

УДК 342.9

ЗАКОННОСТЬ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ТЕОРИИ
И ПРАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Е. Н. Пастушенко

Саратовская государственная академия права

Л. Н. Земцова

Саратовский юридический институт МВД России

Поступила в редакцию 15 июня 2011 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы административного процесса и административного судопроизводства применительно к финансово-правовым спорам с участием кредитных организаций, а также вопросы обжалования действий кредитных организаций в административном порядке в территориальные учреждения Центрального банка Российской Федерации.

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, кредитные организации, административная юстиция, административное судопроизводство.

Abstract: the article deals with the administrative proceeding and administrative legal proceedings issues concerning financial law disputes where a credit institution is a party. The authors also considers the problems of how the activity of credit institutions may be appealed by administrative order in the territorial institutions of the Central Bank of the Russia Federation.

Key words: Central Bank of the Russia Federation, credit institution, administrative justice, administrative legal proceedings.

Без свободной и открытой борьбы истина не может постоять за себя,
не может овладеть действительностью, не может обнаружить
своей жизненной силы и правды.

В. С. Соловьев. Национальный вопрос в России

Одно дело – отойти от полного определения истины,
другое дело – не дойти до этого определения.

В. С. Соловьев. Новозаветный Израиль

Правовое развитие рынка банковских услуг с учетом социально-экономических и политико-правовых реалий сопровождается имплементацией в национальное законодательство международно-правовых принципов рискориентированного банковского надзора. Одновременно в российской правовой системе в последнее десятилетие происходит сближение банковского законодательства и законодательства о защите прав потребителей в судебной практике и административной практике Банка России и Роспотребнадзора по защите прав потребителей банковских услуг.

15 марта 2011 г. Всемирный день защиты прав потребителей прошел под девизом: «Потребители – за честные финансовые услуги», тема Дня – защита прав потребителей финансовых услуг.

Изложенное свидетельствует об актуальности научного исследования достижений доктрины административного права относительно вопросов административной юстиции и административного судопроизводства применительно к финансово-правовым спорам в сфере банковской деятельности. Ю. Н. Старилов развернуто показал ход научной дискуссии в становлении заслуживающего внимания применительно к банковской деятельности постулата – от административной юстиции к административному судопроизводству¹, справедливо отметив, что «важнейшими спорными понятиями в системе административного права сегодня являются: ... административный процесс, административные процедуры, административное судопроизводство, правовые акты управления (административные акты), административное нормотворчество»².

Развивая обозначенные позиции, особо хотелось бы подчеркнуть значение диссертационного исследования Ю. В. Святохиной³ для финансово-правовой науки и практики банковского дела, учитывая важность развития института обжалования кредитными организациями правовых актов Центрального банка Российской Федерации, особенно по вопросам применения мер государственного принуждения, в отношении которых судебная практика складывается неоднозначно в зависимости от их квалификации как мер административной ответственности по ст. 15.26 КоАП РФ «Нарушение законодательства о банках и банковской деятельности» с требованием соблюдения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или же мер финансово-правового принуждения по ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Указанная проблема обострилась в судебной практике в связи с обжалованием кредитными организациями отказа Банка России в допуске банков в систему страхования вкладов и контроля Банка России за соответствием кредитных организаций требованиям нахождения в ней согласно Федеральному закону «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». На современном этапе социально-экономического и политико-правового развития весьма актуально исследование вопроса о возможном изменении законодательной регламентации обжалования правовых актов Банка России в связи с дискус-

¹ См.: Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 1. Воронеж, 2003. 144 с.

² Старилов Ю. Н. Административное право – на уровень правового государства. Воронеж, 2003. С. 5.

³ См.: Святохина Ю. В. Административно-процессуальное право : формирование и содержание административно-юстиционной модели : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

сией о принятии Кодекса административного судопроизводства и его содержания⁴.

Необходимость совершенствования процессуально-правового регулирования общественных отношений в банковской системе Российской Федерации была закреплена в Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 30 декабря 2001 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации» (Вестник Банка России. 2002. № 5) и подтверждена в Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» (Вестник Банка России. 2005. № 19), а также Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года. Имеет значение в указанном аспекте и анализ Стратегии развития финансового рынка на 2006–2008 гг., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 г. № 793-р (СЗ РФ. 2006. № 24. Ст. 2620), а также Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р (СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 423).

