

На правах рукописи

Земцова Лариса Николаевна

**ЗАКОННОСТЬ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Специальность 12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов-2011

Диссертация выполнена на кафедре экономики, финансового права и таможенного дела Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Бакаева Ольга Юрьевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Старилов Юрий Николаевич
(Воронеж)
доктор юридических наук, доцент
Рыбакова Светлана Викторовна
(Тамбов)

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Саратовская государственная юридическая академия»
(кафедра финансового, банковского и таможенного права)

Защита диссертации состоится «29» ноября 2011 г. в 14 часов 00 минут на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.243.16 при ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Автореферат разослан « ____ » _____ 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.А. Крючкова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Законность банковской деятельности в современных условиях приобретает важнейшее значение в рамках решения задач развития финансовой деятельности государства согласно требованиям модернизации экономики. Необходимость исследования принципа законности банковской деятельности с системных позиций – в системе принципов финансового права – обусловлена взаимовлиянием банковской и финансовой систем, прямыми и обратными связями банковской деятельности как института финансового права с финансовым правом как отраслью права. Инновационное развитие финансового сектора, капитализация банковской системы, повышение качества и расширение спектра банковских услуг, формирование легитимного поведения в сфере денежно-кредитных отношений, гармонизация банковского законодательства, правовое развитие принципов справедливости в деятельности юрисдикционных органов, обеспечение законности и правопорядка в банковской деятельности являются ключевыми задачами совершенствования финансовой системы на предмет адекватности современным условиям развития российской экономики.

Непременным условием устойчивого развития и нормального функционирования банковской системы выступает правовая основа, реально отражающая социально-экономические процессы в государстве и формирующая позитивные тенденции в правовой жизни общества. Улучшение правовой среды в банковском сообществе является актуальным направлением финансово-правовой политики, что последовательно закрепляется в таких программных документах как стратегии развития банковского сектора (2001, 2005, 2011 гг.) и основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на очередной год. Вопросы формирования модели правомерного поведения, повышения уровня финансовой грамотности населения и правовой культуры банковских служащих стали особо злободневными в период бурного развития потребительского кредитования.

Защита банков как кредиторов находится в неразрывной связи с охраной прав клиентов банка как потребителей финансовых услуг, а это, в свою очередь, свидетельствует о проблеме эффективного взаимодействия уполномоченных государственных органов – Банка России и Роспотребнадзора. В указанном аспекте получает развитие теория административной юстиции, административного судопроизводства, административного процесса. В данной связи неоспорима востребованность научного осмысления имеющегося опыта правового регулирования и правоприменения по проблемам сочетания публично-правовых и частно-правовых аспектов банковской деятельности применительно к законности банковской деятельности в системе принципов финансового права.

Как свидетельствует опыт антикризисного регулирования, в условиях рыночной экономики роль государства, устанавливающего правовые нормы экономической, включая финансовую, деятельность возрастает, усиливаются регулирующие, надзорные и контрольные функции уполномоченных публично-правовых субъектов (Банка России, Роспотребнадзора, Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»). Соблюдение кредитными организациями банковского и смежного законодательства является предметом риск-ориентированного банковского надзора Центрального банка Российской Федерации. Рассмотрение финансово-правовых споров влечёт появление новых институтов, в частности медиации, финансового (банковского) омбудсмена. Изложенное отражает новые грани в понимании законности банковской деятельности как приоритета правового развития финансовой деятельности государства. Востребованы доктринальные исследования различных аспектов качества реализации нормотворческой функции Центрального банка Российской Федерации, судебного контроля законности правовых актов Банка России, законности банковской деятельности, формирующейся теории финансово-правовых споров. Целесообразность изучения вопросов имплементации в российское законодательство документов Базельского комитета по банковскому надзору, развития полномочий Центрального банка

Российской Федерации в юрисдикционной сфере применительно к статье 15.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Несоблюдение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» также свидетельствует об актуальности избранной темы исследования.

Степень научной разработанности темы. Вопросы законности банковской деятельности не получили должного раскрытия на монографическом уровне, лишь отдельные аспекты заявленной темы исследования освещались в финансово-правовой литературе. Таковыми направлениями являются деятельность Центрального банка Российской Федерации как органа банковского регулирования и банковского надзора по обеспечению должного правопорядка в сфере денежно-кредитных отношений; опыт судебных процессов с участием Банка России, кредитных организаций, клиентов кредитных организаций; роль банковской системы Российской Федерации в финансовой деятельности государства.

Указанные позиции исследованы в трудах А.И. Арсланбековой, О.Ю. Бакаевой, К.С. Бельского, Л.К. Вороновой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Д.А. Красикова, Н.В. Миловановой, В.Ю. Миронова, Н.В. Неверовой, П.С. Пацуркивского, Г.Ф. Ручкиной, С.В. Рыбаковой, А.В. Турбанова, Н.И. Химичевой, Е.В. Черниковой и других.

