

На правах рукописи

УСТЬЯНЦЕВ

Андрей Игоревич

**Совершенствование финансово-правового регулирования
банковской деятельности в Российской Федерации**

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2010

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор
Петров Семен Михайлович

Официальные оппоненты- доктор юридических наук
Тедеев Астамур Анатольевич
кандидат юридических наук
Жданов Сергей Владимирович

Ведущая организация - ГОУ ВПО «Российский государственный
торгово-экономический университет»

Защита диссертации состоится «10» февраля 2011 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Проблема укрепления и развития банковской системы должна всегда находиться в центре внимания государства и общества, так как от их эффективного решения зависит не только состояние банковского сектора, его способность выполнять присущие ему уникальные функции, но и устойчивость, и безопасность финансовой системы страны в целом. Учитывая прямую зависимость финансовой системы государства от банковской системы, можно утверждать, что в условиях разразившегося мирового финансового кризиса 2008 г. вопрос эффективного финансово – правового управления банковской деятельностью становится особенно актуальным.

Регулирование банковской деятельности особо специфично, поскольку оно представляется как процесс по установлению правил осуществления банковской деятельности в России в порядке законодательной и иной нормотворческой деятельности. Президент Российской Федерации и Государственная Дума Российской Федерации контролируют Банк России, последний осуществляет контроль и надзор за соблюдением банковского законодательства коммерческими банками и иными небанковскими финансово-кредитными институтами, применяет принуждение в случае допущения нарушений установленных правил поведения наряду с судебной властью. Цели государственной политики в финансово – правовой сфере определяют цели системы государственного управления в данной сфере как обеспечение стабильности и развития государства. К ним относятся обеспечение стабильности финансовой системы, эффективности использования банками общественных средств, мобилизация банковской системы на решение стоящих перед государством финансовых и политических задач, обеспечение сохранности денежных средств населения, организация денежного рынка страны и платежной системы, регулирование конкуренции на банковском рынке, обеспечение открытости рынка банковских услуг для всех социальных групп населения. Также в качестве одной из целей государственного регулирования банковской системы выделяют определение правовых

рамок для осуществления банковской деятельности и основ структуры банковской системы, поскольку только при эффективном управлении государством достигается стабильное развитие банковской системы.

Мировой экономический кризис потребовал принятия российским государством и Центральным банком Российской Федерации решительных мер, направленных преимущественно на стабилизацию банковской системы в целях преодоления финансовой неустойчивости и восстановления платежеспособности кредитных организаций.

В условиях дефицита времени, в которых принимаются решения, касающиеся антикризисного регулирования, важно учитывать эффективность принимаемых мер не только в краткосрочном периоде. Необходимо взвешенно оценивать какие последствия будут иметь данные меры для банковской системы Российской Федерации в долгосрочной перспективе. Рано или поздно кризисная ситуация будет преодолена, тогда неблагоприятные последствия всех не до конца продуманных, реализованных в спешке мер станут особенно очевидны.

Коммерческие банки составляют систему, которая обеспечивает жизнеспособность реальной экономики. Выступая в роли посредников, банки также выполняют важную роль в процессе реализации денежно-кредитной политики, участвуют в процессе эффективного перераспределения накоплений и инвестиций в условиях рыночной экономики и в обеспечении стабильности всей финансовой системы в целом. Поскольку банки принимают на себя риски, они могут оказаться неплатежеспособными и потерпеть банкротство, поэтому основной задачей является поддержание уверенности и доверия к банковской системе путем разработки и установления минимальных стандартов, обеспечивающих безопасность и надежность деятельности банков.

Для полномасштабного и эффективного выполнения своих функций в условиях, когда банковской системе отводится ключевая роль в обеспечении экономического роста и структурной перестройки в направлении повышения конкурентоспособности, переводе экономического роста на стабильную основу,

стимулировании внутреннего производства и спроса на произведенную продукцию, кредитные организации должны быть финансово устойчивыми.

Стратегические цели регулирования финансово-банковского сектора оставались неизменными в течение всей истории своего существования, хотя организационные формы и превалирование одних направлений над другими могли варьироваться в зависимости от конкретных условий.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области финансово-правового регулирования банковской деятельности, их возникновение и развитие в процессе государственного воздействия на сферу банковских услуг.

Предметом исследования выступают проблемы и вопросы, связанные с реализацией финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации, нормативные правовые акты, регулирующие участие и степень присутствия государства в сфере банковской деятельности, теоретические основы, а также правоприменительная практика финансово-правового регулирования и совершенствования в названной сфере.

