

На правах рукописи

Земцов Андрей Сергеевич

**ПРИНЦИПЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2014

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

Научный руководитель кандидат юридических наук, доцент
Землянская Наталья Ивановна

Официальные оппоненты: **Рождественская Татьяна Эдуардовна**
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
профессор

Черникова Елена Вадимовна
доктор юридических наук,
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», заведующая кафедрой
ФГБОУ ВПО «**Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)**» (юридический факультет)

Ведущая организация

Защита состоится 24 декабря 2014 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/diss.phtml>).

Автореферат разослан «__» ноября 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современных условиях развития Российского государства для реализации экономической функции государства, повышения эффективности государственного регулирования денежно-кредитных отношений и банковской деятельности чрезвычайно важны вопросы стабильности национальной валюты, развития банковской системы, функционирования национальной платежной системы, совершенствования риск-ориентированного банковского надзора, внедрения консолидированного надзора за банковскими группами, банковскими холдингами и др. Это влечет повышение роли Центрального банка Российской Федерации (далее также – Банк России, ЦБ РФ) как независимого органа с государственно-властными полномочиями в финансовой деятельности государства.

Передача Банку России полномочий по надзору и контролю в сфере финансовых рынков свидетельствует о расширении сферы его финансовой деятельности, что требует научного осмысления. Нуждается в доктринальном исследовании опыт законодательной регламентации и правоприменительной практики в отношении принципов финансовой деятельности Банка России как основополагающих начал формирования и реализации финансово-правового статуса этого важнейшего финансово-кредитного органа. Требуется изучение новелл банковского законодательства, связанных с разработкой целей, постановкой задач, определением функций, наделением новыми полномочиями, совершенствованием форм и методов деятельности Банка России.

Необходимо разрешение проблем формирования и реализации основополагающих начал финансовой деятельности Банка России как вектора развития института правового регулирования банковской деятельности, выявления и устранения пробелов и коллизий в праве относительно нормотворческой функции Банка России как одного из направлений гармонизации банковского законодательства.

Изложенное свидетельствует об актуальности заявленной темы исследования, ее востребованности с научно-теоретических и практических позиций.

Степень научной разработанности темы. Принципы финансового права и его отдельные институты являются актуальной проблемой науки финансового права, требующей всестороннего исследования, как отмечают О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, С.В. Запольский, Н.И. Химичева и др. Финансово-правовые аспекты деятельности ЦБ РФ затронуты в работах Д.Г. Алексеевой, С.А. Голубева, А.Г. Гузнова, Е.Н. Пастушенко, С.В. Рыбаковой, Г.А. Тосуняна, А.В. Турбанова, Е.В. Черниковой и др.

Роль Банка России в финансовой деятельности государства рассматривалась в диссертационных исследованиях на соискание ученой степени доктора юридических наук С.А. Голубева (Москва, 2004 г.), Е.Н. Пастушенко (Саратов, 2006 г.), Е.В. Черниковой (Москва, 2009 г.), М.М. Прошунина (Москва, 2010 г.), С.В. Рыбаковой (Саратов, 2010 г.), Д.Г. Алексеевой (Москва, 2011 г.), Т.Э. Рождественской (Москва, 2012 г.).

Финансово-правовые аспекты роли Банка России в правовом регулировании банковской деятельности были подвергнуты анализу в диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук Н.М. Бородиной (Саратов, 2000 г.), Д.А. Красикова (Саратов, 2001 г.), Н.В. Неверовой (Саратов, 2002 г.), Т.Г. Тимаковой (Саратов, 2003 г.), Л.Т. Казакбиевой (Москва, 2004 г.), Д.В. Давиденко (Саратов, 2005 г.), В.Ю. Миронова (Саратов, 2005 г.), А.Ф. Бадтиева (Москва, 2005 г.), Е.Ф. Быстровой (Саратов, 2007 г.), А.В. Глушко (Москва, 2008 г.), А.И. Устьянцева (Москва, 2010 г.), Л.Н. Земцовой (Саратов, 2011 г.), Н.Д. Кравченко (Москва, 2012 г.), Е.В. Левиной (Саратов, 2012 г.) и ряде других исследований.

Вместе с тем до настоящего времени не предпринималось попыток научного исследования с финансово-правовых позиций принципов финансовой деятельности Банка России в их системе и взаимосвязи. В науке выделяются принципы финансового права, принципы банковского права, финансово-правовые принципы банковской деятельности, отдельные специфические принципы деятельности Банка России. Однако трудов, специально посвященных научному анализу принципов финансовой деятельности Банка России, в науке финансового права нет.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности Банка России и конкретно в рамках реализации принципов соответствующей деятельности. Предмет диссертационного исследования составляют общие положения теории права о правовых принципах, положения науки финансового права о принципах финансового права как отрасли права, принципах отдельных институтов финансового права и принципах финансовой деятельности Банка России, концепции, детально раскрывающие финансово-правовые основания, служащие базисом принципов деятельности Банка России, а также порядок их реализации; положения нормативно-правовых актов (федеральные законы и нормативные документы Банка России), регулирующих финансовую деятельность Банка России, рекомендательных документов международных организаций (Базельского комитета по банковскому надзору); материалы практики органов судебной системы.