Вопросы законности приобретают новое видение в современных условиях социально-экономического и политико-правового развития в теории права и государства, конституционном праве, что проанализировано в научных трудах С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.В. Гошуляка, Е.И. Козловой, Г.Н. Комковой, О.В. Кораблиной, О.Е. Кутафина, А.Б. Лисюткина, Н.И. Матузова, А.В. Малько, О.Ю. Рыбакова, И.Н. Сенякина, Ю.А. Тихомирова, Е.А.Тихон (Крючковой), Т.Я. Хабриевой, О.И. Цыбулевской, В.Е. Чиркина.

Для установления оптимального соотношения административного и судебного порядка защиты нарушенного права в сфере банковских правоотношений имеют значение научные работы по общему

административному праву, административному процессу, административной юстиции, административному судопроизводству, административно-правовому регулированию банковской деятельности таких учёных, как О.Н. Бабаева, Д.Н. Бахрах, С.Н. Братановский, И.М. Галий, И.С. Завьялова, А.Б. Зеленцов, Н.М. Конин, Е.Б. Лупарев, В.М. Манохин, С.Н. Махина, А.В. Новиков, О.В. Савельева, П.П. Сергун, Ю.Н. Старилов, О.Ю. Шпитко.

Вместе с тем новеллы банковского законодательства, развитие потребительского кредитования, изменения социально-экономических и политико-правовых условий в сфере денежно-кредитных отношений оказали настолько сильное влияние на собственно предмет исследования указанных авторов, что большая часть полученных ими результатов (выводов), применительно к предмету исследования, требуют глубинного переосмысления и дополнительного анализа.

Теоретическую базу диссертации составляют труды учёных в области общей теории права и государства, конституционного, финансового, банковского, административного, гражданского права.

При исследовании общих правовых подходов к понятию законности были использованы основополагающие работы учёных в области общей теории права и государства С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.В. Борисова, А.Г. Братко, В.В. Вопленко, Ф.А. Григорьева, С.Ф. Кечекьяна, Г.Н. Комковой, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, А.Б. Лисюткина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, Т.Н. Радько, О.Ю. Рыбакова, И.Н. Сенякина, М.С. Строговича, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина, Г.Ф. Шершеневича, Л.С. Явича и др.

Изучение частно-правовых аспектов законности банковской деятельности стало возможным посредством обращения к работам учёных в области гражданского права, таких как С.Н. Братусь, В.В. Витрянский, С.А. Даниленко, Л.Г. Ефимова, В.М. Жуйков, А.Я. Курбатов, Л.А. Лунц, Л.А. Новоселова, О.М. Олейник, Е.А. Суханов, В.Ф. Яковлев и др.

При исследовании публично-правовых проблем теории административного права применительно к вопросам административного процесса, административной юстиции, административного судопроизводства, административной ответственности кредитных организаций, публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации, государственного регулирования банковской деятельности, государственного управления в сфере денежно-кредитных отношений автор обращался к работам А.П. Алехина, Ю.С. Адушкина, А.М. Асадова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.М. Галия, В.М. Горшенева, А.А. Девликамова, А.А. Демина, Я.А. Здира, А.Б. Зеленцова, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, В.И. Краснова, А.Е. Лунева, Е.Б. Лупарева, В.М. Манохина, А.В. Мицкевича, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, С.Д. Хазанова, Н.Ю. Хаманевой, В.А. Юсупова и др.

Понимание особенностей правового регулирования банковской деятельности стало возможным благодаря изучению работ А.А. Агаркова, А.Ф. Бадтиева, Н.М. Бородиной, А.Ю. Викулина, Я.А. Гейвандова, С.А. Голубева, А.В. Емелина, Л.Т. Казакбиевой, В.Ю. Миронова, Е.Н. Пастушенко, Т.Г. Тимаковой, Г.А. Тосуняна, А.В. Турбанова, Е.В. Черниковой и др.

Фундаментальной основой для научного исследования проблем в области финансового права применительно к принципам финансового права и правового регулирования банковской деятельности стали труды К.С. Бельского, Д.В. Винницкого, С.А. Голубева, Е.Ю. Грачевой, О.Н. Горбуновой, А.Г. Гузнова, С.В. Запольского, А.Н. Козырина, М.В. Карасевой, Т.В. Конюховой, Ю.А. Крохиной, Г.В. Петровой, Е.В. Покачаловой, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, Г.Ф. Ручкиной, Э.Д. Соколовой, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова.

