*На правах рукописи*

**ЛЁВИНА Елена Владимировна**

# ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

12.00.14 — административное право;
финансовое право; информационное право

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

Саратов – 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении «Саратовская государственная юридическая академия»

**Научный руководитель —** доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» **ПОКАЧАЛОВА Елена Вячеславовна**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового, предпринимательского и информационного права ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный университет» **КАЗАЧКОВА Земфира Мухарбиевна**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры банковского права ФГБОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина» **АЛЕКСЕЕВА Диана Геннадьевна**

**Ведущая организация — ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет» (юридический факультет)**

Защита состоится 14 мая 2012 г. в 10.00 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Автореферат разослан «____» апреля 2012 г.

И. о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук В.С. Хижняк

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В условиях перевода российской экономики с энергосырьевого на инновационный путь развития потребность в совершенствовании правового регулирования банковской деятельности становится одной из первоочередных задач финансово-правовой политики государства.

Важным критерием Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г. и Стратегии развития финансового рынка на период до 2020 г. является необходимость дальнейшего реформирования банковского законодательства. Кроме того, распоряжением Правительства РФ от 11 июля 2009 г. № 911-р «О плане мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации» предусматривается ряд действий по созданию Международного финансового центра в г. Москве, многие из которых непосредственно касаются совершенствования правовых основ банковской деятельности.

Вместе с тем необходимо признать, что современное состояние правового регулирования банковской деятельности в должной мере не соответствует международным принципам и стандартам, а также реалиям современных рыночных отношений.

Задачами законодателя в этих условиях становятся: совершенствование правового прогнозирования, интенсификация банковского законодательства, повышение его качества и эффективности действующих норм. Для решения указанных задач концептуальное значение имеют основополагающие финансово-правовые принципы банковской деятельности. Они являются производными по отношению к принципам банковского права и должны находить свое отражение в положениях закона, стать вектором его развития.

Исследование финансово-правовых принципов банковской деятельности представляется актуальным по целому ряду причин.

Во-первых, развитие банковского законодательства, его совершенствование, а также эффективность реализации правовых норм напрямую связаны с выработкой концепции, которая может быть основана на принципах банковской деятельности.

Во-вторых, в связи с поставленной Президентом РФ задачей создания Международного финансового центра, а также вступлением России во Всемирную торговую организацию назрела острая необходимость согласования норм национального банковского права с международными принципами банковского регулирования и надзора, что важно для интеграции отечественной финансовой системы в глобальное экономическое пространство. Для создания конкурентной инфраструктуры финансового рынка, включая развитую банковскую систему, крайне актуальными являются правовой анализ и оценка действующего банковского законодательства с позиции имплементации международно-правовых принципов банковской деятельности в отечественную практику.

В-третьих, исследование и научное обоснование финансово-правовых принципов банковской деятельности позволят совершенствовать общие положения законодательных основ банковской деятельности.

В-четвертых, для развития доктрины современного финансового права разработка системы финансово-правовых принципов банковской деятельности, их систематизация имеют важное научное значение с точки зрения обоснования банковской деятельности как предмета финансового права.

Перечисленные факторы свидетельствуют об актуальности выбранной темы и необходимости ее комплексного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Финансово-правовые принципы банковской деятельности в правовой науке в достаточной степени не изучены. В советской теории финансового права принципы финансовой деятельности государства, в рамках которой реализовывалась банковская деятельность, рассматривали такие ученые, как В.В. Бесчеревных, Л.К. Воронова, О.Н. Горбунова, М.А. Гурвич, Н.А. Куфакова, М.И. Пискотин, Е.А. Ровинский, Р.О. Халфина, Н.И. Химичева, С.Д. Цыпкин и др. Отдельные аспекты банковской деятельности затронуты в трудах современных ученых: Д.Г. Алексеевой, А.Г. Братко, Н.Ю. Ерпылевой, Л.Г. Ефимовой, О.М. Олейник, Е.Н. Пастушенко, Г.В. Петровой, С.В. Рыбаковой, Г.А. Тосуняна, А.В. Турбанова и др.

Вместе с тем до настоящего времени ни в одном из исследований не предпринималась попытка осмысления теоретических и практических проблем реализации финансово-правовых принципов банковской деятельности. Предлагались лишь их классификации, в которых не всегда прово-

дилась грань между принципами банковского права и принципами банковской деятельности.

Банковская деятельность представляет собой экономико-правовую категорию, поэтому различные ее аспекты изучены представителями экономической науки. В то же время комплексный характер банковского законодательства обусловил обращение представителей цивилистики к изучению гражданско-правовых основ банковской деятельности. Однако труды, специально посвященные анализу принципов этой деятельности, в российской финансово-правовой науке отсутствуют. Настоящая работа является одним из первых комплексных монографических исследований, в котором предпринят системный анализ принципов банковской деятельности с позиции финансового права.

**Объект и предмет диссертационного исследования.** Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности кредитных организаций, а также отношения, возникающие в рамках реализации финансово-правовых принципов банковской деятельности.

Предмет диссертационного исследования составляют теоретико-прикладные аспекты общей теории правовых принципов; специфика правовых принципов банковской деятельности; положения нормативных правовых актов, международных соглашений, регулирующих банковскую деятельность, а также рекомендательных документов международных организаций, нормативных актов зарубежных стран; правоприменительная практика судебных органов; научные концепции и положения, раскрывающие финансово-правовые основы принципов банковской деятельности, порядок их реализации.

