

На правах рукописи

ЛИХОДАЕВА Наталья Геннадьевна

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
В КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2013

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

Официальные оппоненты: **Алексеева Диана Геннадьевна**
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Московский
государственный юридический
университет им. О.Е. Кутафина
(МГЮА)», профессор

Петрова Инга Вадимовна
кандидат юридических наук,
ФГОБУ ВПО «Финансовый
университет при Правительстве
Российской Федерации», доцент

Ведущая организация ФГБОУ ВПО «Башкирский
государственный университет»
(Институт права)

Защита состоится 18 декабря 2013 года в 12 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Автореферат разослан «__» ноября 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России эффективность работы контрольных механизмов и оптимизация структуры финансово-контрольных органов приобретают особую актуальность. Возрастает роль финансового контроля в обеспечении роста экономики и снижении криминализации экономических отношений.

Если составить рейтинг проблемных тем в банковском сообществе, то в нем внутренний финансовый контроль займет, пожалуй, одно из первых мест – он и актуальный, и сложный, и затратный. Несомненно, исследование внутреннего финансового контроля должно осуществляться с соблюдением концептуальных основ финансового контроля, поскольку ключевые постулаты и принципы финансового контроля составляют фундамент, на котором формируется система внутреннего контроля в банках. Научно-практическое понимание финансового контроля с общесистемных позиций возможно лишь при целостном рассмотрении совокупности понятий, которые позволяют сформулировать достаточно полное и непротиворечивое описание сущности контроля и определить средства и методы организации контроля в кредитных организациях.

Повышение эффективности финансового контроля в банковской сфере приобретает важнейшее значение, поскольку соблюдение прав и законных интересов как кредиторов, так и кредитной организации относится к приоритетным направлениям финансово-правовой политики государства. Так, в Стратегии развития финансового рынка на период до 2020 года¹ акцентируется внимание на унификации подходов к регулированию рисков на финансовом рынке в соответствии с основными принципами эффективного банковского надзора, определенными Базельским комитетом по банковскому надзору (Письмо Банка России от 10 июля 2001 г. № 87-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору»). И это не случайно, ведь основу правового регулирования внутреннего финансового контроля в кредитных организациях России составляют именно документы Базельского комитета.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 423.

В настоящее время внутренний финансовый контроль в кредитной сфере получил значительный импульс для развития и со стороны регулятора, и со стороны самих банков. Однако с сожалением приходится констатировать, что банки часто подходят к организации внутреннего финансового контроля с формальной точки зрения: главное, чтобы Банк России не предъявлял претензий. Более того, внутренний контроль в большинстве российских банков не предвосхищает неоправданные риски, события, а фиксирует их постфактум, что снижает его эффективность как инструмента управления.

2 октября 2013 г. вступил в силу, за исключением отдельных положений, Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», содержащий многочисленные поправки к Федеральному закону от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также к ряду других нормативных актов. Принятый Закон, в частности, устанавливает новые требования к кредитным организациям, а также существенно расширяет контрольные полномочия Банка России. Данный закон также содержит изменения, касающиеся особенностей осуществления надзора в банковской сфере, включая проведение консолидированного надзора.

Принятие этого Федерального закона является еще одним свидетельством остроты проблем, существующих в сфере правового регулирования внутреннего финансового контроля в кредитных организациях, и важности дальнейшего развития правового института внутреннего контроля.

Отзыв лицензий у банков подтверждает наличие формальных подходов к процедуре внутреннего финансового контроля: даже при наличии внутренних регламентирующих документов контроль за банковскими операциями часто не проводится, в том числе и ввиду отсутствия квалифицированных сотрудников службы внутреннего контроля. В то же время усиление конкуренции повышает требования к банкам как к участникам рыночных отношений, и служба внутреннего контроля в таких «рыночных» банках начинает играть ключевую роль. Несомненно, службе внутреннего контроля банка необходимо активизироваться в организации банковского менеджмента, стать своеобразным внутренним «надзорным» органом

для банка, объективно оценивающим его финансовую устойчивость и качество управления рисками.

Организация внутреннего финансового контроля в банках сложна и многогранна. Поскольку система внутреннего финансового контроля – это специально разработанный и применяемый в банках комплекс мер и мероприятий, опосредующих принятие четких и результативных решений, то необходима не только полная оценка банковских рисков для предупреждения потерь, неизбежно возникающих в банковской деятельности, но и локальная правовая база, регламентирующая его осуществление в конкретной кредитной организации. В связи с этим правовые проблемы в сфере внутреннего финансового контроля в кредитных организациях требуют тщательного исследования.

Современное состояние научных разработок в рассматриваемой сфере также обуславливает необходимость проведения дальнейших теоретических изысканий по общим и институциональным проблемам внутреннего финансового контроля. Финансово-правовая теория внутреннего финансового контроля характеризуется не только неоднозначностью трактовки терминов «внутренний финансовый контроль», «система внутреннего контроля в кредитных организациях», но и отсутствием четкой юридической квалификации форм и видов финансового контроля. В юридической доктрине также не решен вопрос систематизации финансово-правовых принципов внутреннего финансового контроля. Кроме того, как отмечалось, решение проблем осложнено несовершенством законодательной и методологической базы, отсутствием единых правил и стандартов контрольной деятельности, слабым взаимодействием контрольных органов.