Научная задача, решенная в диссертации, заключается в определении системы принципов финансового права и их значения для выявления и реализации принципа законности банковской деятельности как института финансового права, изучении основных направлений развития законности банковской деятельности в системе принципов финансового права; выявлении

правовых проблем, возникающих в процессе обеспечения принципа законности банковской деятельности, выработке предложений по решению таких проблем.

Целью диссертационного исследования является комплексный, всесторонний теоретический анализ финансово-правовых основ принципа законности банковской деятельности с системных позиций – в системе принципов финансового права, исследование принципа законности банковской деятельности как приоритета правового развития финансовой деятельности государства, выявление направлений оптимизации реализации и правового развития принципа законности банковской деятельности в системе принципов финансового права путём совершенствования нормативного правового регулирования и правоприменения.

Достижение поставленной цели определило необходимость решения следующих **задач**:

- исследование теоретико-методологических основ системы принципов финансового права и определение места принципа законности банковской деятельности в данной системе;

- анализ финансово-правовых основ принципа законности банковской деятельности в организации банковской системы Российской Федерации применительно к реализации принципов финансового права: федерализма, принципа распределения функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей;

- изучение финансово-правовых основ принципа законности банковской деятельности применительно к установлению публично-правовых полномочий Центрального банка Российской Федерации как выражение принципов финансового права: принципа единства финансовой политики и денежной системы, принципа плановости, принципа приоритетности публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан и их объединений;

- рассмотрение актуальных аспектов реализации принципа законности банковской деятельности, в том числе при уяснении сущности финансово-правовых споров в рамках административной юстиции;

- определение основных направлений правового развития принципа законности банковской деятельности;

- выработка научных рекомендаций по изменению и дополнению нормативных правовых актов, регулирующих банковскую деятельность.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства, складывающиеся на основе принципа законности банковской деятельности в системе принципов финансового права в банковской системе Российской Федерации по поводу правомерного осуществления банковской деятельности.

Предметом исследования выступают теоретические, нормативно-правовые основы, в которых закреплены требования законности банковской деятельности, а также правоприменительная практика по данной проблематике.

Теоретическую основу исследования составили работы учёных по финансовому, банковскому, административному праву, общей теории права и государства. Важное значение в ходе написания диссертации придавалось анализу нормативных правовых актов, в том числе нормативных актов Центрального банка Российской Федерации, а также материалам правоприменительной практики.

В целях исследования обобщена и проанализирована монографическая литература по исследуемым вопросам, материалы периодических изданий, публикации в средствах массовой информации, в том числе сети Интернет.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные методы: диалектический метод познания и системного анализа, а также частно-научные методы: исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, технико-юридический и другие.

Так, применение диалектического метода позволило дать определение понятия «принцип законности банковской деятельности» как явления

объективной действительности (тезис), сформулировать его антитезис и осуществить синтез имеющихся данных для обоснования выдвинутого тезиса.

С помощью системного метода удалось изучить понятие системы принципов финансового права с точки зрения наличия в ней отраслевого принципа законности и принципа законности банковской деятельности как института финансового права, сформулировать авторское видение системы принципов финансового права во взаимовлиянии с принципом законности банковской деятельности как института финансового права.

Применение дедуктивного и индуктивного методов дало возможность провести анализ функционирования системы принципов финансового права, структурировать ее по входящим в неё элементам применительно к структурному элементу – отраслевому принципу законности и принципу законности банковской деятельности как института финансового права и оценить влияние одного элемента – принципа законности банковской деятельности – на развитие системы принципов финансового права в целом.

Методы анализа и синтеза использовались при изучении различных явлений действительности, документов и материалов, при обосновании выводов, а также в процессе разработки классификационных схем.

Метод системного анализа позволил обеспечить целостное и достаточно полное, всестороннее восприятие категории «законность банковской деятельности» через призму достижений финансово-правовой науки относительно принципов финансового права, на основе выводов общей теории права и государства и конституционного права в отношении категории «законность», положений науки административного права о способах обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Формально-юридический и сравнительно-правовой методы применялись для исследования и толкования нормативных правовых актов, определения юридических понятий, для сопоставления нормативных правовых актов Российской Федерации друг с другом и с международными нормативно-правовыми актами.

Посредством применения сравнительно-правового метода проводилось сопоставление норм российского банковского законодательства и принципов Базельского комитета по банковскому надзору относительно законности банковской деятельности.

Формально-логический метод использовался при выявлении и уяснении смысла норм права о правомерном осуществлении банковской деятельности, правовом развитии судебного контроля за законностью банковской деятельности при рассмотрении финансово-правовых споров, деятельности Центрального банка Российской Федерации как органа банковского регулирования и банковского надзора по обеспечению должного правопорядка в сфере денежно-кредитных отношений.