Целью диссертационного исследования является создание концепции принципов финансовой деятельности Банка России и выработка на ее основе предложений по совершенствованию банковского законодательства, судебной практики с участием Банка России и правоприменительной деятельности Банка России.

Для достижения цели требуется решить следующие **задачи**:

проанализировать подходы к исследованию финансовой деятельности Банка России, сложившиеся в юридической науке;

выявить специфику реализации финансово-правовых аспектов деятельности Банка России;

провести отграничение принципов финансового права от принципов банковского права, а также принципов банковской деятельности и принципов финансовой деятельности Банка России в целях совершенствования понятийного аппарата науки финансового права;

выявить влияние принципов финансового права на формирование и реализацию принципов финансовой деятельности Банка России;

систематизировать и провести классификацию принципов финансовой деятельности Банка России;

на основе анализа теоретических исследований, нормативных документов, правоприменительной практики судебных органов и Банка

России раскрыть сущность и выделить основные признаки принципов финансовой деятельности Банка России;

исследовать проблемы имплементации рекомендательных документов международных организаций (Базельского комитета по банковскому надзору) в российское банковское законодательство в контексте выявления роли Банка России в формировании кризисоустойчивости банковской системы;

сформулировать предложения по оптимизации действующего банковского законодательства РФ.

Методологическая основа диссертации. В процессе исследования использовались следующие общенаучные методы познания: диалектический, комплексный, системно-структурный, формально-логический, анализа, синтеза, индукции, дедукции и т.д.

Например, с помощью диалектического метода удалось рассмотреть и сопоставить различные научные подходы к определению сущности финансовой деятельности государства и финансово-кредитных органов, в том числе финансовой деятельности Банка России как юридического лица публичного права.

Системно-структурный подход применялся для исследования основополагающих принципов финансовой деятельности Банка России с целью проведения их классификации.

Помимо этого, автором использованы специально-юридические методы, такие как: формально-юридический, нормативно-логический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования, обобщения правоприменительной практики и др. Формально-юридический метод помог рассмотреть действующее финансовое и банковское законодательство РФ. Нормативно-логический метод применялся при исследовании законодательных и теоретических основ формирования и реализации принципов финансовой деятельности Банка России, выработке научных понятий (категорий), в частности понятий «финансовая деятельность Банка России», «финансово-правовой статус Банка России». К методу правового моделирования автор прибегал при подготовке предложений по совершенствованию нормотворческой функции Банка России в части правового регулирования требований по антикоррупционной экспертизе нормативных актов Банка России и внедрения оценки регу-

лирующего воздействия нормативных актов Банка России. Обобщение правоприменительной практики применялось при выявлении тенденций судебной практики об отнесении Банка России к органам государственной власти и рассмотрения дел об обжаловании нормативных актов Банка России.

Историко-правовой метод дал возможность изучить российское банковское законодательство с 90-х годов XX в. по настоящее время, оценить его состояние и динамику развития при рассмотрении вопросов становления и формирования принципов финансовой деятельности Банка России.

Теоретическая основа диссертации. Финансово-правовые аспекты принципов финансовой деятельности Банка России нашли свое отражение в данном исследовании в контексте таких наук, как теория государства и права, финансовое право, административное право, конституционное право России.

Обоснование общетеоретических основ правовых принципов проводилось диссертантом на основе использования трудов ученых в области общей теории права: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, С.А. Белоусова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Д.Е. Петрова, С.В. Полениной, М.М. Рассолова, В.П. Сальникова, В.М. Сырых, Е.И. Темнова, О.И. Цыбулевской и др.

Конституционно-правовые основы принципов финансовой деятельности Банка России и административно-правовые аспекты публично-правового статуса Банка России автор анализировал, опираясь на работы таких ученых, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, О.И. Баженова, К.Е. Давыдов, Г.Н. Комкова, Н.М. Конин, О.Е. Кутафин, Н.Ф. Лукашова, В.М. Манохин, В.К. Нехаичик, И.В. Панова, Ю.Н. Стариков, А.В. Филатова и др.

Теоретической базой диссертационного исследования послужили научные труды О.Ю. Бакаевой, К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, В.В. Гриценко, С.В. Запольского, Н.И. Землянской, М.Ф. Ивлиевой, Л.Т. Казакбиевой, Н.М. Казанцева, А.Н. Козырина, Е.Г. Писаревой, Е.В. Покачаловой, В.В. Попова, И.В. Рукавишниковой, Д.А. Смирнова, Э.Д. Соколовой, А.В. Турбанова, Н.И. Химичевой и др.