Изложенные проблемы предопределили актуальность темы данного исследования.

Степень научной разработки проблемы. В науке финансового права давно уделяется пристальное внимание общим вопросам правового регулирования финансового контроля. Так, в фундаментальном труде профессора Е.Ю. Грачевой «Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля» впервые обоснован вывод о финансовом контроле как подотрасли финансового права. Общие вопросы финансового контроля исследуются в работах ведущих специалистов в области финансового права: О.Н. Горбуновой, М.В. Карасевой, Е.В. Покачаловой, Н.И. Химичевой, С.О. Шохина, А.А. Ялбулганова и др. В той или иной степени проблемы

финансового контроля были обозначены в диссертационных исследованиях Ю.А. Плотниковой «Правовые основы финансового контроля представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации» (2008), И.В. Николаева «Правовое регулирование внутривозвратного финансового контроля в Российской Федерации» (2010), Я.С. Клейменова «Административно-правовой механизм финансового контроля» (2010).

Правовому регулированию контроля и надзора в сфере банковской деятельности посвящены труды известных ученых: Л.Т. Казакбиевой («Банковский надзор за деятельностью кредитных организаций как финансово-правовая категория»), М.В. Максимова («Особенности правового регулирования контроля и надзора в сфере банковской деятельности в Российской Федерации»), Д.С. Пастушенко («Контроль в сфере банковского кредитования (финансово-правовые аспекты)») и др.

Отдельные аспекты контроля и надзора в сфере банковской деятельности освещены в работах таких ученых, как Д.Г. Алексева, А.Г. Братко, И.А. Бурый, Е.Ю. Грачева, Н.Ю. Ерпылева, А.А. Козлов, Д.В. Коробейников, Е.А. Кочерин, И.И. Кучеров, В.Н. Мельников, Т.В. Парамонова, Н.А. Саттарова, Е.В. Сумароков, Н.И. Химичева и др.

По вопросам участия субъектов в осуществлении внутреннего финансового контроля выполнены исследования А.В. Брызгалина, С.А. Голубева, Л.И. Гончаренко, А.Я. Курбатова, И.И. Кучерова, В.В. Попова и др.

Большинство работ указанных авторов касаются главным образом контрольной и надзорной деятельности Банка России и определяют общие теоретические основы финансового контроля. При этом вопросы внутреннего финансового контроля в кредитной организации и осуществления контрольных полномочий службами внутреннего контроля самого банка недостаточно изучены в российской юридической науке. Существующие исследования не затрагивают также специфические особенности проведения внутреннего финансового контроля в кредитных организациях и правового регулирования в данной сфере. Кроме того, отсутствуют работы, посвященные системному изучению указанных проблем.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с осуществлением внутреннего финансового контроля в кредитных организациях Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы финансового права, регулирующие процесс проведения внутреннего финансового контроля в российских банках; нормы иных смежных отраслей российского права (конституционного, административного, гражданского и др.), регулирующие аналогичные общественные отношения, а также банковская и судебная практика, статистические данные по обозначенной проблематике.

Цель исследования состоит в разработке концептуальных основ финансово-правового регулирования отношений в сфере осуществления внутреннего финансового контроля в российских кредитных организациях. Для достижения данной цели автор считает необходимым решить следующие основные **научные задачи**:

- проанализировать понятие «финансовый контроль в системе финансового права»;
- раскрыть содержание понятий «банковский контроль» и «банковский надзор» в их системной взаимосвязи;
- выявить особенности функционирования системы внутреннего контроля в кредитных организациях;
- проанализировать правовую базу внутреннего финансового контроля в кредитных организациях;
- раскрыть структуру правовой системы внутреннего финансового контроля, определить цель и задачи системы;
- выявить основные элементы внутреннего финансового контроля;
- выработать предложения по совершенствованию отечественного законодательства в сфере внутреннего финансового контроля кредитных организаций в России, а также сформулировать ряд поправок и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты.

Теоретической основой исследования являются положения, содержащиеся:

в трудах ведущих отечественных специалистов в области финансового права и финансового контроля – Н.М. Бородиной, Е.Ю. Грачевой, Д.В. Давиденко, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, И.Б. Лагутина, Е.Н. Пастушенко, И.В. Петровой, Е.В. Покачаловой, М.М. Прошунина, Е.А. Ровинского, Н.А. Саттаровой, Э.Д. Соколовой, С.В. Степашина, Т.Г. Тимаковой, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой, А.А. Ялбуганова и др.;

работах, затронувших отдельные вопросы регулирования финансового контроля, ученых-экономистов: Р. Адамса, А.А. Багандовой, И.А. Белобжецкого, А.В. Брызгалина, В.В. Бурцева, Т.В. Конюховой, В.В. Котова, Л.А. Майсиговой, Н.Л. Маренкова, Б.А. Райзберга, В.П. Суйц, А.Д. Шеремета, С.О. Шохина;

трудах российских ученых-юристов, специализирующихся в области банковского права – Д.Г. Алексеевой, А.Г. Братко, Е.Ф. Быстровой, С.А. Голубева, Н.Ю. Ерпылевой, Е.Б. Лаутс, Е.В. Левиной, М.В. Максимова, М.С. Неретина, А.В. Осипова, Т.Э. Рождественской, С.В. Рыбаковой, А.В. Турбанова;

работах ученых-административистов – Ю.С. Адушкина, З.А. Багишаева, Д.Н. Бахраха, Е.В. Зеньковича, Ю.Н. Казаковой, Н.М. Кониная, М.В. Костенникова, В.Н. Кузнецова, А.В. Куракина, В.М. Манохина, Ю.Н. Старилова, В.В. Шмараевой и др.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные, так и частнонаучные методы познания. Системный метод позволил проанализировать институты финансового права, нормы которых регулируют деятельность кредитных организаций. Сравнительно-правовой метод использован при рассмотрении вопросов единообразия действующего финансового и банковского законодательства, а также соответствия нормативных актов Банка России как федеральному российскому законодательству, так и международным правовым актам. Теоретико-прогностический метод применен при подготовке рекомендаций для законопроектной деятельности.