Использование указанных методов позволило комплексно и детально исследовать объект, провести обобщающий эффективный анализ теоретического, практического и правового материала, а также выработать предложения и рекомендации по совершенствованию действующего банковского законодательства.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, в том числе нормативные правовые акты Центрального банка Российской Федерации, отражающие правомерное осуществление банковской деятельности и правовые возможности уполномоченных субъектов на поддержание режима законности в банковской системе Российской Федерации. Отдельные выводы построены на анализе международно-правовых принципов Базельского комитета по банковскому надзору.

В качестве эмпирического материала в работе использовались отдельные судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, правоприменительная практика территориальных учреждений Центрального

банка Российской Федерации, материалы периодической печати, затрагивающие различные аспекты исследуемой проблематики.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в нём впервые проведено комплексное исследование реализации принципа законности банковской деятельности в системе принципов финансового права, в диссертации принцип законности банковской деятельности подвергается изучению с системных позиций - в системе принципов финансового права, то есть научная новизна исследования, помимо прочего, обусловлена самой постановкой проблемы. Впервые за последние годы проводится комплексный анализ законности банковской деятельности в условиях бурного развития потребительского кредитования. Результатом исследования является формулирование научно обоснованных предложений, которые направлены на повышение эффективности правового регулирования рассматриваемых общественных отношений в рамках совершенствования отдельных положений финансового и банковского законодательства.

Незначительное количество научных работ, посвященных указанной проблематике, необходимость усиления правового режима законности в банковской системе Российской Федерации определяют высокую значимость научного осмысления данной проблемы и позволяют использовать полученные результаты в практической деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации и кредитных организаций.

Основные положения, выносимые на защиту. В результате проведённого исследования диссертантом разработаны следующие положения, содержащие элементы новизны и практической значимости, которые выносятся на защиту:

1. Система принципов финансового права во взаимодействии с принципом законности банковской деятельности как института финансового права в работе разделена на пять блоков:

Первый блок системы принципов финансового права – базовые принципы, направленные на построение финансовой системы и организацию финансовой

деятельности: принцип федерализма; принцип распределения функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей (организационные принципы финансового права).

Второй блок системы принципов финансового права – принципы, направленные на обеспечение функционирования финансовой системы и осуществление финансовой деятельности: принцип единства финансовой политики и денежной системы; принцип плановости; принцип приоритетности публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан (функциональные принципы финансового права).

Третий блок системы принципов финансового права – социально-ориентированные принципы: принцип социальной направленности финансово-правового регулирования; принцип участия граждан Российской Федерации и общественных организаций в финансовой деятельности государства; принцип гласности в финансовой деятельности государства.

Четвертый блок системы принципов финансового права – инновационный: принцип экономического стимулирования.

Пятый блок системы принципов финансового права - принцип законности как системообразующий принцип финансового права.

2. Сформулирован вывод о том, что принцип законности банковской деятельности как института финансового права означает осуществление банковской деятельности исключительно на основании лицензии Центрального банка Российской Федерации на осуществление банковских операций, под надзором Центрального банка Российской Федерации, с привлечением кредитных организаций к финансово-правовой ответственности за нарушение федеральных законов и нормативных актов Центрального банка Российской Федерации, а также в случае создания угрозы интересам вкладчиков и кредиторов, иных клиентов, в частности заёмщиков по потребительским кредитам с возможностью обжалования в судебном порядке

нормативных и ненормативных правоприменительных актов Центрального банка Российской Федерации.

3. Место принципа законности банковской деятельности как института финансового права в системе принципов финансового права характеризуется обеспечительной направленностью в отношении финансовой деятельности государства и муниципальных образований, от качества осуществления банковской деятельности согласно принципу законности банковской деятельности зависит эффективность развития финансовой системы Российской Федерации. Принцип законности банковской деятельности как института финансового права в системе принципов финансового права как взаимообусловленные явления способствует саморегулированию финансовой системы Российской Федерации.

4. Обоснованна научная позиция, согласно которой современные реалии социально-экономического и политико-правового развития свидетельствуют о расширении предмета банковского надзора: помимо банковского законодательства в надзорную практику Банка России включается законодательство о защите прав потребителей в сфере потребительского кредитования в первую очередь, а также в отношении иных банковских услуг (как смежное с банковским законодательство). Исходя из этого Центральный банк Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства (ст. 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), при этом Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» можно охарактеризовать как смежный нормативно-правовой акт с банковским законодательством, которому также должно уделяться внимание в надзорной практике территориальных учреждений Банка России.