Цель исследования. Проводя настоящее исследование, автор стремился получить комплексное представление о финансово-правовом регулировании банковской деятельности в Российской Федерации, выявить и проанализировать наиболее актуальные теоретические и практические проблемы, связанные с реализацией данного процесса, выработать наиболее эффективные решения поставленных проблем и задач. На основе системного анализа законодательства, достижений науки и международной практики диссертантом изучены теоретические и правовые основы финансово-правового регулирования банковской деятельности, поставлена цель определения сущности и специфики данного явления, а также предложены варианты решения сложившихся недостатков.

Задачи исследования:

- рассмотреть банковскую деятельность как объект финансово-правового регулирования;

- показать специфику Банка России как центрального органа финансово-правового регулирования и надзора за банковской деятельностью;
- определить основы финансово-правового регулирования государственной регистрации коммерческих банков и лицензирования банковской деятельности;
- выявить особенности совершенствования мер финансово-правового регулирования банковского надзора и практики его применения;
- рассмотреть идею создания Банка проблемных активов как вариант совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности и антикризисную меру;
- выработать вопросы совершенствования финансово-правового регулирования в сфере валютного контроля.

Степень научной разработанности темы исследования. Большое внимание финансово-правовому регулированию банковской деятельности уделялось еще в дореволюционной научной литературе. Важное значение в рассмотрении вопросов и изучения общественных отношений, складывающихся в данной области, имеют труды следующих авторов: М.В. Бернацкий, Н.Н. Белявский, В.С. Бородаевский, Л.М. Варшавский, А.Н. Гурьев, З.П. Евзлин, И.И. Кауфман, А.П. Корелин, Е.И. Ламанский, В.А. Лебедев, П.П. Мигулин, В.Я. Ососов, Н.С. Петелин, Л.А. Рафалович, В.Т. Судейкин, Л.Н. Яснопольский и др.

В советский период следует отметить следующих авторов научных работ, посвященных тематике банковских отношений и вопросов финансового регулирования: М.М. Агарков, М.С. Атлас, И.С. Гуревич, Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин, Р.О. Халфина.

Существенное влияние на формирование научной позиции автора и основу диссертационной работы составляют труды таких исследователей административного и финансово права, как А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, А.Г.Братко, А.Ю. Викулин, Я.А. Гейвандов, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Р.И. Денисов, А.А. Жданов, А.В. Ерицян, Н.Ю. Ерпылева, Л.Г. Ефимова, Ю.А. Крохина, В.М. Манохин, О.М. Олейник, Е.Н. Пастушенко, С.М. Петров, Л.Л. Попов, Б.В. Россин-

ский, Ю.Н. Стариков, А.А. Тедеев, Н.Б. Топорнин, Г.А. Тосунян, Н.И. Химичева и другие.

В связи с многогранностью исследования автором уделено внимание работам представителей иных правовых наук: С.С. Алексеева, З.С. Байниязовой, В.М. Горшенева, И.Л. Давитнидзе, А.В. Ерицяна, Р.З. Лившица, М.Н. Марченко, В.Т. Томина, И.Б. Шахова, А.А. Ялбулганова и другие.

Анализ финансово-правового регулирования банковской деятельности потребовал обращения к работам зарубежных авторов: Д. Гарнера, Л. Гортон, Р. Фергюсона, В. Винтерберга и другие.

Несмотря на большое внимание, уделяемое изучению банковских правоотношений, существует необходимость в комплексном исследовании финансово-правового регулирования банковской деятельности на современном этапе развития.

Методологической основой исследования является совокупность общенаучных принципов познания. Для анализа законодательных и иных нормативных правовых актов, обобщения проблем, формулирования определений, предложений и выводов применялись основные общенаучные методы: системный подход, научный анализ фактических данных, формально-логический метод, метод сравнительно-исторического анализа, историко-правовой метод, а также специальные правовые методы - сравнительно-правовой, формально-юридический, нормативно-логический и другие.

Эмпирическую базу работы составили данные официальной статистики о состоянии стабильности в банковской сфере, рейтинги, материалы проверок, аналитические справки, посвященные проблеме финансово-правового регулирования банковской деятельности в России в период с 2005 по 2010 гг., а также материалы, касающиеся зарубежного опыта организации данного процесса, изложенные в отечественной литературе. В основу эмпирической базы легли историко-статистические данные, включающие информацию о выводе проблемных и нарушающих федеральные законы кредитных организаций с рынка банковских услуг. Кроме того, для анализа использованы ведомственные правовые

акты Центрального банка РФ, а также судебная практика высших судебных органов Российской Федерации.

В ходе исследования было изучено 50 приказов Банка России об отзыве лицензии на осуществление банковских операций у кредитной организации, статистические данные Банка России с данными о привлечении должностных лиц кредитных организаций, признанных несостоятельными (банкротами), к гражданско-правовой и уголовной ответственности за период с 2005 г. по 31 августа 2010 г. по 35 кредитным организациям, а также статистика по ликвидации кредитных организаций по состоянию на 01 ноября 2010 г. Кроме того, были изучены ежемесячные индексы доверия инвесторов к России (Индекс АВ-ICI) и рейтинги надежности банков с 2009 г. по ноябрь 2010 г.