Нормативную основу исследования составили: Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, правовые акты Банка России, касающиеся регламентации внутреннего финансового контроля в кредитных организациях.

Эмпирическая база работы включает обобщенные автором материалы, отражающие состояние практики регулирования внутреннего финансового контроля в кредитных организациях, а также практика применения законодательства в исследуемой области, акты высших судебных инстанций, федеральных арбитражных судов округов. Использован практический опыт работы диссертанта в кредитной организации, в том числе и при подготовке локальных нормативных актов, регулирующих внутренний контроль в банке.

Научная новизна исследования заключается в том, что выработаны концептуальные основы организации и осуществления внутреннего финансового контроля в кредитных организациях Российской Федерации, позволившие сформулировать научно обоснованные предложения, направленные на повышение эффективности проведения финансового контроля России в целом, а также внутреннего финансового контроля в кредитных организациях Российской Федерации в частности.

В ходе изучения актуальных вопросов внутреннего финансового контроля в кредитных организациях Российской Федерации был сформулирован, обоснован и вынесен на защиту ряд положений и выводов, содержащих элементы новизны.

Положения и выводы, выносимые на защиту:

1. Обоснована необходимость на современном этапе развития финансового права рассматривать финансовый контроль как самостоятельное и специфическое правовое явление, которое представляет собой урегулированные нормами финансового права общественные отношения, возникающие по поводу осуществления контроля за соблюдением законности, обоснованности и эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, физических лиц в области образования, распределения и использования финансовых ресурсов в целях обеспечения соблюдения отечественного законодательства и международных договоров Российской Федерации в финансовой сфере.

2. Установлено, что под формой финансового контроля понимается способ конкретного выражения и организации контрольных действий исполнительных органов кредитной организации, направленных на выполнение функций финансового контроля.

3. Систематизированы, уточнены и представлены в наиболее полном виде элементы, составляющие систему внутреннего контроля кредитной организации. В частности, предложено дополнить структуру единой концепции системы финансового контроля следующими элементами: роль и значение финансового контроля; предмет правового регулирования финансового контроля; круг лиц, их

права и обязанности; состояние нормативно-правового регулирования в сфере финансового контроля.

4. Во избежание синонимичности понятий «контроль» и «надзор», для однозначного толкования норм, использования четкой терминологии предложено внести изменения в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», дополнив ст. 1 следующими определениями:

4.1. «Банковский контроль – это деятельность Центрального банка Российской Федерации, направленная на получение и анализ информации о работе кредитных организаций, сравнение полученных и планируемых результатов; выявление нарушений в области защиты и обеспечения устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы, а также прогнозирование состояния исполнения и соблюдения обязательных требований в установленной сфере деятельности; соблюдение требований об устранении выявленных нарушений, а также применение мер государственного принуждения в случаях, установленных законом».

4.2. «Банковский надзор – это деятельность уполномоченного на то органа Банка России, осуществляющего регулирующие и надзорные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации, и наделенного подведомственными полномочиями по постоянному целевому наблюдению за соблюдением и исполнением поднадзорными субъектами требований законодательства Российской Федерации в области осуществления Банком России регулирующих, контрольных и надзорных функций, в том числе за совершенствованием методов и способов банковского надзора, некоторых функций Банка России в области валютного регулирования и валютного контроля, иных функций, возложенных законодательством».

5. Обоснована современная трактовка понятия «система внутреннего контроля в кредитных организациях», на основе которой разработано следующее авторское определение: «Система внутреннего контроля в кредитных организациях – это совокупность взаимосвязанных действующих элементов (цель, задачи, объект, субъекты, направления), используемых для объективной оценки эффективности финансовых операций кредитной организации, достоверности финансовой информации, соответствия проводимых финансовых операций и информации законодательству Российской

Федерации, Положению об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах, учредительным и внутренним документам кредитной организации».

6. Для устранения существующих пробелов законодательства, регулирующего функционирование системы внутреннего контроля в кредитных организациях, предложено в действующем Положении об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах (утв. Банком России 16 декабря 2003 г. № 242-П) закрепить основные задачи внутреннего контроля, дополнив раздел 1 пунктом следующего содержания:

«Исходя из указанных целей, предстоит решить следующие основные задачи:

- выполнение кредитной организацией требований законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России и внутренних документов;

- обеспечение устойчивого финансового положения кредитной организации, а также ее стабильного функционирования и эффективного развития;

- мониторинг финансовой и иной отчетности, который позволяет получать достоверную информацию о деятельности кредитной организации и связанных с ней финансовых рисках;

- обеспечение информацией о деятельности службы внутреннего контроля органов государственного регулирования, контроля и надзора, внешних аудиторов, заинтересованных организаций и физических лиц;

- оценка эффективности решений, принятых в целях устранения выявленных недостатков и нарушений в деятельности кредитной организации;

- обеспечение жесткого контроля за сохранностью активов (имущества) кредитной организации;

- выполнение иных задач, возложенных на службу внутреннего финансового контроля».