Обеспечение должного правопорядка в финансовой и банковской сферах, в том числе в процессуально-правовом аспекте, является приоритетным направлением деятельности Банка России, что находит отражение в таком документе концептуального характера, как основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на очередной год, которые разрабатываются Центральным банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации, направляются на рассмотрение Президенту Российской Федерации и в отношении которых в итоге принимается решение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (например, Постановлением ГД ФС РФ от 23 ноября 2010 г. № 4469-5 ГД (СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6344) приняты к сведению Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2011 г. и период 2012 и 2013 гг. (Вестник Банка России. 2010. № 67).

Следует признать весьма своевременным обращение О. В. Косоноговой к вопросам административно-процессуального статуса и административно-процессуальной деятельности судей российских арбитражных судов, определению соотношения сущностных характеристик судебной власти

⁴ По данной проблеме см.: *Заряева Н.П.* Конституционные начала административного правосудия // *Правовая наука и реформа юридического образования* : сб. науч. трудов. Вып. 22 : Свобода и государственное регулирование : соотношение, правовые гарантии, практика осуществления / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2009. С. 271–281 ; *Ее же.* Законопроекты об административных судах и административном судопроизводстве : особенности содержания, проблемы и противоречия // *Правовая наука и реформа юридического образования* : сб. науч. трудов. Вып. 23 : Право и справедливость / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 176–187.

с такими правовыми категориями, как «административный процесс», «административное судопроизводство», «административно-деликтное право», «производство по делам об административных правонарушениях». Заслуживает поддержки стремление автора проанализировать содержание таких правовых категорий, как «административно-процессуальная деятельность судьи» и «административная юстиция»⁵. О. Н. Бабаева⁶ предлагает исключить из юрисдикции мировых судей составы административных правонарушений, санкции которых предусматривают меру административной ответственности в виде предупреждения, и отнести их к подведомственности других субъектов административной юрисдикции, для чего пересмотреть административно-процессуальные нормы федерального административного законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о подведомственности дел об административных правонарушениях.

Данный вывод имеет значение для совершенствования законодательства о полномочиях Банка России по применению мер государственного принуждения к кредитным организациям за нарушения федеральных законов и нормативных актов Банка России, что подчеркивается в п. 78 Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 г. (Заявление Правительства Российской Федерации и Банка России от 5 апреля 2005 г. // Вестник Банка России. 2005. № 19), в котором указывается необходимость уточнить полномочия Банка России в области рассмотрения дел об административных правонарушениях в банковской сфере в соответствии с его функциями и полномочиями как органа банковского надзора, а также установить административную ответственность должностных лиц кредитной организации за нарушения, связанные с осуществлением банковской деятельности.

Отнесение к подведомственности мировых судей дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.26 КоАП РФ «Нарушения законодательства о банках и банковской деятельности», закрепляющее применение предупреждения и штрафа к кредитным организациям, представляется нецелесообразным⁷. В целях обеспечения должного правопорядка в банковской системе Российской Федерации представляется более рациональным исключить из ст. 15.26 КоАП РФ административную ответственность юридических лиц – кредитных ор-

⁵ Косоногова О. В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов. Воронеж, 2007. С. 8–34.

⁶ См.: Бабаева О. Н. Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 12.

⁷ В обосновании данной позиции использованы выводы Ю. Н. Старилова о качестве административного судопроизводства (см.: Старилов Ю. Н. Судебная власть как «ум, честь и совесть» государственной власти : о некоторых достижениях, проблемах и неудачах современного этапа реформы судебной власти // Юридические записки. Вып. 17 : Государственная власть в России : проблемы осуществления и развития / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004. С. 206–246.

ганизаций и ввести административную ответственность должностных лиц кредитных организаций, предоставив право рассмотрения дел об административных правонарушениях и вынесения постановлений о привлечении к административной ответственности должностных лиц кредитных организаций Центральному банку Российской Федерации в лице руководителей центрального аппарата и территориальных учреждений Банка России.