5. Правоприменительная практика в сфере потребительского кредитования с целью укрепления законности банковской деятельности требует развития взаимодействия Банка России и Роспотребнадзора. В указанном аспекте предложено утвердить порядок создания совместных комиссий

территориальных учреждений Банка России и территориальных органов Роспотребнадзора по рассмотрению дел о нарушениях кредитными организациями дел о защите прав потребителей финансовых услуг в сфере банковской деятельности. При установлении события и состава правонарушения совместной комиссией уполномоченные должностные лица Роспотребнадзора вполне обоснованно могли бы рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания. Предложенный подход мог бы быть использован и во взаимодействии Роспотребнадзора, Банка России и Федеральной службы по финансовым рынкам при организации рассмотрения дел об административных правонарушениях в отношении страховых и кредитных организаций.

6. С позиций системного восприятия права, общеправовых принципов добросовестности и разумности действий субъектов права представляется возможным предложить следующее видение принципа законности банковской деятельности как института финансового права в сфере потребительского кредитования - при установлении и взимании комиссий должны быть учтены следующие правовые позиции: а) комиссии банков, взимаемых с заёмщиков должны быть самостоятельными, а не вытекающими из базовой услуги или сопутствующими каким либо банковским действиям; б) комиссии кредитных организаций не должны быть навязанными клиентам банка; в) услуга банка, за которую взимается комиссия, не должны быть обязанностью банка, установленная действующим законодательством Российской Федерации; г) комиссии банков не должны противоречить действующему законодательству.

7. Создание в России международного финансового центра обуславливает развитие финансово-правовой доктрины относительно проблемы финансово-правовых споров и необходимости специализации при их рассмотрении уполномоченными субъектами с учётом достижений теории административной юстиции, административного судопроизводства как способа обеспечения законности банковской деятельности. Вопрос о создании финансовых судов

наряду с административными судами является продолжением дискуссии о реформировании судебной системы, позволяющем учесть публично-правовые особенности финансово-правовых споров по отношению к административно-правовым спорам. Создание финансовых судов в системе арбитражных судов следует рассматривать как первоначальный этап специализации при рассмотрении финансово-правовых споров. В перспективе финансово-правовые споры как публично-правовые споры могли бы составить предмет деятельности специально созданных административных судов в порядке административного судопроизводства.

8. В целом принцип законности банковской деятельности позволяет улучшить правовую среду в банковском сообществе, выступает как залог успешной модернизации денежно-кредитной политики. В указанном аспекте в заявленной сфере общественных отношений на современном этапе возрастает роль программных документов доктринального характера, природа которых нуждается в уточнении. К их числу относятся стратегии развития банковского сектора, одобряемые в заявлениях Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации, а также основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на очередной год, разрабатываемые Центральным банком Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации, направляемые на согласование Президенту Российской Федерации, в отношении которых в итоге принимается решение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

9. Вопросы законности банковской деятельности неразрывно связаны с проблемами повышения уровня банковской культуры, финансовой грамотности населения и правовой культуры банковских служащих. Поэтому представляется актуальным внедрение в банковскую практику положений программного документа – Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. Пр-1168, о

формировании добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения. Изложенное требует правового развития механизмов защиты прав потребителей банковских услуг, с одной стороны, и защиты банков как кредиторов в отношениях с недобросовестными заёмщиками, с другой стороны, что позволит обеспечить баланс частно-правовых и публично-правовых интересов в банковской деятельности, в том числе с использованием институтов медиации и финансового (банковского) омбудсмена.

10. С позиций современных требований о качестве правотворчества нуждаются в обновлении правила подготовки нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации, регламентированные в настоящее время Положением Банка России от 15 сентября 1997 г. № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России», поскольку позднее даты издания указанного нормативного акта Банка России о реализации нормотворческой функции принят новый федеральный закон о Банке России – Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в статье 7 которого требования к нормотворческой функции изменены по сравнению с положениями статьи 6 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» - в редакции Федерального закона от 26 апреля 1996 г. (ныне утратил силу), на основании которого и было создано ныне действующее Положение Банка России № 519. Поэтому в целях обеспечения принципа законности банковской деятельности значительное внимание следует уделить организации системного мониторинга правотворчества и правоприменения в Центральном банке Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования определяется актуальностью и новизной представленных в ней положений, нацеленностью изложенных рекомендаций на совершенствование финансового и банковского законодательства и практики его применения.

Материалы и результаты диссертационного исследования могут быть применены в процессе преподавания учебных курсов «Финансовое право», «Банковское право», «Международное право».

Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в законотворческой деятельности по совершенствованию правовых норм в области организации и функционирования банковской системы Российской Федерации, осуществления банковских операций и сделок, а также в правоприменительной практике территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации, территориальных органов Роспотребнадзора, иных уполномоченных субъектов по обеспечению правового режима законности банковской деятельности.