7. В ходе системного анализа действующего российского законодательства выявлено, что в качестве одной из особых (специфических) целей внутреннего финансового контроля в Российской Федерации выступает отслеживание деятельности по легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма.

7.1. Из данной посылки сделан вывод, что Центральный банк Российской Федерации и Федеральная служба по финансовому мониторингу используют внутренний контроль коммерческих банков как инструмент в борьбе с легализацией преступных доходов, иначе говоря, реализуют свои функции через другие кредитные организации.

7.2. Обоснована необходимость внесения изменений в действующее Положение об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах с целью исключения норм, касающихся организации и осуществления внутреннего контроля по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, кроме п. 2.3, содержащего отсылочные положения.

8. Выделен ряд специфических черт, отличающих внутренний контроль в кредитных организациях от иных видов финансового контроля.

Внутренний контроль в кредитных организациях:

- 1) организуется по инициативе собственника и (или) руководства;
- 2) осуществляется не только собственником и (или) руководством, но и сотрудниками всех уровней;
- 3) представляет собой непрерывный процесс;
- 4) направлен не только на подтверждение легитимности проводимых кредитной организацией банковских операций, информативности учета и отчетности, но и на поддержание финансовой устойчивости кредитной организации, соблюдение прав и законных интересов вкладчиков, кредиторов и иных контрагентов кредитной организации.

9. Сделан вывод о том, что внутренний финансовый контроль в кредитной организации – это постоянная деятельность уполномоченных органов и/или должностных лиц кредитной организации, сконцентрированная на достижении целей, которые установлены пунктом 1.2 Положения об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах, а также на предупреждении, выявлении и пресечении нарушений требований Федерального закона «О банках и банковской деятельности», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами путем проведения проверок, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

10. Разработаны основные принципы организации внутреннего финансового контроля в кредитных организациях на современном этапе, внесено соответствующее предложение о дополнении раздела I Положения об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах пунктом следующего содержания: «При осуществлении контрольной деятельности работники службы внутреннего финансового контроля руководствуются такими принципами, как законность и независимость; соответствие внутреннего финансового контроля международным стандартам; конфиденциальность; самостоятельность и объективность при осуществлении мероприятий по контролю в указанной сфере деятельности; профессионализм и компетентность; сотрудничество и эффективность, непрерывность процесса осуществления внутреннего контроля, а также ответственность».

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в расширении научных знаний в области банковского права, в развитии теории такой подотрасли финансового права, как финансовый контроль, и российского финансового права в целом. Материалы и результаты исследования могут быть применены в дальнейших разработках смежных научных финансово-правовых проблем.

Результаты исследования могут быть использованы при подготовке учебно-методической и иной литературы по вопросам правового регулирования внутреннего финансового контроля в российских банках, а также в учебном процессе в вузах при проведении лекционных и практических (семинарских) занятий по предметам «Финансовое право», «Финансовый контроль», «Банковское право», «Правовые основы банковской деятельности».

Изложенные в диссертационном исследовании выводы и предложения могут быть полезны при совершенствовании действующего финансового и банковского законодательства Российской Федерации. Кроме того, положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут применяться в деятельности кредитных организаций и Банка России в целях повышения эффективности осуществления контрольных и надзорных полномочий в сфере банковской деятельности, а также в правоприменительной и правотворческой работе.

Апробация результатов исследования. Предложения и выводы исследования были обсуждены и одобрены на заседании кафедры

финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Наиболее значимые теоретические положения и практические выводы были представлены автором в сообщениях на научных и научно-практических конференциях различного уровня: Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы социально-экономического развития и социального управления в современной России» (28–29 октября 2010 г., Республика Башкортостан, г. Стерлитамак); Международная научно-практическая конференция «Взаимодействие частных и публичных интересов: актуальные проблемы экономики и права» (29 января 2011 г., г. Саратов); I Международная научно-практическая конференция «Глобализация и публичное право» (26 ноября 2012 г., г. Москва), а также нашли отражение в 7 публикациях, 3 из которых – в рецензируемых научных изданиях, входящих в Перечень, рекомендованный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ.

Результаты проведенного исследования используются в учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Банковское право» в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», а также в практической деятельности службы внутреннего финансового контроля Акционерного коммерческого банка «АБСОЛЮТ БАНК» (открытое акционерное общество).

Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность и степень научной разработанности выбранной темы диссертационного исследования; определяются объект и предмет исследования; формулируются цель работы и вытекающие из нее задачи; представляются теоретическая и методологическая основы исследования; выявляется теоретическая и практическая значимость работы; обосновывается научная новизна диссертации; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе **«Банковский контроль как разновидность финансового контроля в Российской Федерации»**, состоящей из двух параграфов, рассмотрены теоретико-правовые основы банковского контроля как правовой категории.

В первом параграфе **«Финансовый контроль как подотрасль финансового права»** проводится анализ сущности понятия финансового контроля, его содержание, а также исследуются основы правового регулирования финансово-контрольной деятельности.