В связи с изложенным хотелось бы подчеркнуть значение исследования О. Н. Бабаевой для финансово-правовой науки и практики банковского дела. Развитие института мер государственного принуждения (административно-правового и финансово-правового) в деятельности Центрального банка Российской Федерации представляется актуальным направлением финансово-правовой и административно-правовой доктрины, учитывая неоднозначность судебной практики в квалификации мер воздействия, применяемых Банком России и его территориальными учреждениями к кредитным организациям как мер административной ответственности по ст. 15.26 КоАП РФ с требованием соблюдения этого Кодекса или же как мер финансово-правового принуждения по ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Ю. Н. Старилов справедливо обозначает административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления⁸. Н. А. Бочарникова рассматривает административные процедуры как способ устранения административных ошибок⁹. Представляет научный и практический интерес исследование А. А. Никольской¹⁰, в котором автору удалось представить институт административных процедур в качестве составной части отрасли административного права как правовое образование (институт, подотрасль) общего административного права, а не формирующейся отрасли административного процесса; рассмотреть позитивные административные процедуры в качестве способа обеспечения законности в публичном управлении, проанализировать вопросы правового качества и эффективности административных процедур. Следует согласиться с выводом А. А. Никольской о том, что современное состояние общества требует введения процессуальных правил в области

⁸ См.: Старилов Ю. Н. Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 21 : «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России : соотношение, значение и формы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 204–234.

⁹ См.: Бочарникова Н. А. Административные процедуры как способ устранения административных ошибок // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 23 : Право и справедливость / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 80–92.

¹⁰ См.: Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления : (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 8–11, 21.

позитивных административных процедур с целью их «упреждающего» правового регулирования¹¹.

Действительно, нормативное закрепление процедурных правил – первое условие введения ответственности за их нарушение¹². Заслуживает поддержки предложенная А. А. Никольской классификация административных процедур на позитивные и юрисдикционные¹³, подразделение позитивных процедур на внутренние и внешние, а также на вертикальные и горизонтальные¹⁴. Автор прав, когда обращает внимание на то обстоятельство, что как в ходе, так и в результате административной процедуры принимаются правовые акты управления¹⁵. Убедителен вывод автора о необходимости законодательно закрепить презумпцию законности документов и презумпцию добросовестности всех участников административной процедуры; серьезно аргументированы суждения автора о положениях будущего закона «Об административных процедурах»¹⁶.

А. А. Никольская характеризует управленческие процедуры как термин теории государственного управления, обозначающий многообразную по содержанию фактическую деятельность специальных субъектов в сфере позитивного публичного управления, которая может протекать как в правовой (административные процедуры), так и в неправовой форме¹⁷, что позволяет предположить о значении настоящего диссертационного исследования для органов государственного управления в широком смысле. К сожалению, при классификации источников административных процедур в числе прочих правовых источников названы только нормативные акты различных федеральных органов исполнительной власти¹⁸ и соответственно не нашли отражения нормативные акты Центрального банка Российской Федерации, не являющегося федеральным органом исполнительной власти, но имеющего статус органа государственного управления в сфере денежно-кредитных отношений (ст. 75 Конституции Российской Федерации, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О, ст. 1–7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Учитывая особенности публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации как органа государственного управления и государственного регулирования в сфере денежно-кредитных отноше-

¹¹ См.: Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления : (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 16.

¹² См.: Там же. С. 11.

¹³ См.: Там же. С. 10.

¹⁴ См.: Там же. С. 18–19.

¹⁵ См.: Там же. С. 10, 15, 19.

¹⁶ См.: Там же. С. 11–12, 22–23.

¹⁷ См.: Там же. С. 9.

¹⁸ См.: Там же. С. 12.

ний¹⁹, роль Банка России в финансовой деятельности государства, принимая во внимание важность внедрения в деятельность центрального аппарата и территориальных учреждений Банка России достижений административно-правовой науки в области исследований позитивного управленческого процесса и юрисдикционного процесса, хотелось бы подчеркнуть значение исследования И. С. Завьяловой²⁰ для финансово-правовой науки и практики банковского дела. Автор справедливо выделяет в числе актуальных проблем процедурно-правовой регламентации управленческих процедур в России отсутствие регламентации порядка рассмотрения обращений юридических лиц действующей нормативно-правовой базой; отсутствие определения общих правовых основ административного нормотворчества; отсутствие регламентации производства по принятию правовых актов индивидуального характера²¹. Достоверность указанных выводов в числе прочих оснований подтверждается состоянием правового регулирования и правоприменительной деятельности Центрального банка Российской Федерации, включая его территориальные учреждения, по рассмотрению жалоб взыскателей – организаций, акционеров – юридических лиц, корпоративных клиентов банков на неправомерные действия кредитных организаций, вынужденных применять по аналогии нормы Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В реализации нормотворческой функции Банка России (ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» также наблюдаются проблемы правового регулирования и коллизии в праве. Именно процедурных норм недостаточно в правоприменительной деятельности Банка России. Поэтому следует согласиться и с мнением И. С. Завьяловой о необходимости интенсивного развития и внедрения административных регламентов применительно к конкретному органу исполнительной власти²², что имеет значение и для Банка России, включая его территориальные учреждения.