**Цель и задачи исследования.** Цель настоящей работы заключается в разработке концепции развития банковского законодательства РФ в сфере внедрения финансово-правовых принципов банковской деятельности, комплексном теоретико-правовом анализе ее финансово-правовых принципов для дальнейшей их характеристики и систематизации, а также выработки концептуальных предложений по совершенствованию российского банковского законодательства, правоприменительной и интерпретационной деятельности Банка России.

Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие **основные задачи**:

1) проанализировать сложившиеся в юридической науке подходы к исследованию публично-правовых аспектов банковской деятельности;

2) разграничить принципы банковской деятельности, принципы банковского права, принципы банковского законодательства и принципы финансового права в целях совершенствования понятийного аппарата финансового права;

3) обосновать финансово-правовую природу принципов банковской деятельности, систематизировать и провести их классификацию;

4) на основе анализа теоретических разработок, нормативно-правовой базы, правоприменительной практики Банка России и судебных органов раскрыть сущность и признаки принципов банковской деятельности;

5) исследовать проблемы имплементации международно-правовых принципов банковской деятельности в российское банковское законодательство;

6) охарактеризовать основные направления финансово-правовой политики по развитию принципов банковской деятельности;

7) выявить специфику реализации финансово-правовых принципов банковской деятельности;

8) сформулировать предложения по изменению и дополнению действующего законодательства, направленные на совершенствование правового регулирования банковской деятельности.

**Методологическая основа диссертации.** В ходе исследования автором использовались общенаучные методы познания: диалектический, исторический, анализа, синтеза, дедукции, индукции, комплексный, системный, а также философский, формально-логический и др. Например, с помощью диалектического метода были рассмотрены и сопоставлены противоположные научные подходы к определению сущности банковского права и банковской деятельности.

Исторический метод использовался при изучении российского банковского законодательства с конца XIX до начала XXI в., оценки его состояния и динамики развития.

Метод системного анализа применялся для исследования основополагающих финансово-правовых принципов банковской деятельности с целью их дальнейшей классификации.

Кроме того, автор обращался к специально-юридическим приемам познания, таким как: формально-юридический метод, системно-догмати-

ческое толкование действующего законодательства, нормативно-логический, сравнительно-правовой методы и др. В частности, формально-юридический метод позволил проанализировать действующее финансовое и банковское законодательство РФ. Сравнительно-правовой метод дал возможность диссертанту сопоставить различные правовые институты, категории, а также финансово-правовые принципы банковской деятельности отдельных государств, выявить их особенности.

**Теоретическая основа исследования.** Вопросы финансово-правовых принципов банковской деятельности освещаются в работе с учетом достижений таких юридических наук, как финансовое право, теория права и государства, конституционное и административное право, международное право и др.

Общетеоретические основы правовых принципов исследовались диссертантом с использованием трудов ученых в области общей теории права: С.С. Алексеева, С.А. Голунского, М.А. Гурвича, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, О.И. Цыбулевской, Б.В. Шейндлина и др.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили труды таких ученых, как К.С. Бельский, Д.В. Винницкий, Л.К. Воронова, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, В.В. Гриценко, С.В. Запольский, М.Ф. Ивлиева, З.М. Казачкова, А.Н. Козырин, Ю.А. Крохина, А.А. Мамедов, Е.В. Покачалова, М.И. Пискотин, Е.А. Ровинский, И.В. Рукавишникова, Д.А. Смирнов, Э.Д. Соколова, Р.О. Халфина, Н.И. Химичева, А.И. Худяков, С.Д. Цыпкин и др.

При исследовании финансово-правовых принципов банковской деятельности автор опирался на труды ученых в области банковского права: Д.Г. Алексеевой, Е.Ф. Быстровой, Н.М Бородиной, А.Г. Братко, Н.Ю. Ерпылевой, Л.Г. Ефимовой, В.Ю. Миронова, Н.В. Неверовой, О.М. Олейник, Е.Н. Пастушенко, Г.В. Петровой, С.В. Пыхтина, Т.Э. Рождественской, С.В. Рыбаковой, Е.В. Черниковой, М.А. Шаповалова и др.

Вопросы имплементации международно-правовых принципов банковской деятельности в российское законодательство изучались с учетом работ таких исследователей, как Г.М. Вельяминов, Н.Г. Вилкова, И.А. Грингольц, Н.Г. Доронина, Б.Л. Зимненко, Г.А. Пакерман, В.М. Шумилов и др.

Кроме трудов названных авторов, при построении концептуальной основы исследования использовались работы ученых-экономистов, а также предста-

вителей руководства Центрального банка РФ и банковского сообщества: С.А. Голубева, А.Г. Гузнова, Н.Б. Мухитдиновой, А.Ю. Симановского, В.М. Симчера, Г.А. Тосуняна, А.В. Турбанова, Л.В. Чхутиашвили и др.

**Нормативная и эмпирическая базы исследования.** Нормативная основа исследования включает в себя Конституцию РФ, федеральные законы, регулирующие банковскую деятельность, иные нормативные правовые акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правовые акты Банка России), а также отдельные положения нормативных правовых актов, которые в настоящее время утратили юридическую силу, однако вызывают научно-исследовательский интерес. Кроме того, в рамках диссертационного исследования проведен анализ международно-правовых актов, методических документов международных организаций, законодательства ряда зарубежных стран.