С целью обоснования понятия «финансовый контроль» исследуются основные подходы к пониманию его сущности. С учетом того, что финансовый контроль осуществляется в правовой форме, проводится анализ сформулированных учеными-правоведами определений финансового контроля как юридической категории, по результатам которого резюмируется, что каждая из приведенных характеристик системной сущности финансового контроля не исключает, а скорее, дополняет остальные. Обобщение различных определений понятия «финансовый контроль» позволило сформулировать авторское определение.

Отмечено, что в современных правоотношениях роль финансового контроля значительно возросла, и он занимает одно из центральных мест. Автор присоединяется к точке зрения российских ученых, определяющих финансовый контроль как одну из ведущих подотраслей российского финансового права. Дополняется данный вывод и высказыванием Е.Ю. Грачевой, которая относит финансовый контроль к подотрасли финансового права¹.

Разделяя указанную позицию, автор резюмирует: вопросы о форме (источниках) финансового контроля в теории и практике представляют несомненный интерес. Обращается внимание на то, что многоаспектность финансового контроля как подотрасли права обуславливается тем, что нормы, регулирующие финансово-экономические отношения и складывающиеся в области осуществления финансового контроля, носят комплексный характер. Значительную часть источников финансового права составляют акты Министерства финансов России и Центрального Банка Российской Федерации, а также общепризнанные принципы и нормы

¹ См., например: *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного контроля : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.

международного права, международные договоры РФ, в частности, рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору.

На основе исследования ряда нормативных актов сделан вывод об отсутствии законодательной трактовки понятий вида и формы финансового контроля, что создает предпосылки для возникновения разночтений в трудах ученых, разрабатывающих данную проблематику. На сегодняшний день в литературе существует немалое количество различных классификаций контроля, но ни одна из них не является общепринятой. При этом имеет место тенденция увеличения количества видов и форм финансового контроля, одновременно наблюдается трансформация понятия «форма финансового контроля» в понятие «вид финансового контроля» и наоборот, а также смешение форм и видов, а в некоторых случаях – и методов финансового контроля. Для решения поставленной проблемы предлагается под формой финансового контроля понимать способ конкретного выражения и организации контрольных действий исполнительных органов, направленных на выполнение функций финансового контроля.

Исследуя правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации, автор обращает внимание на отсутствие единого нормативного правового акта, устанавливающего правовые основы осуществления финансового контроля в нашей стране. В контексте высказанной позиции рекомендуется при разработке единой концепции системы финансового контроля в России не только полагаться на собственный практический опыт, но и принимать во внимание передовой международный опыт, в том числе в области юридического оформления документов подобного рода, принятых в международной практике, в частности, Лимской декларации руководящих принципов контроля (Лима, 1977).

Логичным продолжением процесса создания единой концепции системы финансового контроля представляются разработка и принятие на федеральном уровне закона о финансовом контроле в Российской Федерации, необходимость которого за 15 лет не утратила своей актуальности. Представляется справедливым, что в базовом законе должен найти отражение не только государственный финансовый контроль, реализуемый контрольно-счетными органами, но и иные виды финансового контроля, осуществляемые иными субъектами экономических отношений, в частности, кредитными организациями.

На основе проведенного исследования автор предлагает примерную структуру проекта федерального закона.

Второй параграф **«Понятие и организация банковского контроля за деятельностью кредитных организаций»** посвящен рассмотрению теоретико-правовых основ понятия «банковский контроль», отграничению его от понятия «банковский надзор», а также основ организации внутреннего контроля в кредитных организациях.

При изучении реализации банковского контроля было выявлено, что в развитых странах (Германия, США, Франция и др.) он служит стабилизирующим фактором установления баланса между интересами общества, государства и отдельных субъектов, а также позволяет получить предельную пользу от их взаимодействия.

Автор полагает, что банковский контроль – наиболее гибкая и всеобъемлющая форма финансового контроля за деятельностью кредитных организаций, нацеленная на обеспечение законности и правопорядка, защиту прав и законных интересов кредиторов, недопущение преднамеренных и /или фиктивных банкротств кредитных организаций, а также на применение превентивных мер предупреждения легализации преступных доходов.

Обращается внимание на то, что исследование вопроса дифференциации понятий «контроль» и «надзор» в аспекте банковского контроля представляется небезосновательным в силу давно существующей научной дискуссии относительно соотношения указанных правовых понятий. При этом взаимосвязь и взаимообусловленность терминов «контроль» и «надзор» являются предметом изучения специалистов не только в области финансового права, но и в области административного права, конституционного права, равно как и специалистов иных областей современной отечественной науки, между которыми до сих пор не выработано единой позиции в вопросе содержания предмета исследования. Анализ разных точек зрения по вопросу соотношения контроля и надзора позволил выявить существующие на сегодняшний день три основные позиции:

- 1) «контроль» и «надзор» – тождественные понятия;
- 2) «контроль» и «надзор» – самостоятельные виды деятельности;
- 3) «надзор» – разновидность контроля.

В процессе исследования автор приходит к выводу о существенном различии между контрольной и надзорной деятельностью в сфере

банковского регулирования и поддерживает взгляды ученых, разграничивающих понятия «контроль» и «надзор».