Апробация результатов исследования была осуществлена в следующих формах:

- проведение лекционных и практических занятий по банковскому и международному праву в ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет», банковскому и финансовому праву в ФГКОУ ВПО «Саратовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

- выступление с докладами на научно-практических конференциях (в том числе международных): Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010 (Челябинск, 2010); Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения, г. Саратов, 2010); Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения, Саратов, 2011); Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях) - Саратов, 2010; Банковская культура (Саратов, 2010); Модернизация российского общества: механизмы реализации (Саратов, 2011); Институциональные проблемы современного финансового права (Саратов, 2011).

- обсуждение и одобрение диссертации на кафедре экономики, финансового права и таможенного дела Федерального государственного

казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Структура диссертационного исследования обусловлена поставленными целями и задачами и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, показывается состояние её научной разработанности, ставятся цели и задачи работы, определяется методологическая основа, указывается теоретическая, нормативная и эмпирическая базы, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе **«Финансово-правовые основы принципа законности банковской деятельности»**, включающей в себя три параграфа, рассматриваются вопросы понятийного аппарата системы принципов финансового права, отраслевого принципа законности и принципа законности банковской деятельности как института финансового права, законности в общей теории права и конституционном праве, проявления принципа законности банковской деятельности применительно к базовым принципам финансового права.

В первом параграфе первой главы **«Система принципов финансового права: понятие и значение. Место принципа законности банковской деятельности в системе принципов финансового права»** уделяется внимание рассмотрению законности в общей теории права и государства в качестве режима, метода, принципа, системы требований и влиянию указанных подходов на отраслевые науки, в том числе науку финансового права, проанализированы позиции относительно понимания законности как

общеправового принципа и отраслевого принципа финансового права. Дана авторская концепция совокупности структурных элементов (блоков) системы принципов финансового права, приведено авторское понятие принципа законности банковской деятельности и определено место принципа законности банковской деятельности как института финансового права в системе принципов финансового права, сделан вывод о том, что законность банковской деятельности является системообразующим и стержневым началом в системе принципов финансового права.

Во втором параграфе первой главы **«Принцип законности банковской деятельности в построении банковской системы Российской Федерации как выражение организационных принципов финансового права»** показана взаимосвязь банковской деятельности с банковской и финансовой системами Российской Федерации, а именно осуществление банковской деятельности в рамках банковской системы Российской Федерации, рассмотрен принцип законности банковской деятельности применительно к понятию банковской системы России с учётом федерального и регионального аспектов, на основе чего подчёркнута важная роль принципа федерализма в построении банковской системы Российской Федерации, недопустимость регионального нормотворчества по вопросам банковской деятельности, значение чёткого разграничения полномочий законодательных и исполнительных органов власти в государственном регулировании банковской деятельности и проведении единой государственной денежно-кредитной политики.

В третьем параграфе первой главы **«Принцип законности банковской деятельности в установлении публично-правовых полномочий Центрального банка Российской Федерации как выражение функциональных принципов финансового права»** отражено значительное внимание Центрального банка Российской Федерации как государственно-властного органа при осуществлении банковского регулирования и банковского надзора обеспечению законности в банковской системе Российской Федерации, исследованы особенности его публично-правового статуса и роли в финансовой

деятельности государства. Автор отмечает важность позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда применительно к вопросам уплаты государственной пошлины об отнесении Центрального банка Российской Федерации к иным государственным органам. На современном этапе развития правовой жизни указанный вывод представляется наиболее достоверным. В работе показана важность доктринального исследования концепции юридических лиц публичного права применительно к Центральному банку Российской Федерации и Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов».

Глава вторая **«Реализация принципа законности банковской деятельности»** посвящена вопросам внедрения в банковскую практику достижений административно-правовой науки относительно административного процесса, административных процедур, административной юстиции, административного судопроизводства, в ней определяются основные направления финансово-правовой политики по укреплению режима законности банковской деятельности во взаимосвязи с реализацией принципов финансового права.

В первом параграфе второй главы **«Судебный контроль за законностью банковской деятельности»** учтено, что специфика деятельности Центрального банка Российской Федерации порождает необходимость судебного контроля за её законностью. Это проявляется в закреплении нормоконтроля Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении дел об обжаловании нормативных актов Банка России в судебном порядке, а также в рассмотрении арбитражными судами дел об обжаловании кредитными организациями ненормативных актов Центрального банка Российской Федерации, включая его территориальные учреждения, в частности, при обжаловании приказов Банка России об отзыве лицензии на осуществление банковских операций. В работе обращается внимание на то, что укреплению законности банковской деятельности на основе опыта судебных процессов по вхождению банков в систему страхования вкладов способствует внедрение теории

административной юстиции, административного процесса в деятельность Банка России.

В работе аргументирована актуальность научно-теоретического исследования общественных отношений в сфере правоприменительной деятельности государственных и негосударственных органов с позиций усмотрения, оснований и пределов усмотрения, в том числе в деятельности Центрального банка Российской Федерации, а также общественных отношений, возникающих в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности Банка России по заявленной теме исследования.