Научная новизна исследования. Автор комплексно и системно исследовал публично-правовые аспекты регулирования банковской деятельности как форму реализации единой государственной финансово-правовой политики в Российской Федерации. Проблемы совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности исследованы в контексте расширения роли публично-правового регулирования денежной сферы на современной стадии развития российской правовой и экономической системы. Представлен комплекс новых и содержащих новизну элементов, способствующих дальнейшему совершенствованию банковского законодательства, использованы новые идеи, рассмотрены тенденции относительно специфики финансово-правового регулирования банковской деятельности, а также представлены выводы и предложения, полученные в ходе исследования.

В работе выявлены понятие, правовая природа, виды и специфика государственного регулирования банковской деятельности; особенности индивидуально-правового регулирования банковской деятельности; роль судебных актов в государственном регулировании банковской деятельности; правовой режим лицензирования кредитных организаций; особенности банковского надзора на стадии создания кредитной организации; особенности ответственности за нарушение установленного порядка осуществления банковской деятельности;

проанализирована зарубежная практика банковского надзора, комплексно рассмотрена специфика финансово-правового регулирования банковской деятельности.

В исследовании предпринят комплексный и систематизированный анализ общетеоретических, правовых и практических проблем в рамках данной темы.

В диссертационном исследовании также содержатся предложения по совершенствованию федерального законодательства.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения:

1. Положение о том, что существенными особенностями финансово-правового регулирования банковской деятельности как формы реализации единой государственной финансовой политики в кредитно-денежной сфере, выделяющими их из других, регламентируемых нормами финансового права, форм финансовой деятельности, выступают: особый объект регулирования (банковская система и банковская деятельность как составные элементы, соответственно, финансовой системы и финансовой деятельности); специальный субъектный состав публично-правовых участников (т.н. регуляторов и надзорно-контрольных органов) и частно-правовых участников, наделенных существенными публично-правовыми функциями в банковской сфере (в части финансового и валютного мониторинга и контроля); наличие особой группы правовых норм, объединенных в единое комплексное образование, именуемое банковским правом; специальные правовые методы и формы надзорно-контрольной деятельности в регулируемой сфере.

2. Предложено следующее определение банковской деятельности - банковской деятельностью является подлежащая обязательному лицензированию Банком России совокупность банковских операций и сделок специального субъекта - кредитной организации, осуществляемых систематически и в целях извлечения прибыли, посредством использования различных финансовых инструментов: денег, валютных ценностей и ценных бумаг, выполняющих функции меры стоимости, средства обращения и товара.

3. Вывод о том, что необходимость прохождения публично-правовой процедуры лицензирования банковской деятельности в особом порядке является признаком, позволяющим отграничить банковские операции от небанковских, но не является отличительным признаком финансово-правовой регламентации банковской деятельности. При отнесении той или иной операции к банковской деятельности должен иметь значение не факт наличия (отсутствия) лицензии у хозяйствующего субъекта, а то обстоятельство, подлежит или не подлежит данная операция лицензированию Центральным банком Российской Федерации (Банком России).

4. Предложено внести изменение в банковское законодательство с тем, чтобы Банк России мог выйти из капитала Сбербанка РФ. Участие Банка России в капиталах Сбербанка РФ противоречит конкуренции как принципу правового регулирования рыночной экономики. Банк России участвует в капиталах Сбербанка РФ и в то же время является органом банковского регулирования и банковского надзора. Необходимо уравновесить его положение в системе банковской конкуренции, исключив из статьи 8 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» участие Банка России в капитале Сберегательного банка Российской Федерации;

5. Предложена и обоснована необходимость создания Банка проблемных активов, который мог бы за счет финансирования государством списать неуплаченные проценты, пени и штрафы по кредитам, реструктуризировать долги населения и предприятий, тем самым очистив банковскую систему и вывести ее на путь восстановления;

6. Положение о том, что для возникновения специальной финансово-правовой правосубъектности банков и небанковских кредитных организаций необходимо и достаточно двух юридических фактов - государственной регистрации в качестве юридического лица и получения лицензии на осуществление банковской деятельности.

7. Вывод о том, что предварительный государственный финансовый контроль в кредитно-денежной сфере, осуществляемый в процессе банковского

надзора и контроля, предусматривает оценку финансовой обоснованности расходов для предотвращения неправомерного расходования средств. Предшествуя совершению хозяйственных и финансовых операций, предварительный контроль носит предупреждающий характер и реализуется на стадии регистрации и лицензирования финансовой деятельности;

8. Вывод о том, что до создания и регистрации кредитной организации, объект банковского надзора юридически не существует. Поскольку банковский надзор – это та стадия управленческого процесса, которая предполагает проверку выполнения принятых решений, характеризует результат фактически осуществленного процесса, то проверка законности приобретения статуса кредитной организации возможна только после ее регистрации и лицензирования. До создания и регистрации кредитной организации объект банковского надзора юридически не существует, а без него невозможен и сам банковский надзор. В строгом юридическом смысле государственная деятельность по созданию, регистрации и лицензированию кредитной организации имеет характер банковского регулирования, а не банковского надзора.