Анализируя полномочия Центрального Банка Российской Федерации, являющегося органом банковского контроля и надзора, автор отметил, что первую группу полномочий в установленной сфере деятельности законодатель относит исключительно к контрольной функции (контроль за выполнением мер по финансовому оздоровлению кредитной организации; контроль за распоряжением имуществом кредитной организации и пр.). Вторую группу полномочий законодатель относит исключительно к надзорной функции (надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп; надзор за соблюдением правил организации внутреннего контроля). Третья группа полномочий относится к контрольно-надзорной функции (выдача кредитным организациям лицензий на осуществление банковских операций; приостановление действия выданных лицензий и их отзыв).

Исходя из изложенного ранее, автор предлагает, в частности, изменить наименование «Комитет банковского надзора Банка России», заменив его на наименование «Комитет банковского контроля и надзора Банка России», и в соответствии с этим внести изменения в ч. 3,4 ст. 56 Закона о Банке России и иные федеральные законы¹; в документы Правительства РФ² и иные акты.

Кроме того, во избежание использования понятий «контроль» и «надзор» в качестве синонимов, для однозначного толкования норм, использования четкой терминологии предлагается внести дополнения в ст. 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в виде определений терминов «банковский контроль» и «банковский надзор».

¹ Например, Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года» (с изм. от 7 мая 2013 г., № 81-ФЗ) (СЗ РФ. 2008. № 44, ст. 4981; 2013. № 19, ст. 2308); Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изм. от 7 мая 2013 г. № 81-ФЗ) (СЗ РФ. 2003. № 52, ч. 1, ст. 5029; 2013. № 19, ст. 2308).

² Например, совместное заявление Правительства РФ № 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).

Глава вторая «**Формирование и развитие внутреннего контроля в кредитных организациях**» состоит из двух параграфов и посвящена исследованию и анализу правовой составляющей в организации внутреннего финансового контроля, а также особенностей системы внутреннего контроля.

В рамках первого параграфа «*Нормативно-правовое регулирование внутреннего контроля в кредитных организациях*» исследуются вопросы, связанные с историко-правовыми аспектами развития внутреннего финансового контроля.

По мнению автора, для правового института финансового контроля, несмотря на различные его виды, характерны общие положения, принципы, цели и задачи, получившие свое закрепление в нормах конституционного, административного, финансового права. Особо отмечено, что внутренний финансовый контроль имеет собственную правовую базу, призванную регулировать порядок и принципы его осуществления.

Анализ законодательных актов, принятых в 1996 г., позволил сделать вывод о том, что они носили общий характер, в них отсутствовали легальные определения основных понятий, таких как «внутренний контроль», «система внутреннего контроля», а также основы организации внутреннего контроля в кредитных организациях и т.д. При этом подчеркивается, что значительную роль в истории развития внутреннего финансового контроля сыграло принятие Банком России в 1997 г. Положения «Об организации внутреннего контроля в банках», в основу которого были положены рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору, документы и информация по организации внутреннего контроля в Великобритании и США, а также предложения Ассоциации российских банков.

Результатом проведенной в 2001 г. Банком России работы по изучению передового опыта зарубежных стран в области регулирования внутреннего контроля в банках явилось опубликование руководящих материалов Базельского комитета по банковскому надзору «Совершенствование корпоративного управления в кредитных организациях» и «Система внутреннего контроля в банках: основы организации»¹.

¹ См.: Письмо Банка России «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору “Совершенствование корпоративного управления в

В 2003 г. в контексте требований и принципов Базельского комитета по банковскому надзору был принят новый нормативный правовой акт – Положение об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах (от 16 декабря 2003 г. № 242 П), которое и сегодня служит основой правового регулирования организации внутреннего контроля в кредитных организациях. Одновременно отмечается, что принятое Положение не содержит достаточно информации, полезной и пригодной для практической организации системы внутреннего контроля в кредитной организации, имеет большое количество противоречий, неясностей и неточностей и практически ни на шаг не приблизилось к мировым стандартам. В частности:

– до конца не разделены понятия «внутренний контроль» и «внутренний аудит». При этом понятие «внутренний аудит» упоминается в тексте Положения об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах лишь однажды (п. 2.2.1) и приравнивается к понятию «внутренний контроль». Такая ситуация порождает путаницу и в организации работы служб внутреннего контроля и внутреннего аудита, и в теоретической, методической подготовке сотрудников банков;

– отсутствуют требования к квалификации сотрудников служб внутреннего контроля. Даже тех минимальных требований о наличии высшего образования, что предусматривались Положением Банка России «Об организации внутреннего контроля в банках» от 28 августа 1997 г. № 509, в рассматриваемом Положении не содержится.

В целях повышения эффективности деятельности подразделений банковского внутреннего контроля, а также во избежание возможных рисков автором совместно с коллегами разработан пакет нормативных документов, которые позволяют урегулировать основные моменты деятельности подразделения внутреннего контроля и его сотрудников. Среди разработанных материалов необходимо выделить Стандарт оценки эффективности управления банковскими рисками, нацеленный на качественную оценку системы управления рисками, существующей в кредитной организации.