При изучении финансово-правовых аспектов финансовой деятельности Банка России автор исследовал многочисленные разработки ученых в области банковского права: Д.Г. Алексеевой, Л.Л. Арзумановой, Н.М. Артемова, Е.Ф. Быстровой, Н.М. Бородиной, А.Ю. Викулина, Я.А. Гейвандова, Д.В. Давиденко, Л.Н. Земцовой, В.Ю. Миронова, Н.В. Неверовой, О.М. Олейник, Д.С. Пастушенко, Е.Н. Пастушенко, С.В. Пыхтина, Т.Э. Рождественской, С.В. Рыбаковой, А.А. Ситника, Т.Г. Тимаковой, Г.А. Тосуняна, Е.В. Черниковой и др.

Кроме научных разработок названных авторов, использовались труды ученых-экономистов и практических работников Банка России: С.А. Голубева, А.Г. Гузнова, А.В. Емелина, М.В. Ершова, О.М. Иванова, О.И. Лаврушина, И.В. Манаховой, П.А. Медведева, А.В. Мурычева, В.А. Поздышева, А.Ю. Симановского, М.А. Сухова, Г.А. Тосуняна, А.В. Тютюнника, В.В. Чистюхина и др.

Нормативная основа исследования включает в себя международные правовые нормы, Конституцию РФ, федеральные законы, регулирующие деятельность Банка России, нормативные акты Банка России.

Эмпирическую основу диссертации составили результаты изучения и обобщения судебной практики, в том числе Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ; материалы о деятельности Ассоциации российских банков и Ассоциации региональных банков России, Банка России и его территориальных учреждений; информация о деятельности органов государственной власти Российской Федерации, размещенная на официальных сайтах в сети Интернет.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что она представляет собой одно из первых в науке финансового права концептуальных всесторонних исследований, посвященных принципам финансовой деятельности Банка России. Разработаны теоретические основы принципов финансовой деятельности Банка России, предложено их понятие, проведена классификация; проанализировано становление законодательной базы принципов финансовой деятельности Банка России, а также развитие судебной практики по вопросам их реализации; выявлены актуальные проблемы внедрения в российское законодательство и практику применения принципов риск-ориентированного банковского надзора, связанные

с имплементацией документов Базельского комитета по банковскому надзору.

Диссертационное исследование содержит **решение научной задачи**, которая заключается в разработке концепции принципов финансовой деятельности Банка России, выявлении проблем их правового регулирования и правоприменения, выработке путей разрешения этих проблем.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, содержащие элементы новизны:

1. Предложено авторское определение финансовой деятельности Банка России как закрепленной в правовой форме деятельности Банка России в процессе осуществления законодательно определенных функций, связанных с осуществлением планомерного образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов), направленных на достижение законодательно установленных целей и задач Банка России.

В связи с упразднением Федеральной службы по финансовым рынкам и передачей полномочий Центральному банку Российской Федерации по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков сделан вывод о расширении сферы финансовой деятельности Банка России.

2. Посредством обращения к особенностям публично-правового статуса Банка России выявлена устойчивая тенденция законодательного закрепления финансово-правового статуса Банка России как единичного субъекта индивидуальной группы, а также формирующаяся тенденция судебной практики непризнания Банка России органом государственной власти. В связи с этим финансово-правовой статус Банка России предложено определять исходя из концепции юридических лиц публичного права как публично-правового субъекта, не являющегося органом государственной власти, но обладающего государственно-властными полномочиями.

3. Под принципами финансовой деятельности Банка России предложено понимать основополагающие начала финансово-правового регулирования финансовой деятельности Банка России как независимого публично-правового института (юридического лица публичного права).

4. Разработана классификация принципов финансовой деятельности Банка России.

Базовые принципы: принцип независимости Банка России и принцип подотчетности Банка России. Учитывая федеральные и региональные аспекты финансового права, принцип независимости и принцип подотчетности Банка России детерминируют принцип невмешательства федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в деятельность Банка России, что является преломлением принципа федерализма применительно к финансовой деятельности Банка России.

Организационно-функциональные принципы: принцип централизованного построения системы Банка России и принцип сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении Центральным банком Российской Федерации оказывают влияние на определение форм реализации базовых принципов финансовой деятельности Банка России.

Статусный принцип – принцип обязательности нормативных актов Банка России – играет важную роль в правовом обеспечении финансовой деятельности Банка России.

Социально значимые принципы: принцип защиты Центральным банком Российской Федерации прав субъектов финансовых правоотношений в сфере финансовой деятельности и принцип финансовой безопасности в обеспечении финансовой деятельности Банка России отражают вектор финансово-правовой политики развития правотворчества и правоприменительной практики в отношении финансовой деятельности Банка России.

