положения работы использованы автором при проведении семинарских занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Банковское право», а также отражены в докладах на следующих научно-практических мероприятиях:

IV Международная научная конференция студентов, магистрантов и аспирантов
«Реализация прав человека в деятельности правоохранительных органов»
(Саратов, 2012); VII Международная научно-практическая конференция
студентов, магистрантов и аспирантов «Проблемы совершенствования
законодательства и прокурорской деятельности» (Саратов, 2013); Международная
научно-практическая конференция «Право в современном мире: 20 лет
Конституции Российской Федерации» (Екатеринбург, 2013); IV Всероссийский
фестиваль науки «Интеграция науки и практики: взгляд молодых ученых»
(Саратов, 2014); Международная научно-практическая конференция студентов,
аспирантов и молодых ученых, посвященная Дню юриста России «Право XXI
века» (Тула, 2014); Международная научно-практическая конференция
«Проблемы обеспечения национальной безопасности в России» (Саратов, 2014);

V Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов и
аспирантов «Источники права» (Саратов, 2014);
V Международная конференция «Прикладные науки и технологии в США и
Европе: общие проблемы и научные открытия» (Нью-Йорк, 2014);
Международная научно-практическая конференция «Проблемы обеспечения
национальной безопасности в России» (Саратов, 2014).

Основные положения исследования отражены в 14 научных статьях, 4 из которых напечатаны в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Результаты диссертационного исследования используются в деятельности Отделения по Саратовской области Волго-Вятского главного управления Центрального банка Российской Федерации, что подтверждается актом внедрения.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена его целью и
поставленными задачами. Диссертация включает в себя введение, три главы,
объединяющие семь параграфов, два подпараграфа, заключение,

библиографический список использованных источников и приложение.

## Понятие и сущность доступности банковских услуг как вида финансовых услуг, регламентированных нормами финансового права

Развитие банковского сектора на современном этапе строится преимущественно на базе модели упорядочивания количества кредитных организаций либо в сторону их увеличения, либо в сторону системного сокращения. В основе этой модели лежит частичная ориентация кредитных организаций на систему риск-ориентированного банковского надзора. Результат такой деятельности – отказ от развития конкурентной среды и рыночной дисциплины в области предоставляемых банковских услуг, что впоследствии отрицательно отражается на количестве и качестве предоставляемых банковских услуг для конечного потребителя.

В рамках диссертационного исследования, по мнению соискателя, заявленную тему следует рассматривать в плоскости интересов физических лиц, поскольку данный вопрос является наиболее дискуссионным и злободневным. Так, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 февраля 1999 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 г. «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко» 1 в практику был введен принцип признания гражданина слабой, менее защищенной стороной банковского правоотношения. Учитывая изложенное, целесообразно понимать, что положение гражданина как менее защищенной стороны предполагает необходимость разработки концептуальных основ банковских услуг именно этой категории субъектов.

Кроме того, следует принимать во внимание тот факт, что проблема низкого уровня доступности банковских услуг является не только социально-экономической, но и юридической, поскольку законодатель не выработал нормативную базу, которая позволила бы решить данную проблему в правовом поле и учитывала бы интересы как получателя банковской услуги, так и кредитной организации, предоставляющей эти услуги. Отсутствие баланса интересов между субъектами банковских отношений по вопросу оказания банковских услуг обусловливает необходимость более детального рассмотрения данного вопроса.

Под услугами имеется в виду совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности2. В свою очередь, законодатель под банковской услугой вместе с другими видами услуг3 подразумевает составной элемент финансовой услуги и прямое воплощение банковской деятельности, которая традиционно включается в предмет финансового права4 и является опосредованной к финансовой деятельности. Изучение предмета финансового права – основополагающий и одновременно наиболее дискуссионный вопрос в современной финансово-правовой науке. Не секрет, что догма финансового права, которая лежит в основе подавляющего большинства современных учебников и научных трудов, разработана советскими учеными М.А. Гурвичем 1 и Е.А. Ровинским2.

Особо активно становление понятия «финансовая деятельность» происходило в советский период. Так, под финансовой деятельностью Советского государства понималась «деятельность органов государственной власти и государственного управления в области мобилизации денежных ресурсов и их распределения»3.