Исследуя перспективы развития законодательства, автор приходит к выводу, что будет осуществляться работа по совершенствованию законодательства о внутреннем финансовом контроле с учетом положений, изложенных в указанном ранее совместном заявлении Правительства РФ и Банка России. В частности, продолжится совместная деятельность Правительства РФ и Банка России по реализации основополагающих принципов эффективного банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору и по применению в практике банковского регулирования и надзора основных положений документа Базельского комитета по банковскому надзору «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы», принятого в 2004 г., а также положений о направлениях реформы финансового регулирования, одобренных «Группой двадцати».

Во втором параграфе *«Система внутреннего контроля: понятие, необходимость и цели создания»* автор обращается к вопросам собственно организации внутреннего финансового контроля в кредитной организации.

Констатируется, что роль и значение системы внутреннего финансового контроля сложно переоценить. Вместе с тем исследование вопроса о системе внутреннего контроля не имеет такой богатой истории, как исследование вопроса о системе государственного финансового контроля. На основе изучения различных точек зрения по этому вопросу ведущих ученых, а также толкования понятия «система», данного отечественным законодателем в различных правовых актах, автор делает вывод о том, что практически во всех представленных определениях перечислены разные ее структурные части, тем не менее наблюдаются их неполнота и разобщенность. Поэтому предлагается обобщающая авторская формулировка понятия «система внутреннего контроля».

Внутреннее устройство (структура) правовой системы внутреннего финансового контроля раскрывается через взаимосвязь различных ее элементов, при этом отмечается, что именно изучению целей внутреннего контроля необходимо уделять первостепенное внимание. Систематизируя существующие подходы к выявлению и правовому описанию понятия «цели внутреннего финансового контроля», автор констатирует, что при разработке нормативных правовых актов следует рассматривать данный структурный элемент системы целостно.

Утверждается, что с постановкой целей внутреннего финансового контроля тесно связаны понятие и определение задач. Основываясь на комплексном анализе положений законодательства, автор приходит к выводу об отсутствии нормативно закрепленных задач деятельности службы внутреннего контроля. Для устранения существующих пробелов предлагается в ныне действующем Положении об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах четко закрепить основные задачи внутреннего контроля и дополнить раздел 1 пунктом соответствующего содержания.

Третья глава **«Организация внутреннего финансового контроля в кредитных организациях»** посвящена анализу понятия «внутренний контроль», исследованию его структуры, а также изучению системы органов, осуществляющих внутренний финансовый контроль в кредитной организации.

В первом параграфе **«Внутренний контроль в банках: понятие, цель и структура»** предметом исследования являются понятие «внутренний финансовый контроль», а также цель и структура последнего.

Рассматривая существующие дефиниции понятия «внутренний финансовый контроль», автор отмечает, что ни одна из них не обладает универсальностью и законченностью, каждое определение (как научные, так и нормативные) обладает особыми свойствами и подходит для применения только в определенном направлении деятельности. Однако автору представляется возможным выделить ряд специфических черт, отличающих внутренний контроль в кредитных организациях от иных видов финансового контроля: он организуется по инициативе собственника и (или) руководства; осуществляется не только собственником и (или) руководством, но и сотрудниками всех уровней; представляет собой непрерывный процесс; направлен не только на подтверждение легитимности проводимых кредитной организацией банковских операций, информативности учета и отчетности, но и на поддержание финансовой устойчивости кредитной организации, соблюдение прав и законных интересов вкладчиков, кредиторов и иных контрагентов кредитной организации.

Использование сравнительно-правового метода при сопоставлении норм Положения об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах и рекомендаций Базельского

комитета по банковскому надзору позволило, в частности, прийти к следующему выводу: цели, определенные Базельским комитетом в п. 4 рекомендаций и Банком России в п. 1.2 Положения, в целом идентичны, однако российский законодатель включил в них и отслеживание деятельности по легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и по финансированию терроризма, а также предоставление информации и сведений в органы государственной власти и Банк России в установленных объеме и сроке (п. 1.2.4 Положения).

Проведенный анализ позволил также прийти к выводу о том, что Центральный банк Российской Федерации и Федеральная служба по финансовому мониторингу реализуют свои функции через другие организации. В связи с этим автор предлагает внести изменение в действующее Положение об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах, а именно, исключить нормы, касающиеся организации и осуществления внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, за исключением п. 2.3, содержащего отсылочные положения.

Одновременно обращается внимание на отождествление понятия «внутренний контроль» с понятием «внутренний аудит» в п. 2.2.1 Положения об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах, которое порождает на практике путаницу, в том числе и в организации работы служб внутреннего контроля и внутреннего аудита. В работе акцентируется внимание на том, что данные понятия могут трактоваться по-разному. Во-первых, они понимаются как различные по целям виды деятельности; во-вторых, аудит представляется в качестве одного из видов финансового контроля; в-третьих, наоборот, финансовый контроль понимается как составная часть аудита. При этом приоритетной и наиболее аргументированной, по мнению автора, является первая позиция.

На основании проведенного анализа существующих дефиниций понятий внутреннего контроля, а также анализа объекта, предмета, метода и субъектов внутреннего финансового контроля автор формулирует определение внутреннего финансового контроля, которое и выносится на защиту.

Во втором параграфе **«Система органов, осуществляющих внутренний контроль в кредитных организациях»** исследуются

вопросы, касающиеся системы органов, которые его осуществляют, и их компетенции.