Эмпирическую основу составили: судебная практика, в том числе Конституционного Суда РФ; статистические данные; обобщенные материалы о деятельности Ассоциации российских банков, Банка России и его территориальных учреждений.

**Научная новизна диссертационного исследования**. Работа представляет собой одно из первых в науке финансового права концептуальных всесторонних исследований, посвященных финансово-правовым принципам банковской деятельности. Разработаны теоретические основы финансово-правовых принципов банковской деятельности, предложено их понятие; проведена классификация и разграничение с иными смежными финансово-правовыми категориями; обоснован их финансово-правовой характер; проанализировано становление законодательной базы принципов банковской деятельности; выявлены актуальные проблемы имплементации международно-правовых принципов банковской деятельности в российское законодательство; сформирована концепция дальнейшего развития банковского законодательства РФ.

Научная новизна исследования состоит также в выводах и рекомендациях по совершенствованию финансово-правового регулирования банковской деятельности, выработке **положений, содержащих элементы новизны и выносимых на защиту:**

**1.** Аргументируется необходимость пересмотра фондовой теории в качестве основного критерия, определяющего предмет финансового права. Существующая научная традиция отнесения банковских, валютных, пла-

тежно-расчетных, страховых и инвестиционных отношений к предмету финансового права не охватывается классическим определением финансовых правоотношений.

На основе проведенного исследования финансово-правовых принципов банковской деятельности в системе принципов финансового права предлагается расширить классическое определение предмета финансового права за счет включения в него общественных отношений, обеспечивающих функционирование финансовой системы государства и муниципальных образований, в том числе функционирование банковской системы Российской Федерации.

**2.** Разработано понятие «финансово-правовой принцип банковской деятельности» — это производное от принципов банковского права и закрепленное в законодательстве основополагающее публично-правовое начало деятельности кредитных организаций при осуществлении ими банковских операций на основе специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ с целью извлечения прибыли.

**3.** Исследованы основополагающие финансово-правовые принципы банковской деятельности. С целью определения их места в системе принципов финансового права предложена их классификация по следующим основаниям: 1) в зависимости от источника происхождения принципа: международно-правовые принципы банковской деятельности и национальные принципы банковской деятельности; 2) в зависимости от юридической силы нормативного акта, в котором принцип установлен: закрепленные в международно-правовом акте, в Конституции РФ, на уровне федеральных законов, в нормативных актах Банка России; 3) в зависимости от сферы распространения их действия: общие принципы банковской деятельности и принципы, регламентирующие ее отдельные аспекты.

**4.** Сформулирован вывод о том, что имплементация международно-правовых принципов банковской деятельности в отечественное законодательство представляет собой процесс внедрения в российскую правовую систему выработанных на уровне международных договоров, соглашений, а также документов авторитетных международных структур, носящих рекомендательный характер, стандартов правового регулирования банковской деятельности, а также осуществления банковского регулирования и надзора для гармоничного взаимодействия национальных правовых систем, экономического сотрудничества государств и предотвращения системных кризисов в международной финансовой системе.

Обосновывается, что имплементация международно-правовых принципов банковской деятельности в отечественное законодательство стала возможной в связи с формированием в России двухуровневой банковской системы рыночного типа и ее интеграцией в международную финансовую систему в результате признания общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в качестве составной части отечественной правовой системы.

**5.** В целях совершенствования законодательства и правореализационной практики предлагается внести следующие изменения в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»:

дополнить текст Закона преамбулой следующего содержания: «Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые, финансовые и организационные основы функционирования банковской системы Российской Федерации, регистрации и лицензирования кредитных организаций, обеспечения стабильности банковской системы, защиты прав и интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, межбанковских отношений, сберегательного дела, бухгалтерского учета в кредитных организациях, а также осуществления надзора за их деятельностью»;

дополнить Закон ст. 2.1. «Основные принципы банковской деятельности» следующего содержания: «Основными принципами банковской деятельности в Российской Федерации являются:

1) сочетание публичных и частных интересов при осуществлении государственного регулирования банковской деятельности;

2) разрешительный характер банковской деятельности;

3) поднадзорность кредитных организаций Банку России;

4) финансовая стабильность;

5) невмешательство Банка России, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления в текущую деятельность кредитных организаций за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

6) прозрачность деятельности кредитных организаций;

7) верховенство прав и законных интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций».

**6.** В целях совершенствования правового регулирования банковских отношений, установления точного содержания и целевой направленности нормотворческой деятельности Банка России предлагается дополнить

текст ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» абзацем о целях принятия нормативных актов Банка России: «Целями принятия нормативных актов Банка России служит правовое обеспечение: оперативной деятельности кредитных организаций, стабильности национальной валюты, бесперебойных расчетов и функционирования платежной системы, а также взаимоотношений Банка России и кредитных организаций, финансовой устойчивости банковской системы, защиты прав вкладчиков и кредиторов кредитных организаций».