5. Выявлены тенденции развития принципа независимости Банка России: в ныне действующем Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» принцип независимости Банка России получил приоритетное направление, что согласуется с конституционно-правовыми основами Банка России: положения о независимости Банка России закреплены уже не после изложения вопросов подотчетности Банка России, а в ст. 1 при регламентации правовых основ деятельности Банка России, что определяет цели, функции и механизм их реализации в финансовой деятельности Банка России.

Выявлены тенденции развития принципа подотчетности Банка России: в Закон о Банке России 2002 г. введены новые формы и материально-правовые основания подотчетности Банка России Государственной Думе, а также уточнены процессуальные аспекты реализации принципа подотчетности Банка России; в установлении принципа подотчетности Банка России наблюдается согласованное правовое регулирование Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», что следует признать обоснованным вектором развития финансово-правовой политики применительно к статусу Банка России.

6. В отношении организационно-функциональных принципов финансовой деятельности Банка России (принципа централизованного построения системы Банка России и принципа сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении Центральным банком Российской Федерации) отмечается их направленность на четкость внутренней самоорганизации, позволяющей с должной эффективностью осуществлять закрепленные функции и достигать установленных законодательством целей.

Предлагается рассмотреть вопрос о государственной регистрации типовых положений о расчетно-кассовых центрах и о территориальных учреждениях Банка России и их официальном опубликовании в Вестнике Банка России, что обосновывается положениями ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в соответствии с которым нормативные акты Банка России должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и согласно Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, закрепляющим, что нормативно-правовые акты, определяющие правовой статус организаций, подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию в установленном порядке (пп. 10 и 17).

7. Применительно к принципу сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении Банком России как организационно-функциональному принципу финансовой деятельности Банка России обосновывается необходимость определения компетенции Национального финансового совета (ранее – Национального банковского совета), Совета директоров Банка России, Председателя Банка России, Комитета банковского надзора, Комитета финансового надзора.

Отмечается, что в отношении нового документа – проекта основных направлений развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации (гл. VII.1 «Развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности его функционирования» Закона о Банке России введена Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ) – не закреплены полномочия Национального финансового совета по его рассмотрению в отличие от обязательного рассмотрения Национальным банковским советом (Национальным финансовым советом) проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики (п. 5 ст. 13 Закона о Банке России), что предлагается отразить в ст. 13 Закона о Банке России.

8. В качестве вектора развития статусного принципа финансовой деятельности Банка России – принципа обязательности нормативных актов Банка России – в связи с наделением его полномочиями по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков доказываемая обоснованность с позиций принципа независимости Банка России закрепления в Законе о Банке России 2002 г. положения о том, что правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно (ч. 2 ст. 7), поскольку в этом положении Закона о Банке России 2002 г. учтена судебная практика по обжалованию нормативных актов Банка России, а также доктрина и законодательное регулирование финансово-правового статуса Банка России.

9. Выделены три этапа развития принципа обязательности нормативных актов Банка России в его финансовой деятельности.

На первом этапе судебная практика сформулировала правовую позицию, согласно которой нормативные акты Банка России в условиях

действия Закона о Банке России 1990 г. и Устава Банка России 1991 г. не подлежали государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, поскольку Банк России не относится к федеральным органам исполнительной власти.

На втором этапе положение о том, что нормативные акты Банка России, непосредственно затрагивающие права, свободы или обязанности граждан, должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ в порядке, установленном для регистрации актов федеральных министерств и ведомств, закреплялось в ч. 4 ст. 6 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в редакции Федерального закона от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ и нашло отражение в Положении Банка России от 15 сентября 1997 г. № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России». При осуществлении нормоконтроля Верховный Суд РФ выяснял, затрагивает ли нормативный акт Банка России права, свободы или обязанности граждан.

На третьем этапе Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» кардинально реформировал государственную регистрацию нормативных актов Банка России. По ныне действующему Закону общим правилом является регистрация нормативных актов Банка России в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (ч. 4 ст. 7 Закона о Банке России 2002 г.). Исключения закреплены в ч. 5 и 6 ст. 7 Закона о Банке России 2002 г.

Выявлено, что нормативный акт Банка России, учитывающий указанные законодательные новеллы, не издан. Позиция Банка России по данному вопросу обозначена в Письме Банка России от 6 августа 2002 г. № 109-Т «О государственной регистрации нормативных актов Банка России в Минюсте России», не являющемся нормативным актом Банка России, что нельзя признать допустимым. Установлено, что нормативный акт Банка России (Положение Банка России от 15 сентября 1997 г. № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России») не содержит и современные требования об антикоррупционной экспертизе. Предлагается издать новый нормативный акт Банка России

о реализации им нормотворческой функции с учетом новелл законодательства.