Несомненный научный интерес представляет вывод В. А. Бударинной о том, что особенности института обжалования в системах позитивного уп-

¹⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* «Избыточное» административное регулирование : способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? // *Правовая наука и реформа юридического образования* : сб. науч. трудов. Вып. 22 : Свобода и государственное регулирование : соотношение, правовые гарантии, практика осуществления / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2009. С. 202–229 ; *Голубев С. А.* Некоторые аспекты правового регулирования банковской деятельности // *Деньги и кредит*. 2011. № 4. С. 3–8 ; *Турбанов А. В.* Российская банковская система на современном этапе // *Деньги и кредит*. 2011. № 2. С. 3–7.

²⁰ См.: *Завьялова И. С.* Процессуальные основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации : теория, практика и способы решения актуальных проблем : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

²¹ См.: Там же. С. 19–20.

²² См.: Там же. С. 20.

равления и юрисдикционного воздействия не позволяют унифицировать административную жалобу и обеспечить ее регулирование в рамках одного акта, поэтому следует поддержать предложение автора об автономном правовом регулировании административной жалобы в позитивном публичном управлении и административной жалобы в административно-деликтном праве²³: автор прав в утверждении, что административная жалоба по своей природе является институтом, включающим как материальные, так и процедурно-процессуальные аспекты; убедительно мнение автора о том, что материальная основа административной жалобы должна быть урегулирована в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а вопросы процедуры рассмотрения жалобы – содержаться в акте, регулирующем процедурную деятельность властных уполномоченных субъектов.

Учитывая, что целью банковского регулирования и банковского надзора является защита прав вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, данные выводы автора имеют научно-практическое значение для совершенствования форм и методов деятельности Центрального банка Российской Федерации по рассмотрению жалоб физических и юридических лиц на неправомерные действия кредитных организаций и принятию соответствующих мер к кредитным организациям за нарушения федерального законодательства и нормативных актов Банка России согласно ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Практика территориальных учреждений Банка России подтверждает востребованность рассмотрения автором особенностей разрешения устных жалоб и нового вида жалоб – Интернет-обращений²⁴.

Заслуживает внимания вывод В. А. Бударинной о том, что юридикация вопросов, раскрывающих процесс обжалования принудительного воздействия государства, нуждается в существенной модернизации, связанной как с юридической техникой, так и с отраслевой принадлежностью правовых предписаний²⁵. Подтверждением этого является продолжающаяся дискуссия о природе мер принуждения, применяемых Банком России к кредитным организациям согласно ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: являются ли эти меры мерами административно-правового принуждения или финансово-правового принуждения; обострившаяся в судебной практике арбитражных судов коллизия в применении ст. 15.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушения законодательства о банках и банковской деятельности» и ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» о мерах воздействия Банка России к кредитным организациям,

²³ См.: Бударина В. А. Административная жалоба : материальное и процессуальное правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 9–10.

²⁴ См.: Там же. С. 17, 20.

²⁵ См.: Там же. С. 18.

что свидетельствуют о необходимости более детальной регламентации ответственности кредитных организаций на уровне федерального закона, а не нормативного акта Банка России²⁶.