**7.** Обосновывается вывод о том, что нормативные акты Банка России регулируют различные публичные аспекты банковских отношений, поэтому их необходимо рассматривать в системе источников банковского права. Нормативные акты Банка России предлагается разделять на следующие виды: 1) регулирующие организационно-правовое положение Центрального банка РФ (верхнего звена отечественной банковской системы); 2) обеспечивающие стабильность национальной валюты; 3) обеспечивающие бесперебойные расчеты, функционирование национальной платежной системы; 4) регулирующие взаимоотношения Банка России и кредитных организаций (верхнего и нижнего уровней банковской системы); 5) регулирующие организационно-правовое положение кредитных организаций (нижнего звена российской банковской системы); 6) обеспечивающие финансовую устойчивость кредитных организаций; 7) гарантирующие права вкладчиков и кредиторов кредитных организаций; 8) ориентированные на имплементацию международно-правовых норм и рекомендаций международных финансовых организаций в отечественное банковское законодательство.

**8.** Предлагается внести изменения в п. 1.2 Положения Банка России от 18 июля 2000 г. № 115-П «О порядке подготовки и вступления в силу официальных разъяснений Банка России» и изложить его в следующей редакции: «Официальные разъяснения Банка России по вопросам применения нормативных актов Банка России являются актами толкования нормативных актов Банка России и принимаются в случаях необходимости разъяснения содержания нормативного акта Банка России и выработки единообразия в его толковании».

По аналогии необходимо внести изменения в абз. 2 п. 2.1 указанного Положения и изложить его в следующей редакции: «Официальные разъяснения Банка России по вопросам применения нормативных актов Банка

России разрабатываются структурными подразделениями Банка России, ответственными за подготовку нормативного акта Банка России, по предмету которого существует необходимость разъяснения содержания нормативного акта Банка России и выработки единообразия в его толковании».

**9.** Обосновывается целесообразность разработки системообразующего концептуального документа — Концепции развития финансового законодательства РФ, в рамках которой следует предусмотреть разделы: бюджетное, налоговое, банковское, страховое, инвестиционное законодательство, а также определить цели и задачи проводимых реформ в долгосрочной перспективе. Предлагается обеспечить корреляцию положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегии развития банковского сектора РФ, Стратегии развития финансового рынка РФ, Основных направления единой государственной денежно-кредитной политики с Концепцией развития финансового законодательства РФ.

**10.** В целях гармонизации финансового законодательства с учетом российской модели секторального регулирования финансового рынка предлагается создание на федеральном уровне постоянной межведомственной комиссии по финансовому рынку с наделением ее координационными полномочиями в сфере выработки единой государственной политики в данной области.

**11.** Разработана авторская концепция развития банковского законодательства РФ в соответствии с финансово-правовыми принципами банковской деятельности.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Разработанная в рамках диссертации теоретическая основа финансово-правовых принципов банковской деятельности способствует развитию финансово-правовой науки, формированию концепции развития банковского законодательства РФ, в результате чего может быть полезна как для совершенствования правового регулирования банковских отношений, так и для правоприменительной практики.

Полученные результаты исследования могут быть использованы при осуществлении дальнейших научных разработок в области публично-правового регулирования банковской деятельности, а также исследовании банковских правоотношений в системе финансового права.

Сформулированные диссертантом теоретические выводы и практические рекомендации могут применяться при подготовке учебно-методической ли-

тературы по вопросам правового регулирования банковской деятельности, а также в нормотворчестве при разработке законодательных актов в области правового регулирования банковской деятельности.

**Апробация результатов исследования** осуществлялась в следующих формах:

обсуждение и одобрение диссертации на кафедре финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;

научные публикации в периодических изданиях, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ;

выступление с докладами на научных и научно-практических конференциях, в том числе международных: «Институциональные проблемы современного финансового права» (г. Саратов, 2 июня 2011 г.); «Современная юридическая наука и правоприменение» (IV Саратовские правовые чтения) (г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.); «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.).

**Структура диссертации** обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования; определяются состояние ее разработанности, объект и предмет исследования, цели, задачи и методы; приводится описание теоретической, методологической и эмпирической базы исследования; формулируются основные положения, выносимые на защиту; раскрывается практическая значимость полученных результатов; содержатся сведения об их апробации и внедрении.

**Глава первая «Финансово-правовые основы банковской деятельности»**, состоящая из четырех параграфов, посвящена анализу теоретических основ банковской деятельности как финансово-правовой категории.

*В первом параграфе «Банковская деятельность как предмет финансового права»* анализируются существующие в науке финансового права и

теории права подходы к определению предмета и метода финансового права.

Критически осмысливая труды различных ученых, затрагивающих указанные проблемы, автор отмечает отсутствие единообразия в понимании предмета финансового права и системы общественных отношений в него входящих.

Содержание банковской деятельности раскрывается диссертантом через различные группы общественных отношений с неодинаковым субъектным составом. Во-первых, речь идет об отношениях с участием кредитных организаций и их клиентов (физических и юридических лиц), обратившихся за совершением банковской операции; во-вторых, об отношениях, возникающих между кредитными организациями и государством в лице Банка России.

Отмечается, что вторая группа отношений характеризуется обязательным участием государства, оказывающего регулятивное воздействие на кредитные организации. Исключительный характер банковской деятельности, определенный высоким уровнем риска, который она несет для потребителей банковских услуг, диктует необходимость ее государственного регулирования.

Обращается внимание на то, что именно данные аспекты банковской деятельности будут составлять (среди прочих общественных отношений) предмет финансового права.

Банковское право, по мнению автора, представляет собой комплексную отрасль законодательства, поскольку банковские правоотношения регламентированы нормативно-правовыми актами различной отраслевой принадлежности (в основном финансово-правовыми и гражданско-правовыми). При этом именно финансово-правовыми нормами устанавливаются принципы построения банковской системы, правовой статус Банка России, отношения между последним и кредитными организациями, правовое положение кредитных организаций как особых финансовых институтов.