9. Заключение о том, что такая характерная черта развития современных систем надзора в государствах-членах ЕС, как постепенный переход к созданию единой структуры надзора за рынком финансовых услуг в целом – «мега-регулятора», для России, на сегодняшний день, неприменима и неактуальна.

В России созданы 3 регулятора финансового рынка, которые четко разграничены по субъектам регулирования: Министерство финансов РФ и Федеральная служба страхового надзора регулируют деятельность страховых организаций, Федеральная служба по финансовым рынкам - деятельность некредитных организаций, Центральный банк России - кредитных организаций. Они координируют свою работу с Федеральной службой по финансовому мониторингу.

Главная проблема, которую необходимо разрешить, чтобы добиться дальнейшего развития финансового рынка, - определить функции и роль Центрального банка России. Необходимо выделить из его структуры банковский

надзор, надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами выполнения банковского законодательства и нормативных актов Банка России. Такой орган уже существует внутри Банка России - это Комитет банковского надзора, объединяющий структурные подразделения, обеспечивающие выполнение его надзорных функций. Сформировав из этого комитета отдельный надзорный орган и оставив Банку России макрозадачи по проведению единой государственной денежно-кредитной политики, можно надеяться на создание в дальнейшем «мегарегулятора» финансового рынка.

10. Вывод о том, что механизм валютного контроля в банковской сфере выступает формой государственного финансового контроля в кредитно-денежной сфере и характеризуется как организационно-правовая система целенаправленного государственного экономического (правомерного косвенного) воздействия и непосредственного (прямого) финансово-правового регулирования финансовой деятельности в сфере валютных операций, которая включает в себя следующие элементы: массив специальных нормативных правовых актов, самостоятельный подконтрольный объект, структурно оформленную систему специальных субъектов контроля и комплекс контрольных процедур.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе предложения призваны обеспечить повышение научного уровня совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации, способствовать формированию научно-обоснованного подхода при разработке соответствующих актов российского финансового законодательства.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть учтены в ходе дальнейшего совершенствования положений нормативных правовых актов в сфере банковского и финансового законодательства, принятия иных актов законодательства в исследуемой сфере. Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке учебников и учебных пособий по финансовому и банковскому праву, а также в преподавании курсов административного, финан-

сового и банковского права.

Апробация результатов исследования. Основные положения, материалы и результаты настоящего исследования изложены в опубликованных работах автора, в том числе, в издании, рекомендованном ВАК.

Результаты проведенного исследования представлялись в выступлениях на научно-практических конференциях в Московском гуманитарном университете в 2006-2009 гг., в том числе на XV конференции аспирантов и докторантов Московского гуманитарного университета в рамках VI международной научной конференции: «Высшее образование для XXI века» (Москва, МосГУ, апрель 2009 г.).

Материалы исследования использовались при подготовке научными сотрудниками Института аналитических материалов для профильных комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Теоретические положения и практические рекомендации, изложенные в работе, используются в преподавании дисциплин «Финансовое право», «Административное право» и применяются профессорско-преподавательским составом Московского гуманитарного университета при чтении лекций, проведении семинарских занятий, а также рекомендованы для проведения научно-исследовательской и методической работы преподавателей, аспирантов и студентов.

Сформулированные выводы и предложения в области совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных исследований, для совершенствования системы органов государственного финансового контроля и законодательства в этой области.

Основные положения диссертационного исследования отражены в 7 публикациях, общим объемом 2,25 п.л.

Объем и структура работы. Объем и структура работы соответствуют цели и задачам исследования. Диссертационное исследование состоит из введе-

ния, двух глав, шести параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются предмет, цель и задачи диссертационного исследования, характеризуются научная новизна и практическая значимость результатов исследования, раскрываются положения, выносимые на защиту.

Первая глава диссертации — «Теоретические основы финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации: особенности объекта, субъектов регулирования и их статус» — состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе** — «Банковская деятельность как объект финансово-правового регулирования» — исследуется специфика всей банковской системы, как одного из важнейших организационных механизмов финансовой системы Российской Федерации, оказывающий огромное влияние на функционирование всех финансово – правовых и экономических процессов в обществе. В параграфе затронуты вопросы функционирования финансовой деятельности государства. Финансовая деятельность государства – это специфическая деятельность, направленная на организацию финансовой системы, обеспечивающая образование, распределение, перераспределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов для бесперебойного функционирования государства. Финансовая деятельность осуществляется посредством установления государством общеобязательных правил поведения субъектов общественных отношений и корректировки их в зависимости от изменяющихся условий, т.е. через государственное регулирование.