На основе проведенной систематизации субъектов внутреннего контроля в кредитной организации делается вывод о том, что финансовый контроль осуществляется на всех уровнях и во всех звеньях. Исследуя вопрос о разделении полномочий между различными субъектами, автор устанавливает, что понятие «конфликт интересов», данное в п. 3.4.2 Положения об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах, достаточно узкое. От внимания законодателя «укрылся» целый ряд существенных характеристик термина «конфликт интересов», проявление которых может еще более негативно отражаться не только на деятельности кредитной организации, но и на профессиональной деятельности банковского служащего.

Особое место в работе отведено рассмотрению такого ключевого субъекта системы внутреннего финансового контроля, как служба внутреннего финансового контроля. Особо подчеркивается, что недостаточно эффективная работа службы внутреннего контроля банка, несоответствие Правил внутреннего контроля вышеуказанным нормативным актам либо вообще их отсутствие могут привести к отзыву у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций. Это находит свое подтверждение и в судебной практике¹.

Существенной проблемой действующего законодательства, регулирующего организацию проведения внутреннего контроля, автор считает отсутствие требований к квалификации сотрудников службы внутреннего контроля. При этом отмечается, что в п. 4 ранее действующего Положения об организации внутреннего контроля в банках² устанавливался ряд требований к руководителю и сотрудникам

¹ См., например: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 21 марта 2006 г., 28 марта 2006 г. по делу № А40-55671/05-96-347 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление ФАС Московского округа от 17 июля 2008 г. № КА-А40/6030-08 по делу № А40-61551/07-12-419 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Приказ ЦБ РФ от 28 августа 1997 г. № 02-372 «О введении в действие Положения “Об организации внутреннего контроля в банках”» (утр. силу с 15 февраля 2004 г. в связи с изд. Указания ЦБ РФ от 16 декабря 2003 г. № 1354-У) // Вестник Банка России. 1997. № 56–57.

службы внутреннего контроля: образование, опыт работы и т.п. Современное законодательство предъявляет квалификационные требования, но только к «специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и программ его осуществления в кредитных организациях»¹. И это представляется вполне логичным, ведь именно в закреплении законодателем требований к профессиональным знаниям и навыкам, уровню образования и стажу работы прослеживается соблюдение принципа профессиональной компетентности.

Помимо сказанного автор отмечает, что надлежащая организация внутреннего финансового контроля в кредитных организациях является одной из первостепенных задач. Значение института внутреннего контроля возрастает с каждым годом, так как речь в данном случае идет не только о стабильности финансово-хозяйственной деятельности конкретной кредитной организации, но и об экономической ситуации в стране.

В **заключении** подводятся итоги исследования, формируется ряд теоретических и практических выводов, вытекающих из результатов научного исследования и направленных на совершенствование правового регулирования в сфере исследования.

¹ Указание Банка России от 9 августа 2004 г. № 1486-У «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и программ его осуществления в кредитных организациях» // Вестник Банка России. 2004. № 54.

Основные научные результаты диссертации получили отражение в следующих опубликованных автором работах:

*Статьи в рецензируемых научных изданиях,
перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России*

1. *Лиходаева, Н. Г.* Система внутреннего контроля в банках: необходимость и цели создания [Текст] / Н. Г. Лиходаева // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2011. – № 2 (78). – С. 119–122 (0,34 п.л.).
2. *Лиходаева, Н. Г.* Выделение банковского надзора из полномочий Банка России: за и против [Текст] / Н. Г. Лиходаева // Гуманитарные и социальные науки (электронный журнал). – 2013. – № 1. – С. 346–347 (0,1 п.л.).
3. *Лиходаева, Н. Г.* Современные проблемы организации внутреннего финансового контроля в банках [Текст] / Н. Г. Лиходаева // Банковское право. – 2013. – № 5. – С. 58–62 (0,34 п.л.).

Статьи в иных изданиях

4. *Лиходаева, Н. Г.* Организация внутреннего финансового контроля в банковских кредитных организациях [Текст] / Н.Г.Лиходаева // Взаимодействие частных и публичных интересов: актуальные проблемы экономики и права : матер. междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. Саратов : Изд-во СГСЭУ, 2011. – С. 10–11 (0,2 п.л.).
5. *Лиходаева, Н. Г.* Центральный Банк России как орган банковского контроля и надзора за состоянием внутреннего контроля в банковских кредитных организациях [Текст] / Н. Г. Лиходаева // Актуальные проблемы социально-экономического развития и социального управления в современной России : сб. матер. I всерос. науч.-практ. конф. (Стерлитамак, 28–29 октября 2010 г.) / отв. ред. Е.Н. Бизяркина. Стерлитамак : Стерлитамак. гос. пед. акад. им. Зайнаб Бишевой, 2011. – С. 101–111 (0,5 п.л.).
6. *Лиходаева, Н. Г.* Понятие банковского контроля в кредитных организациях [Текст] / Н. Г. Лиходаева // Science, technology and higher education : materials of the international research and practice conference. Westwood. Canada, 2012. – P. 278–283 (0,9 п.л.).
7. *Лиходаева, Н. Г.* Финансовый контроль: понятие и сущность [Текст] / Н. Г. Лиходаева // Глобализация и публичное право : матер. I междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 26 ноября 2012 г.). – М. : Изд-во РУДН, 2013. – С. 227–233 (0,3 п.л.).

Подписано в печать 12.11.2013 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 150 экз. Заказ 432

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