*Во втором параграфе «Банковское законодательство в системе российского законодательства»* исследуется банковское законодательство в качестве комплексной отрасли отечественного законодательства. С целью научной аргументация данной позиции автором разграничиваются такие близкие теоретические категории, как система права и система законодательства.

Основываясь на положениях общей теории права и результатах анализа норм действующего банковского законодательства, диссертант приходит к

выводу о том, что нормы отрасли права отличаются большей степенью однородности, нежели отрасли законодательства, регулирующей определенные сферы государственной жизни и включающей в себя весьма различные отношения. Так, отрасли законодательства выделяются исключительно по предмету правового регулирования и не имеют единого метода в отличие от отраслей права. Приведенная позиция позволила автору рассматривать банковское право в качестве комплексной отрасли российского законодательства.

В ходе исследования диссертант обращался к истории становления российского банковского законодательства с конца XIX до начала XXI в. На основе различных критериев проведена классификация нормативных правовых актов, содержащих нормы банковского права. Установлено, что развитие банковского законодательства в условиях рынка происходило достаточно динамично, однако не всегда государственная правовая политика в данной области отличалась последовательностью и продуманностью. Особое внимание уделено мерам государственной поддержки, реализуемым в соответствии с Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации», которые, по мнению диссертанта, требовали предварительного введения в законодательство механизмов контроля за кредитными организациями, получающими государственную поддержку.

Отмечается, что целые блоки общественных отношений в банковской сфере долгое время оставались неурегулированными на законодательном уровне (например, страхование банковских вкладов, деятельность бюро кредитных историй, функционирование национальной платежной системы и т.п.).

Разработаны рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования таких значимых аспектов банковской деятельности, как взаимодействие кредитных организаций и Банка России, участие иностранного капитала в российской банковской системе (в том числе и посредством создания филиалов и представительств иностранных банков); общие положения банковского законодательства, закрепленные в рамках общих положений финансово-правовых принципов банковской деятельности, и др. Формулируется вывод о том, что современное российское банковское законодательство уже пережило стадию своего активного формирования в период с 1990 г. по 2004 г.; основные группы общественных отношений, возникающих в банковской сфере, урегулированы на законо-

дательном уровне. Задачей законодателя и ученых-правоведов в современных условиях должна стать интенсификация банковского законодательства, его модернизация в свете имплементации международно-правовых принципов банковской деятельности, выявление новых групп общественных отношений, требующих их урегулирования нормами права, а также систематизация банковского законодательства.

*Третий параграф «Роль нормативных актов Банка России в правовом регулировании банковской деятельности»* посвящен анализу нормотворческой функции Центрального банка РФ.

Диссертантом последовательно исследуются правовое положение Банка России, его властные полномочия как денежно-кредитного органа государственной власти особой компетенции, обусловливающие наделение его функцией нормотворчества.

Обосновывается, что нормативные акты Банка России представляют собой важную составляющую правовой основы функционирования банковской системы государства и как следствие — осуществление экономической функции государства. Через нормотворческую функцию Центральный банк РФ реализует возложенные на него полномочия по государственному регулированию банковской деятельности, ее правовому обеспечению.

Особое внимание уделяется анализу критериев, определяющих нормативный характер актов Банка России. В качестве главного критерия предлагается рассматривать создание, отмену либо изменение таким актом нормы права. Отмечается, что распорядительные акты, акты толкования нормативных актов Банка России, а также акты, содержащие исключительно технические требования к нормативным актам Банка России, не относятся.

Проводится разграничение различных форм нормативных актов Банка России; исследуются их отличительные признаки. На этой основе предлагается их авторская классификация.

На основании изложенного автор приходит к выводу о том, что нормативные акты Банка России регулируют различные публичные аспекты банковских отношений, поэтому необходимо их рассматривать в системе источников банковского права; обосновывает необходимость дальнейшего развития нормотворческой функции Банка России в направлении усиления правовой защиты вкладчиков и кредиторов кредитных организаций и имплементации международно-правовых норм и рекомендаций международ-

ных финансовых организаций в отечественное банковское законодательство, что связано с необходимостью дальнейшей гуманизации банковской деятельности, укрепления позиции России в международной финансовой системе, интернационализацией банковских правоотношений.

*В четвертом параграфе «Значение интерпретационных, договорных актов Банка России и судебной практики для правового обеспечения банковской деятельности»* исследуется правовая природа судебного прецедента, актов толкования права и нормативных договоров.

Изучив обширный массив материалов судебной практики, диссертант приходит к выводу о ее значительном влиянии на применение норм банковского законодательства. Обосновывается, что судебная практика служит основанием для реформирования и совершенствования банковского законодательства и, начиная с 90-х гг. прошлого века, идет по пути усиления защищенности заемщиков и кредиторов кредитных организаций, повышения уровня общественного доверия к национальной экономике и банковской системе.

Исследуется правовое положение Банка России в качестве субъекта аутентического толкования нормативных актов. Анализируя правовую природу интерпретационных актов Банка России, диссертант определяет порядок их издания, выявляет их особенности и роль в правореализационном процессе.