Е.А. Ровинский считал финансовой деятельностью «правомерные действия органов государства, направленные на мобилизацию, распределение и использование Советским государством денежных средств, составляющих часть национального дохода СССР и образующих общегосударственный фонд, необходимый для осуществления функций социалистического государства в период построения коммунистического общества»4.

В теории финансового права закрепилась устойчивая формулировка «финансовая деятельность государства и муниципальных образований»5. Н.И. Химичева подчеркивает, что финансовая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления связана с общей осуществления: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 9-11. направленностью на потребности общества и всегда носит публичный характер, хотя и различается задачами1. Возвращаясь к рассмотрению понятия «банковская деятельность», необходимо повторно отметить зависимость ее от финансовой деятельности. Так, в соответствии с Постановлением Госстандарта России от 6 ноября 2001 г. № 454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД» (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности)2 основные банковские операции, указанные в ст. 5 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»3, относятся к финансовому посредничеству, которое, в свою очередь, входит в разд. J «Финансовая деятельность». Соответственно, банковские операции являются составной частью финансовой деятельности. Данный факт с позиции, высказанной законодателем, подтверждает сформулированный вывод о необходимости рассмотрения банковской деятельности в рамках финансовой деятельности.

## Повышение уровня доступности банковских услуг как приоритетное направление финансово-правовой политики Российской Федерации

Понятие «принцип» (от лат. principium – основа, первоначало) определяется как основное, исходное положение теории, учения, основное правило поведения, деятельности1. В юридической литературе при анализе разных определений данного термина наблюдается использование вышеупомянутых категорий во всевозможных комбинациях.

В русском языке слово «принцип» тоже толкуют по-разному. В. Даль, например, полагал, что «принцип – научное или нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают»2. Похожее толкование принципа дает С.И. Ожегов: «Принцип – основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки и т.п.»3. Помимо указанных трактовок в русском языке существуют и иные значения, но, несмотря на определенные расхождения, под принципом, как правило, понимается именно «основное начало»4. Принцип, кроме того, рассматривается в качестве отдельной философской категории. Под ним понимается первоначало, руководящая идея, основное правило поведения5.

Определяя принципы в плоскости научного исследования, необходимо учитывать тот факт, что вопрос об исследовании принципов не «проходной» и не второстепенный, а сущностный, ключевой, теоретически значимый,

При рассмотрении принципов права важно обосновать механизм, причину и процесс их появления и закрепления. Безусловно, такой процесс исходит от человека, который осуществляет сознательную формальную самоидентификацию, тем самым позиционируя себя как существо, наделенное определенными правами, то есть человеком юридическим (homo juridicus). Данный факт позволяет воспринимать человека как носителя формального равенства субъектов, которые формируют право. Интересно, что фундаментальная основа права вне зависимости от культуры народов мира имеет сходные положения и принципы. По мнению Н.В. Варламовой, это явление объясняется взаимодействием людей друг с другом на основе имманентно присущего им как сознательным существам самоидентификационного эмпирического принципа формального равенства, так называемого принципа равенства, свойственного праву как общесоциальному явлению2.

В дальнейшем данный принцип приобретает основополагающее значение и служит основой для реализации и воплощения правовых установок и требований естественных законов, в том числе свободы, справедливости, безопасности и т.д.

Л.С. Явич полагал, что некоторые принципы права могут формироваться, совершенствоваться и действовать, не будучи до определенного времени четко выраженными в законодательстве3. Например, принципы могут быть отражены в сфере судебной практики и правовых обычаев, но самым оптимальным считается вариант наиболее полного закрепления основных начал в конституционном законе.

Относительно понимания принципов в науке сложилось большое количество точек зрения. По мнению Ф. Энгельса, принцип – это единственное материалистическое понимание дела1. Р.З. Лившиц полагал, что «принципы есть «сухой остаток», которые играют роль ориентиров в формировании права»2. Как отмечает О.И. Цыбулевская, «принципы – это объективные свойства права, они отражают закономерности общественного развития, потребности данного общества»3. Таким образом, принципы – это органически присущие правовые качества, а не результат субъективного усмотрения законодателей и ученых.

Интересна в связи с этим идея А.Л. Бобылева, в соответствии с которой принципы права представляют собой ведущие начала, оказывающие правовое воздействие на общественные отношения4.