В параграфе втором главы второй **«Роль законности банковской деятельности при рассмотрении финансово-правовых споров в рамках административной юстиции»** отмечается, что вопросы развития административной юстиции в деятельности Банка России потребовали анализа теории административно-правового спора, в которой термин «административно-правовой конфликт» употребляется как «финансово-правовой конфликт», налогово-правовой конфликт как финансово-правовой спор, бюджетно-правовой конфликт как финансово-правовой спор. В целях определения понятия «финансово-правовой спор» за основу принято предложенное в административно-правовой науке определение административно-правового спора как спора, возникшего в связи с осуществлением функций государственными органами и органами местного самоуправления, их должностными лицами, который подлежит рассмотрению и разрешению в судебном или административном порядке, подчёркивается, что по-прежнему важным является вопрос о соотношении административно-правовой и судебной защиты по обращениям граждан, во всех ли случаях обращение гражданина может быть рассмотрено государственным органом по существу, не возникает ли в ряде случаев при этом подмена государственными органами судебного разбирательства. В частности, этот вопрос весьма актуален в практике работы территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации по рассмотрению жалоб граждан на действия

кредитных организаций, вытекающих из договоров банковского вклада, банковского счёта, кредитных договоров, споры по которым подведомственны судам.

В параграфе третьем главы второй **«Последовательная реализация принципа законности банковской деятельности – условие модернизации банковской системы Российской Федерации»** показано, что формирование навыков правомерного поведения является актуальной задачей финансово-правовой политики в сфере денежно-кредитных отношений, что особенно наглядно проявляется в сфере потребительского кредитования. Дело в том, что в последнее десятилетие в связи с развитием бума потребительского кредитования остро встал вопрос о законности многочисленных банковских комиссий. Первоначально речь шла о должной информированности заёмщика о предстоящих платежах. В работе особо подчёркивается, что на современном этапе при рассмотрении конкретных дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции применяется правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации о клиенте банка как наиболее слабой стороне в банковском правоотношении, нуждающейся в усиленной государственной защите.

Глава третья **«Правовое развитие принципа законности банковской деятельности»** раскрывает основные направления финансово-правовой политики по укреплению законности и обеспечению должного правопорядка в сфере денежно-кредитных отношений.

В параграфе первом главы третьей **«Повышение финансовой грамотности населения, развитие правовой культуры в сфере денежно-кредитных отношений как проявление социально-ориентированных принципов финансового права и вектор правового развития принципа законности банковской деятельности»** подвергается анализу судебная практика по кредитным договорам, спорам кредитных организаций с Роспотребнадзором, на основе обобщения которой обращается внимание на

важность баланса публично-правовых и частно-правовых интересов кредитной организации и клиента.

Автором положительно оценивается деятельность Банка России по повышению уровня финансовой грамотности населения, внедрению в национальную правовую систему международно-правовых принципов риск-ориентированного банковского надзора. В указанном аспекте обоснован вывод о перспективности деятельности Ассоциации российских банков по разработке и внедрению стандартов качества банковской деятельности, поскольку принятие таких стандартов и информирование банковской общественности об их соблюдении банками обеспечит прозрачность банковского бизнеса, будет способствовать укреплению конкурентоспособности банков и развитию культуры банковского дела.

В параграфе втором главы третьей **«Принцип экономического стимулирования как инновационный принцип финансового права и инструмент финансово-правовой политики в банковской деятельности»** доказано, что экономическое стимулирование в банковских правоотношениях призвано побуждать субъектов финансового права своевременно и эффективно в соответствии с установленными целями осуществлять реализацию таких актуальных направлений финансово-правовой политики, как обеспечение трансформации сбережений в инвестиции, взаимосвязь банковского и реального сектора экономики, доступность банковских услуг, клиентоориентированность банковской деятельности, повышение качества и расширение перечня банковских и иных финансовых услуг в Российской Федерации, развитие финансового обслуживания малого бизнеса и населения.

В третьем параграфе третьей главы **«Законность банковской деятельности как приоритет правового развития финансовой деятельности государства»** речь идёт о том, что для удовлетворения потребности в комплексном социально-экономическом и политико-правовом развитии общества требуется доктринальное осмысление дальнейшего совершенствования форм и методов государственного регулирования и

саморегулирования в различных областях общественных отношений, в том числе в сфере банковской деятельности, эффективности правового регулирования общественно-политических процессов с учётом социально-экономических реалий, формирования должной финансово-правовой политики, изучения правовой жизни во всем её многообразии, включая вопросы правосознания и правовой культуры, повышения финансовой грамотности населения.