10. Принимая во внимание законодательную тенденцию обозначения Банка России в качестве индивидуального, единичного субъекта отдельной классификационной группы юридических лиц публичного права, целесообразно рассмотреть вопрос о внесении положений об антикоррупционной экспертизе нормативных актов Банка России в ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» аналогично закреплению требования о государственной регистрации нормативных актов Банка России. Предлагаемое дополнение может быть сформулировано следующим образом: «Антикоррупционная экспертиза нормативных актов Банка России (проектов нормативных актов Банка России) проводится Банком России в порядке, закреплённом Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и нормативными актами Банка России в соответствии с методикой, определенной Правительством Российской Федерации.

11. Реализация принципа обязательности нормативных актов Банка России нуждается в последовательном развитии в единстве материально-правового и процессуально-правового аспектов финансово-правовой теории и практики. В целях повышения эффективности нормотворческой функции Банка России необходимо проведение анализа положений Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ о внедрении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов. Оценка регулирующего воздействия нормативных актов Банка России, затрагивающих деятельность кредитных организаций и некредитных финансовых организаций, могла бы подтвердить или опровергнуть введение определенных правил и стандартов.

12. В отношении социально значимого принципа финансовой деятельности Банка России – принципа защиты Центральным банком Российской Федерации прав субъектов финансовых правоотношений в области финансовой деятельности – сделан вывод о необходимости усиления их го-

сударственной защиты, так как они являются более слабой стороной в банковских правоотношениях, а также клиентов некредитных финансовых организаций, повышения их финансовой грамотности, в том числе формирования ответственного отношения к личным финансам. Обозначенная тенденция подтверждает актуальность развития взаимодействия Банка России и Роспотребнадзора в вопросах защиты прав клиентов финансовых организаций как потребителей финансовых услуг с привлечением к обсуждению возникающих проблем создаваемого института финансового омбудсмена.

13. Сделан вывод о том, что реализация функций Банка России подчинена достижению цели финансовой стабильности на основе принципа финансовой безопасности, что проявляется в развитии наряду с инструментами денежно-кредитной политики риск-ориентированного банковского надзора, направленного на защиту прав и законных интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, потребителей банковских и финансовых услуг. Обращается внимание на то обстоятельство, что современное правовое развитие финансовых отношений, включающее вопросы имплементации документов Базельского комитета по банковскому надзору, свидетельствует о важности своевременных и достаточных мер по снижению рисков, в связи с чем актуальны вопросы формирования в перспективе ближайших нескольких лет более эффективной системы банковского регулирования и надзора, способной противостоять кризисам.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Достигнутый путем анализа, обобщения и систематизации научных изысканий по вопросам реализации принципов финансовой деятельности Банка России теоретический вклад диссертации состоит в углублении и развитии сферы научных знаний в области финансового права. Предложенные положения, выводы и рекомендации определяют особенности формирования и реализации принципов финансовой деятельности Банка России и предназначены в том числе для использования в дальнейшем исследовании и изучении отдельных вопросов, связанных с публично-правовым регулированием банковской деятельности, а также финансовых правоотношений в системе финансового права в целом.

Практическая значимость работы обуславливается возможностью использования результатов диссертационного исследования как в нормотворческой деятельности Банка России с целью совершенствования законодательных актов и нормативных актов, регулирующих отношения в сфере формирования и реализации принципов финансовой деятельности Банка России, так и в его правоприменительной практике.

Сформулированные выводы и предложения могут быть применены при разработке учебной и учебно-методической литературы по финансовому и банковскому праву, а также в процессе преподавания указанных дисциплин в высших образовательных организациях юридического профиля.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационной работы базируются на актуальности; методологии; четко сформулированной цели и решенных задачах; точно определенном объекте и предмете исследования; широком спектре исследованных библиографических источников; эмпирической базе. Наиболее значимые положения финансово-правовой теории, относящиеся к формированию и реализации принципов финансовой деятельности Банка России, подвергнуты комплексному исследованию и критической оценке с точки зрения их соответствия основным положениям правовой теории, законодательству и правоприменительной практике.

Апробация результатов исследования осуществлялась в следующих формах:

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

опубликование 18 научных статей по проблематике диссертации в периодических изданиях, в том числе 7 – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ;

участие в научных и научно-практических конференциях, в том числе всероссийских и международных: «Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях)», г. Саратов, 2 июня 2010 г.; «Ак-

туальные проблемы права России и стран СНГ-2011», г. Челябинск, 1–2 апреля 2011 г.; «Институциональные проблемы современного финансового права», г. Саратов, 2 июня 2011 г.; «Право и его реализация в XXI веке», г. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.; «Гуманитарные науки в современном обществе: цивилизационные ценности и глобальные вызовы», г. Саратов, 23 марта 2012 г.; «Принципы финансового права», г. Харьков, 19–20 апреля 2012 г.; «Финансовая безопасность: экономические и правовые проблемы», г. Саратов, 31 мая 2012 г.; «Юридическая наука и правоприменение» (V Саратовские правовые чтения), г. Саратов, 1–2 июня 2012 г.; «Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений», г. Москва, 16–17 марта 2012 г.; «Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее», г. Саратов, 18 сентября 2013 г.; «Конституция Российской Федерации – правовая основа развития современной российской государственности» (VI Саратовские правовые чтения), г. Саратов, 19–20 сентября 2013 г.;

проведение практических занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Налоговое право», «Банковское право».