Констатируется, что, несмотря на ненормативный характер, официальные разъяснения Банка России обязательны для применения субъектами, на которых распространяет свою силу нормативный правовой акт, по вопросам применения которого издано официальное разъяснение Банка России. В то же время официальные разъяснения Банка России, являясь актами толкования права, не могут восполнять пробелы правового регулирования банковских правоотношений, поскольку не являются источниками права, норм права не содержат, а преследуют иную цель — объяснение действительного смысла нормативного акта.

В целях совершенствования правоприменительной практики предлагается внести изменения в Положение Банка России от 18 июля 2000 г. № 115-П «О порядке подготовки и вступления в силу официальных разъяснений Банка России».

Исследуя договорные акты Банка России, диссертант приходит к выводу о том, что специфика банковской деятельности, выражающаяся в ее осу-

ществлении частными субъектами при безусловном государственном регулировании, в комплексном характере банковского законодательства, в особом правовом положении Банка России, сочетающем в себе черты юридического лица и органа государственной власти, обусловливает использование договорных методов при регулировании банковских отношений.

Подчеркивается, что договорный метод правового регулирования применяется и для регулирования различных межведомственных вопросов и международно-правовых аспектов банковской деятельности. По мнению автора, в основу характеристики публичного договора должна быть положена его публично-правовая направленность, а не участие в качестве одной из сторон договорных отношений органа государственной власти (местного самоуправления), которые могут быть участниками, в том числе и гражданско-правовых сделок.

Исследование интерпретационных, договорных актов Банка России, а также судебной практики завершается выводом о том, что они не являются источниками права, однако их влияние на оптимизацию банковского законодательства неоспоримо велико, поскольку они преследуют цель формирования единообразной правоприменительной практики, усиления защиты прав клиентов кредитных организаций.

**Глава вторая «Теоретические основы финансово-правовых принципов банковской деятельности»** включает в себя три параграфа и посвящена разработке теоретических основ принципов банковской деятельности.

*В первом параграфе «Финансово-правовые принципы банковской деятельности в системе принципов финансового права»* автором с целью уяснения места финансово-правовых принципов банковской деятельности в системе принципов финансового права исследуется их природа; разграничиваются такие понятия, как «принцип права», «финансово-правовой принцип» и «принцип банковской деятельности».

Формируя концепцию финансово-правовых принципов банковской деятельности, диссертант анализирует финансово-правовые нормы-принципы, закрепленные в российском законодательстве и международно-правовых актах, выявляет и обобщает закономерности банковской деятельности. Ретроспективный анализ законодательства позволил проследить эволюцию финансово-правовых принципов рассматриваемой деятельности, связанную с ликвидацией принципа «государственной банковской монополии».

Изучив иерархию правовых принципов на примере финансового права, банковского права, а также отдельных правовых институтов, диссертант разграничивает принципы банковского права и принципы банковской деятельности и приходит к выводу о том, что принципы права определяют характер правового регулирования общественных отношений, служат канонами развития права, а принципы деятельности субъектов урегулированных правом отношений — понятие производное. Принципы банковской деятельности не могут противоречить принципам банковского права, поскольку происходят от них. Существенное отличие принципов банковской деятельности от принципов банковского права состоит в том, что они не могут быть результатом обобщения и анализа банковского права, а должны следовать из банковского законодательства.

*Во втором параграфе «Проблемы имплементации международно-правовых принципов банковской деятельности в российское банковское законодательство»* исследуются условия имплементации международно-правовых принципов банковской деятельности в отечественную практику ее правового регулирования.

Используя метод исторического компаративизма, автор анализирует влияние международно-правовых документов в области банковских отношений на российское банковское законодательство как в условиях административно-командного управления экономикой, так и в условиях рынка (с 30-х гг. XX в. по настоящее время), и приходит к выводу о том, что в силу особенностей исторического развития мирового сообщества до начала 90-х гг. прошлого века международно-правовые механизмы и межгосударственное сотрудничество в области регулирования банковской деятельности не являлись в полной мере интернациональными. Имплементация международно-правовых принципов банковской деятельности стала в полной мере возможной в связи с формированием в России двухуровневой банковской системы рыночного типа.

Автором выделяются и исследуются различные направления внедрения международно-правовых принципов банковской деятельности в российское законодательство: банковский надзор, противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, страхование вкладов. При этом особое внимание уделяется деятельности Базельского комитета по банковскому надзору и издаваемым им документам («Основополагающие принципы банковского надзора», «Международная конвергенция измерения

капитала и стандартов капитала: новые подходы» («Базель II»), «Общие регулятивные подходы к повышению устойчивости банков и банковского сектора», «Международные подходы к оценке, стандартам и мониторингу риска ликвидности» (Базель III)), а также исследованию экономико-правовых условий, в которых международно-правовые принципы применяются во внутригосударственной сфере, степени их легализации в российском законодательстве.

Отмечается, что международно-правовые принципы банковской деятельности могут происходить из источников, не имеющих юридически обязательного характера и принимающих форму рекомендаций, однако в силу их особой значимости, всеобщего признания, легализации в национальных правовых системах, а также наличия целого ряда норм, указывающих на них в иных международно-правовых актах, следует их признавать таковыми.

Предлагается авторское определение понятия «имплементация международно-правовых принципов банковской деятельности в отечественное законодательство», а также формулируется вывод о том, что имплементация международно-правовых принципов в российское банковское законодательство должна осуществляться поэтапно, что обусловлено постоянным совершенствованием международно-правовой регламентации и потребностью в ее пошаговом внедрении. Аргументируется необходимость разработки концепции развития банковского законодательства, даются рекомендации по комплексному, поэтапному реформированию законодательства в связи с внедрением положений «Базель III».