Автором сформулирован вывод о важности формирования цивилизованного рынка потребительского кредитования при развитой правовой культуре субъектов банковских правоотношений, при социальной ответственности банковского бизнеса и повышении финансовой грамотности населения, осознанном и ответственном поведении участников рынка, в целом - при неукоснительном соблюдении принципа законности банковской деятельности в системе реализации принципов финансового права.

В **заключении** подводятся итоги проведённого исследования, формулируются основные теоретические и практические выводы, предложения по совершенствованию законодательства и оптимизации правоприменительной практики в аспекте законности банковской деятельности в системе принципов финансового права.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В ПУБЛИКАЦИЯХ:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:

1. *Земцова Л.Н.* Законность банковской деятельности как приоритет правового развития финансовой деятельности государства // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 1. С. 166 - 169 – 0,4 п.л.

2. *Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Улучшение правовой среды в банковском сообществе – залог успешной реализации денежно-кредитной политики // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 3. – 0,8 п.л. (0,4/0,4 п.л.)

3. *Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Законность банковской деятельности в теории и практике административной юстиции // Вестник Воронежского государственного университета. 2011. № 2. – 1,0 п.л. (0,5/0,5 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

4. *Земцова Л.Н.* Обеспечение законности в деятельности Центрального банка Российской Федерации // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2010: Материалы XII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 6 частях. Часть IV. Конституционное и муниципальное право. Административное и финансовое право (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2010 г.). – Челябинск, 2010. С. 216-220. – 332 с. 0,2 п.л.

5. *Земцова Л.Н.* Обеспечение законности правовых актов Центрального банка Российской Федерации (некоторые вопросы финансово-правовой теории и судебной практики) // Проблемы развития современного общества: экономика, социология, философия, право: Материалы международной научно-практической конференции (22 марта 2010 г.). – В 5 частях. – Ч. 2/ Отв. ред В.И. Долгий. – Саратов: ООО «Издательство КУБиК», 2010. С. 147-160. (1,0 п.л.) – 195 с.

6. *Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С., Земцова Л.Н., Земцов А.С.* Актуальные вопросы финансово-правовой политики в сфере потребительского кредитования: новеллы банковского законодательства и судебной практики // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях) : сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2010 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.] ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. С. 333 – 337. 0,3 п.л. (авторство не разделено).

7. *Пастушенко Е. Н., Земцова Л.Н.* Судебный контроль за законностью банковской деятельности: вопросы финансово-правовой теории и правоприменительной практики // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения) : сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2010 г.)/ [редкол. : О.С. Ростова (отв. ред.) и др.] ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 281-282. – 0,4 п.л. (0,2/0,2 п.л.).

8. *Земцова Л.Н.* Банковская культура как предмет судебного контроля при рассмотрении споров с участием кредитных организаций // Банковская культура: материалы международной научно-практической конференции 11-12

ноября 2010 г. / Саратовский государственный социально-экономический университет. – Саратов, 2010. С. 39 – 44. - 0,4 п.л.

9. *Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Финансово-правовые споры в аспекте теории административной юстиции // Перспективы взаимодействия национальных правовых систем в условиях глобализации и регионализации: Сборник научных статей по материалам V Международной научно-практической конференции. / Рост.гос.эконом.универ. – Ростов-на-Дону, 360 с. – 2010. С. 261 – 262. – 0,4 п.л. (0,2/0,2 п.л.).

10. *Земцова Л.Н.* Последовательная реализация финансово-правового принципа законности – условие модернизации банковской системы Российской Федерации // Модернизация российского общества: механизм реализации. Сборник научных трудов / Под ред. профессора Б. В. Чернышева. Вып. 1. – Саратов: Саратовский юридический институт МВД России, 2011. С. 90 – 101. - 0,5 п.л.

11. *Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С., Земцова Л.Н., Земцов А.С.* Вопросы финансово-правовой политики в сфере потребительского кредитования: теория и практика на современном этапе социально-экономического и политико-правового развития // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2011г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв.ред.) и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011.С. 271-274. – 0,3 п.л. (авторство не разделено).

12. *Пастушенко Е. Н., Земцова Л.Н.* Некоторые вопросы финансово-правовой теории и правоприменительной практики банковской тайны в сфере потребительского кредитования // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения) : сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2011 г.) / [редкол. : О.С. Ростова (отв. ред.) и др.] ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – 0,4 п.л. (0,2/0,2 п.л.).

13. *Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н.* Особенности публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации и его роль в финансовой деятельности государства (Глава 11, раздел II) // Правовая политика в сфере публичного права: проблемы и пути их решения: монография / под ред. М.П. Петрова, Р.В. Пузикова; Рос. акад. наук [и др.]. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С. 244 – 298. 2,0 п.л. (1,0 п.л./1,0 п.л.).