Структура диссертации обусловлена поставленной проблематикой, объектом и предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы диссертации, ее актуальность, степень научной разработанности и научная новизна; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов работы.

В **главе первой «Финансово-правовые основы деятельности Центрального банка Российской Федерации»**, состоящей из трех параграфов, исследуются вопросы понятия и содержания финансовой деятельности ЦБ РФ; рассматривается финансово-правовой статус ЦБ РФ; раскрывается понятие и система принципов финансовой деятельности ЦБ РФ.

В *первом параграфе «Понятие и содержание финансовой деятельности Банка России»* рассматриваются существующие в науке определения понятия «финансовая деятельность государства и муниципальных образований», отмечается актуальность научных исследований финансовой деятельности различных субъектов финансового права, на основе чего формулируется понятие финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации, которое и выносится автором на защиту. Анализируя новеллы законодательства о передаче Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, диссертант приходит к выводу о формировании тенденции расширения сферы финансовой деятельности Банка России, выносимому на защиту.

Во *втором параграфе «Финансово-правовой статус Банка России»* дается общая характеристика сущности финансово-правового статуса Центрального банка Российской Федерации как юридического лица публичного права. С учетом того обстоятельства, что осуществление Центральным банком Российской Федерации финансовой деятельности связано с реализацией его компетенции, диссертант определяет финансово-правовой статус Банка России, а сущностные характеристики финансово-правового статуса субъекта финансового права позволяют глубже понять природу принципов его финансовой деятельности.

Исследуя законодательство и судебную практику по налоговым спорам последних лет для определения характеристики финансово-правового статуса Банка России, автор выясняет вопрос о том, является

ся ли Банк России органом государственной власти. Вывод о формировании устойчивой тенденции законодательного закрепления финансово-правового статуса Банка России как единичного субъекта индивидуальной группы выносится на защиту.

В *третьем параграфе «Понятие и система принципов финансовой деятельности Банка России»* подчеркивается, что принципы финансовой деятельности Банка России отражают развитие банковского законодательства, усложнение процессов формирования и реализации денежно-кредитной политики, вопросы адекватности государственного регулирования банковской деятельности современным социально-экономическим и политико-правовым реалиям, поэтому выявление принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации рассматривается как одна из актуальных проблем науки финансового права.

На основе рассмотрения высказанных в науке суждений ученых относительно принципов финансового права, принципов банковского права, принципов банковской деятельности предложено определение понятия и проведена систематизация принципов финансовой деятельности Банка России, которые выносятся на защиту.

В **главе второй «Реализация принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации»**, включающей три параграфа, исследуются проблемные вопросы правового регулирования и правоприменительной практики относительно реализации принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации; вносятся предложения о совершенствовании действующего законодательства и нормативных актов Банка России.

В *первом параграфе «Влияние принципов финансового права на формирование и реализацию принципов финансовой деятельности Банка России»* анализируется правовое регулирование общественных отношений в заявленной сфере; обобщаются позиции ученых относительно отдельных принципов финансового права. В результате диссертант приходит к выводу о влиянии принципов финансового права на формирование и реализацию принципов финансовой деятельности Банка России, что раскрывается на основе анализа правового регулирования общественных отношений в заявленной сфере и обобщения суждений ученых относительно отдельных принципов финансового права.

Во *втором параграфе «Роль базовых и организационно-функциональных принципов финансовой деятельности Банка России в повышении качества реализации его компетенции»* рассматриваются вопросы взаимообусловленности и взаимовлияния принципа независимости и принципа подотчетности Банка России как базовых принципов финансовой деятельности Банка России на различных этапах правового регулирования деятельности Банка России с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ; уделяется внимание принципу невмешательства органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в деятельность Банка России.

В отношении организационно-функциональных принципов: принципа централизованного построения системы Банка России и принципа сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении Центральным банком Российской Федерации отмечается их развитие, обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования законодательства и нормативных актов Банка России, а также оптимизации правоприменительной практики Банка России по реализации новелл законодательства в связи с передачей Банку России полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков.

Применительно к принципу централизованного построения системы Банка России проанализированы нормативные акты Банка России о статусе территориальных учреждений Банка России и расчетно-кассовых центров Банка России, внесены предложения об их опубликовании и государственной регистрации, которые выносятся на защиту.

Применительно к принципу сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении Банком России как принципу финансовой деятельности Банка России акцентируется внимание на усилении принципа коллегиальности в принятии решений в финансовой деятельности Банка России, что наблюдается при рассмотрении компетенции таких коллегиальных органов Банка России, как Национальный финансовый совет и Совет директоров.