Одни ученые утверждают, что принципами стоит считать только основополагающие идеи, закрепленные в норме права5, другие придерживаются противоположной точки зрения, полагая, что принципы права формируются независимо от их законодательного закрепления6. Тем не менее, несмотря на длительный путь становления, в юридической литературе было выработано полное и исчерпывающее определение принципов права. Принципы права – это исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права 7.

## Доступность банковских услуг в системе принципов банковской деятельности

По мнению Г.А. Тосуняна и Ю.А. Викулина, для решения вопроса необходимо обратиться к п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации, где указано, что в систему государственной власти могут входить федеральные органы, не относящиеся ни к одной из ветвей власти2.

Помимо официального толкования норм, касающихся определения публично-правового статуса Банка России, Конституционный Суд Российской Федерации дает следующее разъяснение. В соответствии с п. 2 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. №268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»3 «статус Центрального банка Российской Федерации установлен Конституцией Российской Федерации, в статье 75 которой определены его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (часть 1) и в качестве основной функции – защита и обеспечение устойчивости рубля (часть 2). Указанные полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения…». По мнению Н.А. Саттаровой, «государственное принуждение – это внешнее воздействие на поведение людей, основанное на организованной силе государства и обеспечивающее безусловное утверждение воли государства»4.

Поскольку принуждение складывается в процессе применения государственно-принудительных мер соответствующими уполномоченными субъектами, безусловно являющимися органами государственной власти, Банк России тяготеет больше к государственному органу.

Однако при анализе ряда статей Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» необходимо обратить внимание на механизм принудительного воздействия в сфере денежного обращения со стороны Банка России. Например, в ст. 8 указано, что кредитная организация обязана публиковать по формам и в сроки, которые устанавливаются Банком России, информацию о своей деятельности; за введение физических и юридических лиц в заблуждение путем непредоставления информации либо путем предоставления недостоверной или неполной информации кредитная организация несет ответственность в соответствии с действующим законодательством. Сами кредитные организации также имеют возможность применять меры принудительного характера к своим клиентам. Следовательно, Центральный банк Российской Федерации наделен государственно-властными полномочиями.

К таким полномочиям можно отнести нормотворческую деятельность. Как отмечают Е.Н. Пастушенко и А.С. Земцов, «нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования»1. Банк России для осуществления нормотворческой деятельности наделен рядом административных (управленческих) полномочий. Внешним выражением управленческой деятельности является правовая форма управления1. Правотворческая деятельность осуществляется в рамках правоустановительной формы управления и представляет собой создание правовых норм, разработку, обсуждение и принятие правовых актов, рассчитанных на неоднократное применение на территории Российской Федерации2.

Позицию об определении статуса Центрального банка Российской Федерации высказывали и арбитражные суды3, и суды общей юрисдикции4.

По мнению В.Л. Кулапова, орган государства – это юридически оформленная, организационно и экономически обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенных властными полномочиями и материальными средствами для выполнения, в пределах своей компетенции от имени государства в целом, определенного вида государственной деятельности 5.

Из данного определения выделить ряд признаков, которыми должен обладать государственный орган: 1) властные полномочия и действия от имени государства; 2) экономическая и организационная обособленность; 3) законодательно закрепленная компетенция в соответствии с назначением и местом в государственном механизме; 4) издание юридических актов как нормативного, так и правоприменительного характера; 5) необходимые материальные средства для выполнения функционального назначения; 6) наличие государственных служащих. При сопоставлении признаков органа государства и Центрального банка Российской Федерации становится очевидным, что всех перечисленных признаков Банк России в себе не содержит. В то же время в соответствии с ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России позиционируется как юридическое лицо, что противоречит ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации1. В статье дается определение юридического лица, из которого следует, что признаки юридического лица невозможно в полном объеме спроецировать на плоскость позиционирования Центрального банка Российской Федерации в качестве юридического лица.

При проведении анализа действующего законодательства и правоприменительной практики актуальной видится доктрина юридических лиц публичного права, которая начала формироваться с конца XIX в. в российском праве2. В настоящее время доктрина юридических лиц публичного права представлена в трудах многих ученых-юристов3.

## Реализация принципа доступности банковских услуг кредитными организациями

При создании кодифицированного акта банковского законодательства необходимо учитывать ряд противоречий.

