

X

На правах рукописи

Пепелова Наталья Петровна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.14-административное право;
финансовое право; информационное право**

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



Москва - 2005

Работа выполнена на кафедре государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

- Научный руководитель -** **Буянкина Анна Николаевна,**
доктор экономических наук,
профессор
- Научный консультант** **Селоков Анатолий Дмитриевич,**
доктор юридических наук,
профессор
- Официальные оппоненты:** **Дмитриев Юрий Альбертович,**
доктор юридических наук,
профессор
Каплиева Елена Вячеславовна,
кандидат юридических наук
- Ведущая организация —** **Московский гуманитарный университет**

Защита состоится 24 марта 2005 г. в 16.00 час. на заседании диссертационного совета Д. 502.006.01 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84, 1-й уч. корпус, ауд. 3370

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан 21 февраля 2005 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук,
профессор



Т.С.Емельянова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность исследования предопределена потребностями развития банковской системы в Российской Федерации, способной выстоять в растущей конкуренции с иностранными банками, которые уже сейчас активно продвигаются на российский рынок. Состояние банковской сферы в настоящее время также не отвечает требованиям развивающегося рынка и характеризуется недостаточными спектром и качеством предоставления потребителям банковских услуг, неравномерным развитием банковской сети в стране, неустойчивостью кредитных организаций, наличием большого количества мелких банков, а также низким уровнем их капитализации.

Следует подчеркнуть, что от уровня развития кредитной системы зависит не только состояние экономики, но и социальная стабильность в обществе. Банковский кризис в 1998 году и продолжающаяся практика банкротства отдельных банков в последующий период приводят к нарушению конституционных прав граждан, негативно сказываются на решении социальных проблем в стране. Все это свидетельствует о необходимости выработки новых подходов в банковской политике государства, принятия дополнительных мер по правовому регулированию деятельности банков в Российской Федерации.

Наиболее существенные аспекты правового регулирования банковской деятельности определяются в Конституции Российской Федерации, в статьях 8, 15, 71, 75, которые содержат положения, устанавливающие уровень государственного регулирования банковской сферы, ее организационную основу, принципы и задачи. Воздействие Конституции Российской Федерации на функционирование банковской системы реализуется через установление единого экономического пространства и единого рынка, свободного перемещения финансовых ресурсов по стране.

Однако не все конституционные положения в достаточной мере учитываются в процессе функционирования кредитных организаций. Одной из причин такой ситуации является то, что в банковском законодательстве обнаруживается определенный разрыв между стратегическими задачами, установленными Конституцией Российской Федерации, и конкретным механизмом правового регулирования банковской деятельности.

Являясь одновременно как экономическими, так и социальным институтами, банки выступают своего рода посредниками между государством и обществом, являются специфическим каналом реализации государственного управления социально-экономическими процессами в стране. Именно при таком понимании роли банков обществу необходим комплекс правовых норм, способных учесть и трансформировать цели и принципы Конституции Российской Федерации в положения банковского права, обеспечить более полное ее проникновение в сложившееся банковское законодательство, способствуя тем самым укреплению банковской системы.

Указанные обстоятельства определили тему и содержание диссертационного исследования, в котором анализируется законодательство, направленное на правовое регулирование банковской деятельности, государственной политики в банковской сфере, являющейся по своей природе определяющими, в реализации целей и задач Конституции Российской Федерации.

Состояние научной разработанности проблемы определяется тем, что вопросы банковской деятельности в последние годы активно исследуются как в экономической науке, так и в юридической науке. Аспекты правового регулирования банковской деятельности анализируются преимущественно в структуре общей теории денежного обращения, функционирования финансового капитала.

Так, уже в XIX веке была разработана теория развития операций с участием Государственного банка, в том числе операций с ценными бумагами, централизации денежных капиталов, а также механизмов кредитования и финансирования крупной промышленности, использования вексельного обращения.

Теория банковского права в отечественной науке базируется на работах именно этого периода, в которых были сформулированы исходные позиции правового регулирования банковской деятельности. К их числу следует отнести: В.Т. Судейкин («Государственный банк», 1891); И.И. Кауфман («Кредит, банки и денежное обращение», 1873); Е.И. Ламанский, П.П. Мигулин («Наша банковская политика», 1729-1903); Л.Н. Яснопольский («Государственный банк», 1890). Анализ деятельности коммерческих банков нашёл яркое отражение в работах «Коммерческие банки и их главные операции» (1919), В. Лексиса «Кредит и банки» (1923), Ф.Д. Лифшица «Банки и денежное обращение» (1926), М.М. Агаркова «Основы банковского права» (1929) и др.

Социалистический период, характеризующийся свертыванием банковской системы, а вместе с ней и банковской теории, заменил современный период реформирования российской экономики, способствовал активизации развития кредитных отношений и роста потребности в научных исследованиях в теории кредита, а также правового обеспечения банковской деятельности. В большей мере в работах ученых по банковскому праву дается общая характеристика банковского законодательства, анализ правовых аспектов различных видов банковских операций и сделок.