Законность банковской деятельности в теории и практике административной юстиции, несомненно, связана с дальнейшим развитием вопросов обжалования действий и бездействия государственных органов и должностных лиц. А. В. Новиков, рассмотрев обращения граждан как институт административного права, сосредоточил внимание на анализе содержания и значения административных процедур в структуре правового института обращений граждан и обоснованно завершил работу исследованием административных процедур как способа обеспечения режима законности при рассмотрении обращений граждан²⁷. Следует отметить, что по-прежнему актуален вопрос о соотношении административно-правовой и судебной защиты по обращениям граждан, во всех ли случаях обращение гражданина может быть рассмотрено государственным органом по существу, не возникает ли в ряде случаев при этом подмена государственными органами судебного разбирательства. В частности, этот вопрос весьма важен в практике работы территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации по рассмотрению жалоб граждан на действия кредитных организаций, вытекающих из договоров банковского вклада, банковского счета, кредитных договоров, споры по которым подведомственны судам²⁸.

Рассмотрение обращений физических и юридических лиц в системе Банка России, а также реализация полномочий по применению мер государственного принуждения подтверждают востребованность в финансово-правовой науке и банковской практике административно-правовых исследований по проблемам обеспечения и законности в государственном управлении. Так, Е. Н. Крымова²⁹ обращается к теоретико-правовым основам категории «злоупотребление правом» в юридической доктрине, обоснованно уделяя внимание историко-правовому аспекту исследования (с. 17–22), участвуя в научной дискуссии по вопросам понятийного аппарата (с. 22–33), выделяя признаки и основания классификации указан-

²⁶ В обосновании данной позиции использованы выводы О. И. Цыбулевской относительно правотворчества и правообразования в современных условиях (см.: *Цыбулевская О. И.* Правотворчество как заключительный этап правообразования // *Правотворчество органов власти в Российской Федерации : проблемы теории и практики* / кол. авт. ; под ред. О. И. Цыбулевской. Саратов, 2009. С. 11–25.

²⁷ См.: *Новиков А. В.* Обращения граждан : (административно-процедурные правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

²⁸ См.: По данной проблеме см.: *Шпитко О. Ю.* Пределы административно-правового регулирования банковских отношений // *Юридические записки. Вып. 17 : Государственная власть в России : проблемы осуществления и развития* / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004. С. 257–271.

²⁹ См.: *Крымова Е. Н.* Злоупотребление правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации : содержание и формирование концепции противодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009.

ного общественного явления (с. 33–35). В соответствии с логикой исследования автор затем переходит к анализу категории «злоупотребление правом» в административно-правовой науке, подчеркивая необходимость ее формирования и развития (с. 36–40), отграничивая данное понятие от понятий «правонарушение» (с. 37–38), «коррупция» (с. 38, 52–53), «злоупотребление служебным положением», «превышение должностных полномочий» (с. 43–44), отмечая повышение актуальности на современном этапе развития современного государства и права эффективной административной политики, направленной на пресечение злоупотреблений правом в системе исполнительной власти (с. 39–40). Творческой удачей Е. Н. Крымовой является разработка Концепции противодействия злоупотреблению правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти (с. 41–46, 54–56, 91, 96). Заслуживает внимания предложенное автором определение злоупотребления правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти (с. 42), выделение проблем формирования концепции противодействия злоупотреблению правом (с. 43–44), обоснование целей и задач указанной концепции (с. 44–46).

Е. Н. Крымовой во второй главе своего исследования полно и всесторонне раскрыта сущность злоупотребления правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти (с. 47–58), предложено его понятие (с. 48, 97), уделено внимание качеству нормативно-правовых актов о статусе исполнительных органов государственной власти (с. 49–50), административному и судебному усмотрению (с. 50–51, 56), выделены его формы как со стороны государственных органов, так и граждан и их объединений (с. 59–87), определены причины, порождающие злоупотребление правом, в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти (с. 88–100). В третьей главе автор исследует способы противодействия злоупотреблению правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти, выделяя парламентский контроль (с. 101–119), административные способы защиты (с. 119–124), судебный контроль (с. 125–145), контроль и надзор специальных субъектов государства (прокуратура, общественная палата, Уполномоченный по правам человека) – с. 146–156. Следует подчеркнуть обоснованность и достоверность вывода Е. Н. Крымовой о том, что правовая регламентация является условием недопустимости злоупотребления правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти³⁰, что имеет непосредственное отношение к деятельности Центрального банка Российской Федерации как государственно-властного органа.