*В третьем параграфе «Классификация финансово-правовых принципов банковской деятельности»* обобщаются результаты исследования финансово-правовых принципов банковской деятельности. В связи с этим систематизируются принципы банковского права с целью классифицировать на их основе принципы банковской деятельности. Принципы банковского права разделяются на четыре группы: устанавливающие правовое положение Банка России; построения и функционирования банковской системы Российской Федерации; взаимодействия верхнего и нижнего уровней банковской системы (Банка России и кредитных организаций); взаимодействия кредитных организаций с клиентами (физическими и юридическими лицами).

Проведена классификация финансово-правовых принципов банковской деятельности с использованием таких оснований, как источник происхож-

дения принципа банковской деятельности; юридическая сила нормативного акта, в котором данный принцип установлен; сфера распространения действия принципа, что позволило сгруппировать их в соответствии с общими признаками.

Многие принципы банковского права выявлены автором с помощью анализа конституционных положений и норм банковского законодательства, однако незакрепленность их в систематизированном виде на уровне Федерального закона «О банках и банковской деятельности» является, по его мнению, существенным недостатком указанного Федерального закона. В этой связи вносится предложение о дополнении текста данного Федерального закона преамбулой и ст. 2.1. «Основные принципы банковской деятельности».

Теоретические основы выработанной классификации предлагается использовать при разработке концепции развития банковского законодательства.

**В главе третьей «Актуальные вопросы повышения эффективности действия финансово-правовых принципов банковской деятельности»**, включающей в себя три параграфа, анализируются практические аспекты реализации финансово-правовых принципов банковской деятельности.

*Первый параграф «Финансово-правовая политика по развитию принципов банковской деятельности»* посвящен рассмотрению политико-правовых аспектов реализации принципов банковской деятельности.

Финансово-правовая политика по развитию принципов банковской деятельности определяется автором как разновидность финансово-правовой политики в области государственного регулирования банковской деятельности, в рамках которой публичная власть во взаимодействии с гражданами, социальными группами, различными институтами определяет формы, цели, задачи и содержание деятельности государства в области реализации основ (принципов) банковской деятельности.

Диссертант проводит классификацию различных механизмов, посредством которых реализуется государственная политика в сфере банковской деятельности, исследуются способы взаимодействия Банка России и органов государственной власти.

Анализ основополагающих программных документов в области финансово-правовой политики государства (Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации, Стратегии развития банковского сектора

Российской Федерации, Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, а также распоряжение Правительства РФ от 11 июля 2009 г. № 911-р «О плане мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации») позволяет охарактеризовать политико-правовое прогнозирование на современном этапе как недостаточно согласованное.

Для оценки эффективности государственной финансово-правовой и экономической политики диссертант предлагает использовать в комплексе методы прогнозирования (до принятия властного решения) и ретроспективного анализа (в среднесрочной и долгосрочной перспективе), признавая при этом приоритет стабильного общественного развития.

С позиции эффективности нормотворчества и правореализационного процесса автор критически оценивает отсутствие комплексного подхода к реформированию банковского законодательства, что проявляется в различной степени обширности реформ и неодинаковых подходах к их проведению, предусмотренных вышеназванными программными документами.

В целях совершенствования финансово-правовой политики по развитию принципов банковской деятельности предлагается выработать единый системообразующий документ — Концепцию развития финансового законодательства, в рамках которой необходимо предусмотреть разделы: бюджетное, налоговое, банковское, страховое, инвестиционное законодательство, определить цели проводимых реформ в долгосрочной перспективе.

Используя сравнительно-правовой метод, автор сопоставляет российскую модель секторального регулирования финансового рынка и модель «мегарегулятора», действующую в Великобритании, Германии и Японии, на основе чего формулирует вывод о том, что отечественная модель специализированного надзора исторически оправдала себя, а ее правовые основы в целом сформированы.

В процессе исследования выявлена положительная тенденция гармонизации различных блоков финансового законодательства (банковского и инвестиционного), единения основ правового регулирования, которое обеспечивается путем внедрения основополагающих финансово-правовых принципов банковской деятельности (в том числе международно-правовых) в инвестиционное законодательство.

Гармонизация правового регулирования финансового рынка требует координации не только стратегий развития финансового рынка, банков-

ского и страхового сектора, но и выработки единой концепции развития финансового законодательства. Автор указывает на значимость корреляции концепций развития конкретных секторов финансового рынка с концепциями развития законодательства, их регулирующего.

В целях совершенствования механизма реализации финансово-правовой политики предлагается создать межведомственную комиссию по финансовому рынку (по аналогии с Правительственной комиссией по созданию международного финансового центра в Российской Федерации) с наделением ее координационными полномочиями в области выработки единой государственной политики.

*Во втором параграфе «Реализация финансово-правовых принципов банковской деятельности в правовой жизни банковской системы Российской Федерации»* исследуются механизмы, способствующие и обеспечивающие реализацию финансово-правовых принципов банковской деятельности.