Важные положения, конкретизирующие цели и принципы Российской Конституции применительно к задачам кредитной политики и банковского права, и отвечающие условиям современной России сформулированы в трудах А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, К.С. Вельского, А.Г. Братко, В.И. Букаато, А.Я. Гейвандова, О.Н. Горбуновой, Е.Ф. Жукова, Л.Г. Ефимовой, Ю.М. Козлова, С.Ф. Комова, В.В. Копьева, В.Д. Мехрякова, Л.А. Новоселовой, О.М. Олейник, Е.А. Ровинского, О.Л. Роговой, Г.А. Тосуняна, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, А.М. Экмалаяна и др. Однако проблемы правового регулирования банковской деятельности не получили научного исследования и освещения в юридической литературе.

В настоящее время не получили должного обоснования также проблемы построения банковской системы в соответствии с конституционными принципами федеративного социального правового демократического государства с рыночной экономикой, обеспечения прав граждан посредством создания системы организационно-правовых механизмов финансовой устойчивости банковской сферы и др.

Все выше изложенное обуславливает необходимость поиска таких форм и методов государственного воздействия на банковскую деятельность, которые позволяют учесть как коммерческие интересы банков, так и их роль в обеспечении публичных функций государства.

Поэтому проблема адекватной реализации конституционных положений в регулировании банковской сферы является актуальной научной задачей, которая, тесно связана с предпринимаемыми мерами по повышению эффективности государственного управления экономическими процессами и обеспечению социальной устойчивости общества, а это значит, что в процессе законотворческой и правоприменительной практики в банковской сфере необходимо учитывать объективно существующие как правовые, так и иные факторы.

Объектом исследования является политика государства по регулированию банковской деятельности и развитию банковской системы России в условиях рыночных отношений.

Предмет исследования составляет комплекс правовых норм и принципов, определяющих содержание политики государства в банковской сфере, обуславливающих банковские отношения в процессе государственного регулирования банковской деятельности.

Цель диссертационного исследования состоит в раскрытии правовых форм и методов воздействия политики государства в сфере регулирования банковской деятельности, выявлении путей совершенствования механизма регулирования банковских отношений.

Исходя из названной цели, ставятся следующие **задачи**, которые включают в себя:

- выявление сущности банковской деятельности и анализ ее специфических особенностей как объекта регулирования нормами права;
- раскрытие механизма правового регулирования банковской деятельности, включая средства и способы воздействия политики государства в банковской сфере;
- анализ системы органов государства, призванных обеспечить воплощение в практику функционирования банковской системы основных принципов и положений Конституции Российской Федерации;
- исследование правовых механизмов для обеспечения финансовой стабильности банков и других кредитных организаций;
- выявление форм и методов обеспечения государством прав и законных интересов граждан, реализуемых посредством банковской деятельности;
- определение особенностей правового регулирования специализированных кредитных учреждений в целях эффективного развития банковской системы.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых в области теории государства и права, государственного управления, административного и финансового права. В том числе исследования: С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, В.В. Бакушева, А.В. Васильева, А.Ю. Викулина, В.Г. Вишнякова, В.В. Герашенко, Э.Гилла, Э.Дж. Долана, Б.А. Златкис, М.В. Карасевой, Ю.М. Козлова, Л.М. Колодкина,

Р. Коттера, В.А. Лебедева, А.Ф. Ноздрачева, Г.В. Мальцева, М.А. Миронова, В.А. Прокошина, Э. Рида, Д. Робертса, П.С. Роуда, В.В. Таболина, Б.Н. Топорнина, Г.Г. Фетисова, Х. Чена, Р.А. Явчуновской и др.

При рассмотрении поставленных вопросов основными методами исследования стали: системный анализ, сравнительно-правовой, аналитический, формально-логический подходы. Исследование велось на основе конституционного, административного, финансового права, общей теории кредита, теории и практики государственного управления.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, регламентирующие банковскую деятельность, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, определяющие основные направления денежно-кредитной политики государства, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Центрального Банка России. Использованы также акты других федеральных органов по вопросам банковских отношений.

В процессе работы над диссертацией изучен и использован большой научный, монографический материал отечественных и зарубежных ученых по правовым аспектам функционирования банковской системы, документы профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также материалы научных и научно-практических конференций по проблемам банковской деятельности в России.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в раскрытии механизма действия правовых основ государства в процессе регулирования банковской деятельности по обеспечению устойчивого функционирования банковской системы, а также регулирующего воздействия на банковскую сферу в части соблюдения законных прав граждан в условиях рыночных экономических преобразований.