В *третьем параграфе «Роль статусного принципа – принципа обязательности нормативных актов Банка России в правовом обеспечении его финансовой деятельности»* исследуются вопросы правового регулирования и осуществления нормотворческой функции Банка России с учетом современных требований к правотворчеству, аргументируется целесооб-

разность внесения дополнений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» по данному вопросу, принимается во внимание то обстоятельство, что нормативные акты Банка России являются правовой формой его финансовой деятельности.

В главе третьей **«Развитие принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации»**, состоящей из двух параграфов, освещаются вопросы формирования на современном этапе развития законодательства о Центральном банке Российской Федерации принципа защиты Центральным банком Российской Федерации прав субъектов финансовых правоотношений в области финансовой деятельности и принципу финансовой безопасности в обеспечении финансовой деятельности Банка России.

В первом параграфе *«Принцип защиты Банком России прав субъектов финансовых правоотношений в области финансовой деятельности»* отмечается, что защита интересов вкладчиков и кредиторов кредитной организации является целью банковского регулирования и банковского надзора (ст. 56 Закона о Банке России 2002 г.); ранее указанная цель была закреплена в ст. 55 Закона о Банке России 1995 г.; в Законе о Банке России 1990 г. цель защиты интересов вкладчиков и кредиторов применительно к банковскому регулированию и банковскому надзору закреплена не была.

Подчеркивается, что новеллой Закона о Банке России, введенной Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ, в качестве целей регулирования, контроля и надзора за некредитными финансовыми организациями определены в числе прочих аспектов защита прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению, иных потребителей финансовых услуг.

Сформулирован вывод о риск-ориентированном характере регулирования, контроля и надзора за некредитными финансовыми организациями и риск-ориентированном характере банковского надзора и банковского регулирования в финансовой деятельности Банка России.

Во втором параграфе «Принцип финансовой безопасности в обеспечении финансовой деятельности Банка России» обосновывается, что принцип финансовой безопасности в обеспечении финансовой деятельности ЦБ РФ находит свое отражение в нормативных и правоприменительных актах Банка России. Подчеркивается, что согласно Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 год и период 2013 и 2014 годов, а также Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2013 год и период 2014 и 2015 годов Банк России исходит из необходимости создания законодательных основ внедрения в Российской Федерации всех стандартов банковского регулирования и банковского надзора, установленных Базельским комитетом по банковскому надзору, включая предоставление Банку России права определять для кредитных организаций требования к системам корпоративного управления, управления рисками и капиталом, осуществлять консолидированный надзор.

Отмечается, что в связи с вступлением в силу с 1 июля 2014 г. Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» принцип финансовой безопасности в обеспечении финансовой деятельности Банка России имеет регулятивное значение для сферы потребительского кредитования.

Обращается внимание на то, что вопросы информационной безопасности в финансовой деятельности Банка России имеют важное значение в аспекте информационного взаимодействия Банка России и Федеральной службы по финансовому мониторингу, Банка России и Федеральной налоговой службы.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что принцип финансовой безопасности в обеспечении финансовой деятельности Банка России имеет направленность на обеспечение цели финансовой стабильности и антикризисной устойчивости, в чем велика роль внедрения в национальное законодательство принципов, заложенных в документах Базельского комитета по банковскому надзору.

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

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

I. Научные статьи в рецензируемых научных изданиях, указанных в Перечне ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации

1. *Земцов, А. С.* Развитие принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (проблемы финансово-правовой теории и практики) [Текст] / А. С. Земцов // Проблемы права: международный правовой журнал. – 2012. – № 3. – С. 151–160 (1,0 п.л.);

2. *Земцов, А. С.* Принцип информационной безопасности в финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации [Текст] / А. С. Земцов // Информационная безопасность регионов. – 2012. – № 2. – С. 39–47 (0,5 п.л.);

3. *Земцов, А. С.* Целеполагание и принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации: некоторые вопросы взаимодействия [Текст] / А. С. Земцов // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 76–81 (0,4 п.л.);

4. *Земцов, А. С.* Принцип невмешательства в деятельность Центрального банка Российской Федерации: федеральные и региональные аспекты правотворчества в финансовой сфере [Текст] / А. С. Земцов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2014. – № 2. – С. 133–137 (0,4 п.л.);

5. *Земцов, А. С.* Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации: вопросы правовой культуры [Текст] / Е. Н. Пастушенко, А. С. Земцов // Правовая культура. – 2012. – № 1 (12). – С. 139–145 (0,25 п.л./0,25 п.л.);

6. *Земцов, А. С.* Банковская культура: финансово-правовая теория и практика [Текст] / Е. Н. Пастушенко, А. С. Земцов // Правовая культура. – 2012. – № 2 (13). – С. 29–36 (0,25 п.л./0,25 п.л.);