Рассмотрено содержание механизма осуществления государственного регулирования, который включает в себя: нормативное правовое обеспечение путем установления правил; оперативную корректировку задач и прогнозирование; планирование, координацию, направление и содействие успешному осуществлению деятельности регулируемых объектов; контроль за исполнением

правовых норм; государственную защиту прав и интересов участников общественных отношений.

Ставится вопрос о том, что действующее законодательство Российской Федерации до сих пор не содержит легитимного определения понятия «банковская деятельность», между тем, категория «банковская деятельность» буквально пронизывает банковское законодательство РФ, используется законодателем в десятках законодательных и подзаконных нормативных актах.

В параграфе рассмотрены вопросы пояснения понятий «банковская операция» и «банковская сделка». Ряд ученых употребляют эти понятия как тождественные (например, М. М. Агарков), а действующее законодательство определений банковской операции и банковской сделки не содержит.

Во **втором параграфе** — «Органы финансово-правового регулирования и надзора за банковской деятельностью на примере Банка России» — отмечается именно финансово-правовой статус Банка России. Он представляется основополагающим с точки зрения:

во-первых, конкретизации норм Конституции РФ относительно основных функций Банка России;

во-вторых, как следствие самого назначения Банка России как особого органа государства, регулирующего финансово-правовые отношения и являющегося субъектом этих отношений при реализации финансовой деятельности государства, осуществления его (государства) задач и функций и обслуживания интересов публичной власти.

При этом публично-правовой элемент финансово-правового статуса Банка России имеет специфику и находит отображение в соответствующих функциях, закрепленных в Законе о Банке России: эмиссии наличных денег и организации денежного обращения; разработки и проведения единой денежно-кредитной политики; обслуживания счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы России; валютного регулирования и валютного контроля; контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций, в том числе установления правил проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности

для банковской системы; прогнозирования и составления платежного баланса России, анализа и прогнозирования состояния российской экономики.

Раскрывается суть осуществления Банком России непосредственного контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций как важнейшей составляющей управления денежно-кредитной системой страны. В параграфе рассмотрены различные подходы к юридической квалификации надзорной деятельности Центрального банка РФ. Некоторые авторы высказывают мнение, что в законодательстве заложено право Банка России по осуществлению не только и не столько надзорных функций по отношению к низовому звену банковской системы, сколько контрольных полномочий. В противоположность этой точке зрения другие авторы, напротив, склонны считать, что Банк России является скорее надзорным органом как по форме, так и по содержанию, и смещение надзорных и контрольных функций в данном случае недопустимо.

Итогом является вывод диссертанта о том, что под банковским надзором понимается наблюдение Банка России (дистанционное и контактное) за исполнением и соблюдением кредитными организациями законодательства, регулирующего банковскую деятельность, установленных им нормативных актов, в том числе финансовых нормативов и правил бухгалтерского учета и отчетности. По своей сущности банковский надзор заключается в проверке соответствия решений и действий кредитной организации законам, регулирующим банковскую деятельность, и нормативным актам Банка России, т.е. по сути это надзор за реализацией нормативности в банковской сфере.

В целях совершенствования банковского надзора в данном параграфе автором предложен ряд положений по внесению изменений в действующее законодательство.

В третьем параграфе — «Финансово-правовое регулирование государственной регистрации коммерческих банков и лицензирование банковской деятельности» — подробно рассмотрен порядок создания кредитной организации, озвучены и проанализированы все взаимосвязанные этапы данного процесса.

В рамках параграфа анализируется спорная ситуация, связанная с тем, что

Закон о банках разграничивает очередность государственной регистрации и лицензирования.

Необходимо отметить, что в банковском законодательстве отсутствует легальное определение понятия «банковская лицензия». Так, под лицензией на осуществление банковских операций предлагается понимать специальное разрешение Банка России на осуществление банковской деятельности (банковских операций) в форме официального документа, удостоверяющего с соблюдением установленной Банком России формы (реквизитов) право кредитной организации на осуществление указанных в нем банковских операций, без ограничения сроков действия такого документа.

Государственную регистрацию банков и лицензирование банковской деятельности осуществляет Банк России, что является оправданным. И именно в интересах пользователей банковских услуг надо оставить за Банком России как специализированным органом возможность осуществлять надзорные функции путем государственной регистрации и лицензирования банковской деятельности. Соответственно, мнение некоторых ученых о том, что закрепление за Центральным банком РФ функций по регистрации и лицензированию банков чрезвычайно затрудняет и затягивает процедуру образования банков можно считать спорным.