Повышение эффективности деятельности государственно-властных органов и качества исполнения должностных обязанностей служащими

³⁰ См.: Крымова Е. Н. Злоупотребление правом в процессе функционирования исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации. С. 157–162.

этих органов требует научного осмысления проблем совершенствования законодательства и правоприменительной практики в заявленной сфере общественных отношений. Ю. И. Истоминой удалось охарактеризовать бездействие государственных служащих как один из сложных современных административно-правовых институтов, исследовать административную юстицию как одно из наиболее эффективных и перспективных правовых средств и способов в борьбе с бездействием государственных служащих³¹. Следует согласиться с мнением автора о том, что наиболее эффективным способом по преодолению неправомерного бездействия государственных служащих является профилактика, в том числе дальнейшее проведение административной и иных реформ в России³². Именно качество исполнения Банком России функций банковского надзора, отраженных в законодательстве и в указанных концептуальных документах, стало предметом парламентских слушаний в феврале 2007 г., в ходе которых прозвучало предложение о выведении функции банковского надзора из полномочий Банка России и передаче их специально созданному органу. В связи с этим представляется, что рассмотрение Ю. И. Истоминой административных регламентов как правовой формы повышения эффективности государственного управления и способ преодоления противоправного бездействия государственных служащих³³ может быть полезно для оптимизации нормотворческой и правоприменительной деятельности Банка России и аргументации в пользу сохранения функций банковского надзора в ведении Банка России. Положительно, что автор подчеркивает значение введения административных регламентов в организацию деятельности государственных органов (каковым, на наш взгляд, является и Банк России) для повышения эффективности их деятельности, улучшения качества осуществления государственных функций³⁴.

Научные исследования по проблемам законности в институте административной ответственности³⁵ весьма актуальны для деятельности

³¹ См.: *Истомина Ю. И.* Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

³² См.: Там же. С. 11.

³³ См.: Там же. С. 18–19.

³⁴ См.: Рекомендации XIX Международного банковского конгресса (МБК – 2010) «Банки : жизнь после кризиса» // Деньги и кредит. 2010. № 9. С. 3–6 ; Резолюция XI Всероссийского банковского форума «Перспективы банковской системы России : модель посткризисного развития» (г. Нижний Новгород) // Деньги и кредит. 2010. № 11. С. 13–17 ; *Медведев П. А.* Российское финансовое законодательство : некоторые тенденции последних лет // Деньги и кредит. 2010. № 10. С. 3–5.

³⁵ См., например: *Краснов В. И.* Принцип законности в применении административной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003 ; *Захарова О. С.* Законность в юрисдикционной правовой сфере // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 21 : «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России : соотношение, значение и формы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 50–72 ; *Махина С. Н., Завьялова И. С.* Режим

Банка России по применению вступившей в силу с 24 января 2011 г. редакции статьи 15.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Несоблюдение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в отношении кредитных организаций и должностных лиц кредитных организаций.

Таким образом, развитие теории и практики административной юстиции оказывает позитивное воздействие на развитие денежно-кредитных отношений, функционирование банковской системы Российской Федерации, формирование правомерного поведения, законности и должного правопорядка при оказании банковских услуг, деятельность Банка России как органа административной юрисдикции.

законности в сфере государственного администрирования и способы его обеспечения // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 21 : «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России : соотношение, значение и формы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 133–142 ; Филимонова Т. И. Принцип справедливости как один из основополагающих принципов административной ответственности // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 23 : Право и справедливость / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 267–275.

Саратовская государственная академия права

Пастушенко Е. Н., доктор юридических наук, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права

E-mail: past_en@mail.ru
Тел.: 8 (845) 223-72-43

Саратовский юридический институт МВД России

Земцова Л. Н., соискательница кафедры экономики, финансового права и таможенного дела

E-mail: past_en@mail.ru
Тел.: 8 (845) 222-36-08

Saratov State Law Academy

Pastushenko E. N., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Financial, Banking and Customs Laws Department

E-mail: past_en@mail.ru
Tel.: 8 (845) 223-72-43

Saratov Law Institute of Russia Ministry of Internal Affairs

Zemtsova L. N., Retired Federal Judge, Competitor for Scientific Degree at the Department of Economics, Financial Law and Customs Affairs

E-mail: past_en@mail.ru
Tel.: 8 (845) 222-36-08