Во-первых, кодификация банковского законодательства не решит основных вопросов систематизации норм в едином нормативном акте, так как многие нормы выходят за рамки специфического банковского законодательства. Значительная часть поправок и изменений вносится в акты, не имеющие непосредственной банковской направленности:

Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации и другие федеральные законы.

Во-вторых, большая часть регулятивных норм содержится в подзаконных актах, которые составляют важнейшую правовую форму реализации компетенции Банка России по достижению его целей и задач1, но которые невозможно включить в Банковский кодекс Российской Федерации из-за оперативного характера их деятельности и постоянного изменения содержания указанных актов.

На основании изложенного представляется, что Банковский кодекс Российской Федерации не станет полноценным инструментом реформирования банковской системы Российской Федерации, а только будет играть роль правового структурного излишества. Считается абсолютно справедливым, что «процесс кодифицирования проводится лишь тогда, когда назревает необходимость существенного обновления целых отраслей и институтов права»2. Анализ современного банковского законодательства указывает на необходимость постоянного обновления и модернизации законодательства, однако стоит отказаться от революционных путей решения проблемы путем создания нового кодифицированного законодательного акта. Думается, что следует использовать эволюционный подход, внося качественные изменения в существующие нормативно-правовые акты с учетом существующих научно-теоретических концепций и принципов, направленных на стабильное функционирование банковской системы Российской Федерации. По мнению теоретиков права, принципы разнообразны по своему характеру, содержанию и целевому назначению. В их числе можно выделить: нормы-начала, нормы-принципы, нормы-дефиниции и целеустановочные нормы. Думается, что принцип доступности банковских услуг необходимо относить именно к целеустановочным принципам, потому что данный принцип определяет глобальные цели, стоящие перед обществом, государством в лице его органов и должностных лиц, общественными объединениями, гражданами, в области стабильного функционирования и дальнейшего развития банковской системы Российской Федерации. Примерами целеустанавочных норм-принципов являются ст. 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Помимо этого необходимо отразить принцип доступности банковских услуг в преамбуле к Федеральному закону от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Текст преамбулы можно представить следующим образом: «Настоящий Федеральный закон устанавливает общие принципы банковской деятельности; организацию и функционирование банковской системы Российской Федерации; правовое положение субъектов банковских отношений; порядок регистрации и лицензирования кредитных организаций, обеспечения стабильности банковской системы; защиту прав и интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций; содержание межбанковских отношений и обслуживание клиентов; правила сберегательного дела, бухгалтерского учета в кредитных организациях и надзора за их деятельностью; оказание банковских услуг с учетом принципа доступности».

Стоит отметить, что помимо формирования правовой основы для реализации финансово-правового принципа доступности банковских услуг необходима и дальнейшая реализация созданных норм.

Доступность банковских услуг является некой финансово-правовой целью, которая имея системообразующий характер и обеспечивая единый подход к формированию состава и структуры средств, должна способствовать созданию требований к организации и оказанию доступных банковских услуг. В результате их соблюдения пользователи услуг будут повсеместно получать понятную информацию высокого качества для формирования осознанного выбора услуг, что обеспечит добросовестную конкуренцию между субъектами банковской системы Российской Федерации.

Доказано, цель в праве – официальный, отраженный в юридических нормах ориентир законодателя, который является частью более широкого понятия «юридическая цель», включающего также и цель в юридической практике, представляющую собой субъективные ориентиры конкретных участников правореализационной деятельности1. Постановка цели правового регулирования – сложный процесс, в результате которого строится идеальная правовая модель, призванная совершить «юридическое преобразование действительности, изменение существующих общественных отношений»2. Реализация финансово-правового принципа доступности банковских услуг и является юридической целью. По справедливому замечанию К.В. Шундикова, процесс трансформации целей правового регулирования в конкретные результаты завершается на стадии реализации юридических предписаний в ходе активной, целенаправленной деятельности субъектов правоотношений. Поэтому для повышения общей эффективности права требуется четкая организация процесса претворения юридических моделей в жизнь, оптимизация правореализационного механизма3.

В теории права реализация позиционируется как «социальное поведение субъектов права, в котором воплощаются предписания правовых норм, как форма практической деятельности по осуществлению прав, выполнению обязанностей»4. Таким образом, процесс реализации полностью зависит от всех участников банковских отношений.