Как видно, банковская деятельность, во-первых, затрагивает имущественные интересы неограниченного круга субъектов, а во-вторых, в силу своей специфики способна оказывать решающее влияние на экономические процессы в стране в целом. Указанные обстоятельства являются вполне закономерной предпосылкой для установления в отношении банков более строгих требований в целях обеспечения общественной безопасности по сравнению с другими субъектами предпринимательской деятельности.

Вторая глава диссертации — «Особенности совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации» — состоит из трех параграфов.

В первом параграфе — «Особенности совершенствования финансово-правового регулирования банковского надзора как формы государственного финансового контроля в кредитно – денежной сфере» — отмечается, что в литературе не случайны предложения о необходимости отделения надзорных функций от Банка России. В данном случае можно говорить о создании на основе специального нормативного правового акта независимого надбанковского органа, ведущего контроль и надзор за банковской деятельностью, способного осуществлять деятельность по обеспечению реальных финансовых интересов государства в кредитно-банковской сфере независимо от политической ситуации в стране. Представляется, что таким органом мог бы стать Федеральный банковский совет.

В международной практике распространена ситуация, когда банковский надзор и регулирование поручаются не центральному банку, а иным государственным органам, т.е. когда центральный банк сосредоточен в большей степени на обеспечении устойчивости национальной денежной единицы, в то время как надзор фактически осуществляет другой орган.

Говоря о России, то она относится к ряду стран (наряду с Голландией и Италией), где функция надзора полностью сохраняется за центральным банком.

В России процессы слияния банков с другими участниками финансового рынка пока не получили сколько-нибудь значимого развития. Можно полагать, что единый надзорный орган имеет смысл создавать только в случае активного сращивания банковского, страхового, инвестиционного, доверительного и иных видов бизнеса. В случае создания такого универсального органа банковский надзор и регулирование фактически будут выведены за пределы банковской системы. Говорить об изъятии функций надзора и регулирования у Банка России еще рано. Аргументы этому приводятся следующие:

- Отделяя функцию надзора от главного банка, нужно быть готовым к тому, что обмен информацией между вновь созданным специальным органом и Центральным банком России непременно ухудшится, и это обстоятельство сыграет негативную роль во время банковских кризисов, когда Центальному бан-

ку необходима оперативная информация для принятия своевременных и взвешенных решений.

- Во многих развивающихся странах именно центральные банки более свободны от политического влияния. Следует согласиться с мнением председателя Центрального банка РФ С.М. Игнатьева, который пишет, что мировая практика допускает существование банковского надзора как внутри Центрального банка, так и вне его структуры, но он не убежден, что в российских условиях надзор должен быть вне Банка России. В настоящих условиях целесообразно в России сохранить действующую модель, в которой функции банковского надзора и основанного на нем регулирования законодательно закреплены за Центральным банком РФ. Продолжая исследовать основы и практику банковского надзора стран Европейского Союза и правового регулирования надзора за деятельностью кредитных организаций в Российской Федерации, нельзя не учесть, что международная практика регулирования банковской деятельности, включая надзор, оказывала и оказывает значительное влияние на развитие правового регулирования банковской деятельности в России.

Во втором параграфе — «Создание Банка проблемных активов как один из элементов совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности и антикризисная мера» — автором анализируются и раскрывается идея создания Банка проблемных активов, который мог бы за счет финансирования государством списать неуплаченные проценты, пени и штрафы по кредитам, реструктуризировать долги людей и предприятий, тем самым очистив банковскую систему и вывести ее на путь восстановления.

В 2009 году весь мир стал свидетелем переломного момента в глобализации. Денежные системы значительно оторвались от экономик и стали относительно самостоятельными. Они стали жить своей собственной жизнью. Финансовый кризис родился внутри денежных систем и теперь есть риск, что он может стать глобальным экономическим кризисом. Чтобы защититься от него и преодолеть его негативные последствия для России, государство приняло ряд антикризисных мер по примеру США. С той лишь разницей, что была оказана

финансовая помощь только банкам. В США финансовая помощь была оказана не только банкам, но и заемщикам. Там государство стало в огромных масштабах выкупать токсичные активы. В России дело ограничилось финансовой помощью исключительно банкам. Банки наполнились ликвидностью, а кредитная ситуация лучше не стала. Большая угроза – невозврат ипотечных кредитов. Попытки банков нажать на граждан могут вызвать социальное напряжение и окончательно подорвать доверие к банковской системе.

Автор приводит статистику, из которой видно, что всего на 1 сентября 2009 г банки выдали 20 трлн. 388,7млрд руб. кредитов (организациям, банкам и физическим лицам). По сравнению с началом года объем выданных кредитов вырос на 2,5%, или на 503,9 млрд. руб. За август объем кредитов увеличился на 0,9% (172,5 млрд. руб.). Просроченная задолженность по всем кредитам увеличилась за 8 мес. 2009 г в 2,3 раза и составила 971,5 млрд. руб. За август она выросла на 6,9%, или на 63 млрд. руб. По отношению к общей сумме выданных кредитов просрочка на 1 сентября составила 4,8%, по сравнению с 4,5% месяцем ранее. За январь-август приток вкладов физическим лиц в банки составил 13%.