Многообразие банковских правоотношений, равно как и финансово-правовых принципов банковской деятельности к ним применимым, стало основанием для анализа различных форм их реализации в правовой жизни банковской системы. Отмечается, что законодательное закрепление финансово-правовых принципов банковской деятельности обусловливает их реализацию в рамках банковских правоотношений. Принципы как наиболее общие нормы поведения субъектов банковских правоотношений служат критерием законности такого поведения, неотъемлемым атрибутом нахождения кредитной организации в рамках правового поля. Анализируются теоретико-правовые основы корпоративного управления в кредитных организациях, с эффективностью осуществления которого автор связывает законность деятельности последних, а также результативность реализационного процесса финансово-правовых принципов банковской деятельности.

На основе исследования целого ряда документов международных организаций (Рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору «Совершенствование корпоративного управления в кредитных организациях», Принципы корпоративного управления, разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Основополагающие принципы эффективного банковского надзора) предлагается привести в соответствие с международной практикой критерии деловой репутации руководителей и членов совета директоров (наблюдательного совета) кредитных организаций, а также установить их ответственность в случае

причастности к нарушениям кредитной организацией банковского законодательства.

Систематизируются механизмы, обеспечивающие эффективную реализацию финансово-правовых принципов банковской деятельности в правовой жизни банковской системы: внутренний контроль в кредитных организациях, установление Банком России обязательных нормативов деятельности кредитных организаций, инспекционная деятельность Банка России, кураторство кредитных организаций, саморегулируемая деятельность кредитных организаций и др.

Формулируется вывод о том, что в совокупности с правовыми регуляторами этические нормы и принципы, в том числе закрепленные в Кодексе этических принципов банковского дела, становятся частью единой системы морально-этического и правового обеспечения функционирования кредитных организаций.

*В третьем параграфе «Концепция развития банковского законодательства Российской Федерации в соответствии с финансово-правовыми принципами банковской деятельности»* представлена авторская концепция развития и совершенствования банковского законодательства.

Констатируется, что более чем за два десятилетия своего развития банковское законодательство в России в целом сформировалось. В то же время совершенствование законодательного регулирования банковской деятельности продолжается: вносятся изменения и дополнения в действующие законы, принимаются новые нормативно-правовые акты. В этой связи анализируются положения Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» и вносятся предложения по доработке некоторых его норм, касающихся разграничения понятий «национальная платежная система», «платежная система» и «значимая платежная система», уточнения круга органов федеральной исполнительной власти, осуществляющих нормативное регулирование платежной системы, компетенцию Банка России в данной сфере.

С позиции формы нормативного правового акта, в рамках которого будет осуществляться правовое регулирование банковской деятельности, исследуются перспективы развития банковского законодательства. Опираясь на зарубежный законотворческий опыт, автор приходит к выводу, что банковское законодательство может эффективно развиваться и в рамках разрозненного федерального законодательства (Армения, Германия), и в

рамках специального кодифицированного акта (Белоруссия, Франция). Критически оценивается отечественный опыт разработки Банковского кодекса 1996 г., проект которого, по мнению диссертанта, не смог определить границы правового регулирования банковских правоотношений, механизмы корреляции кодифицированных норм и норм действующего федерального законодательства.

Обосновывается вывод о том, что задачами законодателя в современных условиях должна стать интенсификация банковского законодательства, повышение качества и эффективности действующих норм, укрепление его стабильности при максимальном использовании внутренних ресурсов имеющегося законодательного массива. Решение названных задач должно способствовать дальнейшему внедрению важнейших финансово-правовых принципов банковской деятельности в практику, повышению качества банковской деятельности, банковских операций и сделок, усилению доверия граждан и предпринимателей к банковской системе.

Разработаны рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования банковской деятельности в части повышения прозрачности структуры собственности кредитных организаций, раскрытия информации, института аффилированных лиц кредитных организаций, ипотечного и потребительского кредитования, специализации кредитных организаций при закреплении особенностей их правового статуса на законодательном уровне (инвестиционные кредитные организации, банки ипотечного кредитования, кредитные организации, специализирующиеся на обслуживании различных отраслей промышленности и т.д.), усиления правовой защиты индивидуальных предпринимателей и юридических лиц и распространения на них гарантий защиты от односторонних действий кредитных организаций, ухудшающих их правовое положение как потребителей банковских услуг; развития институтов обязательного страхования вкладов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, а также страхования инвестиций.

В **заключении** диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы; формулируются основные выводы; обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем более глубоком изучении.

## ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ

*Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:*

1. *Лёвина Е.В.* Финансово-правовые принципы банковской деятельности в системе принципов финансового права // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. М., 2011. № 5 (0,5 п. л.).

2. *Лёвина Е.В.* К вопросу о реализации финансово-правовых принципов банковской деятельности в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. М., 2011. № 11 (42) (0,3 п.л.).

*Публикации в иных изданиях:*

3. *Лёвина Е.В.* Правовые принципы банковской деятельности в Российской Федерации // Вопросы теории и практики российской правовой науки: сборник статей VII Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2011 (0,2 п.л.).

4. *Лёвина Е.В.* К вопросу о понятии банковской деятельности // Институциональные проблемы современного финансового права: сборник научных трудов (по материалам Международной научно-практической конференции, Саратов, 2 июня 2011 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011 (0,16 п.л.).

5. *Лёвина Е.В.* Банковская деятельность как предмет финансового права // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.) / под ред. О.С. Ростовой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011 (0,13 п.л.).

Подписано в печать 11.04.2012 г. Формат 60x84 $^{1}/_{16}$.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,63. Уч.-изд. л. 1,35. Тираж 130 экз. Заказ № 175.

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