7. *Земцов, А. С.* О правовом статусе Центрального банка Российской Федерации: тенденции законодательного регулирования и судебной практики [Текст] / Е. Н. Пастушенко, А. С. Земцов // Банковское право. – 2013. – № 6. – С. 35–41 (0,25 п.л./0,25 п.л.);

II. Научные статьи в сборниках материалов международных и всероссийских конференций

8. *Земцов, А. С.* Принцип финансовой безопасности в деятельности Центрального банка Российской Федерации [Текст] / А. С. Земцов // Финансовая безопасность: экономические и правовые проблемы : сб. науч. тр. (по матер. междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 31 мая 2012 г.) / [редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. – С. 69–72 (0,2 п.л.);

9. *Земцов, А. С.* К вопросу о финансово-правовом статусе Центрального банка Российской Федерации [Текст] / А. С. Земцов // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения) : сб. тез. докл. всерос. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 1–2 июня 2012 г.) / [редкол.: О. Ю. Рыбаков (отв. ред.) и др.]. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. – С. 205–206 (0,2 п.л.);

10. *Земцов, А. С.* К вопросу о расширении сферы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (в связи с созданием мегарегулятора финансового рынка) [Текст] / А. С. Земцов // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. (по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. – С. 124–129 (0,2 п.л.);

11. *Земцов, А. С.* Актуальные вопросы финансово-правовой политики в сфере потребительского кредитования: новеллы банковского законодательства и судебной практики [Текст] / Е. Н. Пастушенко, Д. С. Пастушенко, Л. Н. Земцова, А. С. Земцов // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях) : сб. науч. тр. (по матер. междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 2 июня 2010 г.) / [редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – С. 333–337 (0,05 п.л./0,05 п.л./0,05 п.л.);

12. *Земцов, А. С.* Вопросы финансово-правовой политики в сфере потребительского кредитования: теория и практика на современном

этапе социально-экономического и политико-правового развития [Текст] / Е. Н. Пастушенко, Д. С. Пастушенко, Л. Н. Земцова, А. Земцов // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. (по матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 2 июня 2011 г.)) / [редкол.: Е. В. Покачалова (отв.ред.) и др.]. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – С. 271–274 (0,05 п.л./0,05 п.л./0,05 п.л./0,05 п.л.);

13. *Земцов, А. С.* Правовое развитие административных процедур в деятельности Банка России [Текст] / Е. Н. Пастушенко, А. С. Земцов // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2011 : матер. XIII междунар. науч.-практ. конф. с элементами научной школы: в 3 ч. – Ч. III: Конституционное и муниципальное право. Административное, финансовое и информационное право (юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2011 г.). – Челябинск : Цицеро, 2011. – С. 155–157 (0,15 п.л./0,15 п.л.);

14. *Земцов, А. С.* Финансово-правовая политика в сфере защиты прав потребителей [Текст] / Е. Н. Пастушенко, А. С. Земцов // Право и его реализация в XXI веке: сб. науч. тр. (по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.): в 2 ч. / под общ. ред. С.Н. Туманова. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. – Ч. 2. – С. 64–65 (0,1 п.л./0,1 п.л.);

15. *Земцов, А. С.* Защита прав потребителей финансовых услуг: возможности банковского надзора [Текст] / Е. Н. Пастушенко, А. С. Земцов // Гуманитарные науки в современном обществе: цивилизационные ценности и глобальные вызовы : матер. I междунар. науч. конф. преподавателей, аспирантов, соискателей, студентов (г. Саратов, 23 марта 2012 г.). – Вып. I. – Саратов : Изд-во «Саратовский источник», 2012. – С. 55–61 (0,25 п.л./0,25 п.л.);

16. *Земцов, А. С.* Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (постановка проблемы) [Текст] / Е. Н. Пастушенко, А. С. Земцов // Принципы финансового права : матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Харьков, 19–20 апреля 2012 г.) [редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др.]. – Харьков : Право, 2012. – С. 196–198 (0,1 п.л./0,1 п.л.);

17. *Земцов, А. С.* Защита частных и публичных интересов в банковском надзоре [Текст] / Е. Н. Пастушенко, А. С. Земцов // Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений : матер. междунар. науч. конф. – М. : РАП, 2012. – С. 67–75 (0,25 п.л./ 0,25 п.л.);

III. Научные статьи в иных изданиях

18. *Земцов, А. С.* Риск-ориентированный банковский надзор и институт финансового омбудсмена: вопросы взаимовлияния при защите прав потребителей банковских услуг [Текст] / А. С. Земцов // Государственный контроль и надзор: актуальные правовые вопросы : межвуз. науч. сб. / под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. – Саратов : Саратовский государственный социально-экономический университет, 2012. – С. 34–44 (0,5 п.л.).

Подписано в печать 22.10.2014 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 200 экз. Заказ №397

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