По мнению автора стратегически важно создание банка проблемных активов, который мог бы за счет финансирования государством, списать неуплаченные проценты, пени и штрафы по ипотечным кредитам, реструктуризировать долги людей, купивших квартиры, чтобы не пропало доверие населения к государственным начинаниям и реформам. Необходимо развитие инфраструктуры ипотечного и других видов кредитования, включая снижение ставок с одновременным применением всех инструментов Банка России, снижающих инфляцию.

Нужны радикальные преобразования банковской системы, чтобы в России кредит стал доступным для населения. Банк России, по-прежнему, все еще является главным акционером Сбербанка РФ, несмотря на то, что этим создается противоречие между его интересами и банковским надзором.

Диссертантом рассматривается и анализируется ситуация, сложившаяся в

настоящий момент вокруг Сбербанка РФ и его монополистической деятельности.

Конституция РФ гарантирует поддержку конкуренции (См.: часть 1, ст. 8). В капитале Сбербанка РФ, в противоречии с указанной статьей Конституции РФ и, стало быть, с принципом конкуренции, как основным принципом рыночной экономики, продолжает участвовать Банк России, а он по закону должен надзирать над всеми банками, и они, согласно принципу конкуренции, должны быть равноудаленными. Такая монополия Сбербанка РФ не может считаться естественной, как следствие, она незаконна.

Сбербанк РФ структура не рыночная или не вполне рыночная, ведь Банк России, как это предусмотрено в Главе X Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» является органом банковского регулирования и банковского надзора и, одновременно, он же является главным акционером Сбербанка РФ.

В мире нет больше ни одной цивилизованной страны, кроме России, в которой бы Центральный банк имел свой дочерний банк и одновременно осуществлял банковский надзор над остальными банками, регулировал их, применял к ним санкции.

По мнению автора, чтобы Сбербанк стал не формально, а реально коммерческим банком, таким, каким он формально считается, нужно чтобы Банк России вышел из его капитала. Тогда вся российская банковская система станет конкурентоспособной и привлекательной для инвесторов, потому, что будет соблюдаться закрепленный в Конституции РФ принцип конкуренции. Если Банк России выйдет из капиталов Сбербанка, то последний попадет на равных основаниях под банковский надзор и станет проверяться наряду с другими банками, и получит больше самостоятельности. Менеджмент Сбербанка РФ, по моему мнению, тут же улучшится, а клиенты будут получать такие же современные услуги, и по такой же цене, как и во многих других российских банках. Заработная плата персонала может повыситься, потому что она будет напрямую зависеть от качества банковских услуг.

Возвращаясь к разговору о создании Банка проблемных активов, можно предположить, что такую структуру можно организовать за счет доли участия Банка России в капиталах Сбербанка. Он мог бы выкупить по компенсаторной цене долги заемщиков у всех российских банков. Причем выкупить нужно именно по компенсаторной цене, чтобы «оживить» все российские банки, расчистив их балансы. Тогда, по цепочке, оживятся и все финансовые рынки в целом.

Банк России, несколько лет назад, все-таки вышел из капитала Внешторгбанка и некоторых других банков. И эти банки успешно работают на рынке. Можно внести изменения в Федеральный закон и убрать из него соответствующие нормы, закрепляющие перекосяк в правовом статусе Сбербанка РФ. Все банки окажутся в одинаковом конкурентном положении по отношению к Банку России, что приведет к снижению тарифов на банковские услуги.

Банк проблемных активов, за счет ресурсов Банка России мог бы списать часть кредитных долгов физических лиц в первую очередь (наше государство, - социальное), а часть переоформить по ставкам Европы, коль скоро мы с ней интегрируемся. Это был бы значительный шаг на пути снижения банковских ставок до кредитных ставок Европы.

Таким образом, подводя итог изучению и анализу создания и функционирования Банка проблемных активов как средства против кризиса, рассмотренных в настоящем параграфе, диссертант пришел к следующим выводам:

1. Предложено внести изменение в банковское законодательство с тем, чтобы Банк России мог выйти из капитала Сбербанка РФ. Участие Банка России в капиталах Сбербанка РФ противоречит конкуренции как принципу правового регулирования рыночной экономики. Банк России участвует в капиталах Сбербанка и в то же время является органом банковского регулирования и банковского надзора. Теперь можно и нужно уравновесить его положение в системе банковской конкуренции, исключив из статьи 8 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» участие Банка России в капитале Сберегательного банка Российской Федерации;

2. Предложена необходимость создания Банка проблемных активов, который мог бы за счет финансирования государством списать неуплаченные проценты, пени и штрафы по кредитам, реструктуризировать долги людей и предприятий, тем самым очистив банковскую систему и вывести ее на путь восстановления;

3. Автором предложены и описаны следующие стадии создания и функционирования Банка проблемных активов, а также проблемы на каждой стадии процесса: покупка активов; управление активами; утилизация активов.

В третьем параграфе — «Особенности совершенствования финансово-правового регулирования в сфере валютного контроля» — соискатель отмечает, что валютный контроль входит в систему государственного финансового контроля.

Сущность финансового контроля находит свое отражение в его задачах, одной из которых является контроль за состоянием финансовых ресурсов, предполагающий проверку своевременности и полноты исполнения обязательств перед государственным бюджетом. Обеспечение государством соблюдения различными субъектами правовых норм о валютных операциях служит гарантией законности соответствующей деятельности.

Валютный контроль является составляющим элементом государственной валютной политики, неразрывно связанным с государственным регулированием валютных операций, в данном случае он выступает как один из видов финансового контроля. В отличие от целей валютного регулирования, цель валютного контроля - обеспечить соблюдение валютного законодательства в ходе валютных операций.

В параграфе отмечается, что в правовом обеспечении валютного контроля можно выделить следующие ключевые направления: организационное обеспечение валютного контроля путем создания соответствующих организационных структур и наделение их властными полномочиями в пределах возложенных на них функций в этой области, установления взаимосвязей между данными структурами; определение правовых норм, регулирующих взаимоотношения

участников валютных операций между собой и с органами (агентами) валютного контроля, использование которых позволит осуществлять валютный контроль наиболее эффективно; установление мер ответственности за нарушение норм валютного законодательства.

Механизм валютного контроля - это организационно-правовая система целенаправленного государственного воздействия в сфере валютных операций, которая включает в себя следующие элементы:

1. Самостоятельный подконтрольный объект;
2. Структурно оформленную систему специальных субъектов контроля;
3. Комплекс контрольных процедур;
4. Массив специальных нормативных правовых актов.

Механизм валютного контроля обладает следующими специфическими особенностями: системной целостностью, которая обеспечивается единством принципов организации и деятельности специальных субъектов контроля; все субъекты контроля связаны между собой общими началами координации и субординации; имеет универсальный инструмент управления - меры государственного принуждения; обладает процедурными формами выражения контрольных действий; при его помощи обеспечивается поддержание валютной дисциплины в государстве.

Органы и агенты валютного контроля осуществляют контроль за проводимыми в Российской Федерации резидентами и нерезидентами валютными операциями, за соответствием этих операций законодательству, условиям лицензий и разрешений, а также за соблюдением ими актов органов валютного контроля; проводят проверки валютных операций резидентов и нерезидентов в Российской Федерации.

Под валютным контролем диссертантом предложено понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной

оценки эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности.

В заключении подводятся итоги исследования, содержится обобщение основных положений и выводов, излагаются практические предложения, сформулированные в ходе проведенного исследования и направленные на совершенствование российского законодательства в сфере финансово – правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Устьянцев А.И. Финансово-правовые особенности осуществления валютного контроля в Российской Федерации // Современное право. 2009. № 9(1). С. 60-65. (0,5 п.л.).

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

2. Устьянцев А.И. Особенности ответственности за банковские операции при расчетах платежным поручением // Высшее образование для XXI века: VI международная научная конференция: Доклады и материалы. Вып. 2. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. С. 44-49. (0,3 п.л.).

3. Устьянцев А.И. Проблема понятийного представления безналичных расчетов в Российской Федерации // Актуальные вопросы российского права: Сборник статей. № 14. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. С. 58 – 63 (0,4 п.л.).

4. Устьянцев А.И. Различия между понятием банковской операции и понятием сделки в сфере банковских отношений // Актуальные вопросы российского права: Сборник статей. № 14. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. С. 109-113. (0,3 п.л.).

5. Устьянцев А.И. Некоторые особенности регулирования банковского надзора и практики его применения в странах Европейского Союза // Актуальные вопросы российского права: Сборник статей. № 16. М.: Изд-во Моск. гума-

нит. ун-та, 2010. С. 139-144. (0,3 п.л.).

6. Устьянцев А.И. Монополистическая деятельность Сберегательного Банка Российской Федерации. Проблема перекоса правового статуса // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей, подготовленных по материалам «круглого стола» на тему «Актуальные проблемы обеспечения законности». № 20. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2010. С. 130-133. (0,2 п.л.).

7. Устьянцев А.И. Создание Банка проблемных активов как один из элементов совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности и антикризисная мера // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей, подготовленных по материалам «круглого стола» на тему «Актуальные проблемы обеспечения законности». № 20. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2010. С. 136-140. (0,25 п.л.).