В этой связи **на защиту вынесены следующие положения и выводы**, направленные на совершенствование конституционно-правового регулирования банковских отношений для реализации государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации:

- механизм правового регулирования банковской деятельности представляет собой систему взаимосвязанных специфических правовых средств (норм и правоотношений, отдельных юридических актов) в правоприменительной деятельности, при помощи которых обеспечивается реализация целей и задач в банковской сфере, среди которых основным является правотворчество, направленное на развитие и конкретизацию правовых положений, реализуемых посредством совершенствования банковского законодательства, а также правоприменительная деятельность как специфическая правовая деятельность, осуществляемая Центральным Банком и судами Российской Федерации;

- в ходе исследования выработано собственное юридическое определение банковской деятельности как разновидности правовой, социальной, экономической деятельности, включающей в себя совокупность процедур, операций, действий, осуществляемых Центральным Банком по отношению к кредитным организациям, а также самими кредитными организациями в ходе реализации банковских операций, услуг и сделок, так как банковская деятельность, включает в себя двуединый комплекс экономических и социальных отношений, регулируемых нормами права Российского законодательства;

- раскрывается понятие политики государства в банковской сфере, что определяется как составная часть экономики государства и направлена на выработку принципов государственного регулирования банковской деятельности и механизма их реализации в целях создания в стране устойчивых денежно-кредитных отношений;

- обоснована необходимость дальнейшего усиления нормативно-правового регулирования, обеспечивающего реализацию конституционных начал в определении стратегии и тактики банковской политики государства;

- определена организационная основа правового регулирования банковской деятельности, под которой понимается совокупность иерархично взаимосвязанных органов государства, использующих в банковской сфере определенные формы и методы;

- выявлены специфические черты банковской деятельности как объекта государственно-правового регулирования, раскрыта специфика государственного регулирования банковской сферы, уточнены пределы и границы государственного воздействия на кредитные организации, что позволяет повысить эффективность банковской деятельности и

активизировать инвестиционную направленность и тем самым увеличить ресурсное обеспечение социальных задач;

- определены негативные моменты регулирования банковских отношений в базовых законах, в частности, когда использование бланкетных и отсылочных норм позволяет Центральному Банку применять методы, ущемляющие интересы кредитных организаций;

- сформулировано предложение о необходимости более полного и четкого отражения вопросов регулирования банковской деятельности в нормах банковских законов;

- выявлены правовые аспекты обеспечения финансовой стабильности кредитных организаций, реализуемых посредством механизмов реструктуризации и реорганизации кредитных организаций, направленные на более полное осуществление конституционных прав защиты законных интересов граждан;

- на основе анализа различных аспектов деятельности банков и развития банковской системы обоснована необходимость создания структур, осуществляющих инвестиционно-банковскую деятельность, выдвинуты предложения о разработке и принятии Федерального закона «Об инвестиционных банках», а также нормативных актов, касающихся банков развития и ипотечного кредитования.

Практическая значимость исследования определяется его ориентацией на решение задач восстановления и укрепления доверия к российским банкам, совершенствования организации правового регулирования банковских отношений в системе государственного управления, построения эффективной, стабильной и устойчивой банковской системы, создания рационального банковского законодательства, которое отвечало бы задачам развития российской экономики и общества в целом.

Предложения и выводы в диссертационном исследовании могут быть использованы: в процессе подготовки и принятия актов банковского законодательства, в практике государственного управления банковской деятельностью и научно-исследовательских целях, а также в учебном процессе по юридическим и другим гуманитарным дисциплинам.

Апробация результатов исследования. Основные положения, выводы и рекомендации диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии

государственной службы при Президенте Российской Федерации и изложены в выступлениях на научно-практических конференциях и оформлены в виде записок в Комитете Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по правовому регулированию финансового рынка и денежного обращения.

Структура диссертации определена логикой исследования и ее целью. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертации, освещена степень ее научной разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цели и задачи, дана теоретическая и методологическая база, охарактеризована новизна полученных результатов и научно-практическое значение работы, содержится информация о результатах диссертационного исследования.

В первой главе «Теоретико-методологические аспекты правового регулирования банковской деятельности» раскрывается понятийно-категориальный аппарат исследования, определяется специфика конституционно-правового регулирования банковской деятельности, дается характеристика организационной основы реализации конституционных положений в банковской сфере.

Понятие «банковской деятельности» в диссертации определяется как интегральное, межотраслевое, объединяющее несколько групп правоотношений, складывающихся по поводу осуществления банковских операций и сделок с участием кредитных организаций. Аналогичным понятием «банковская деятельность» является «банковская сфера», под которой понимается комплекс отношений, опосредующих осуществление банковской деятельности.

Будучи разновидностью социальной деятельности, банковская может быть охарактеризована как совокупность отдельных целенаправленных действий, осуществляемых Центральным Банком и кредитными организациями и состоящей из отдельных операций и процедур. По своей сущности банковская деятельность имеет экономическую природу, но, поскольку все банковские отношения

урегулированы нормами права, то она также может быть определена как разнovidность правоприменительной деятельности.

Одним из признаков банковской деятельности является то, что она осуществляется всегда денежными средствами, ценными бумагами и валютными ценностями, которые выступают либо как средства платежа, либо как средство сбережения. Другим качественным признаком определения банковской деятельности является ее субъектный состав: она осуществляется только Центральным Банком Российской Федерации и кредитными организациями. Содержательно банковская деятельность представлена как банковскими операциями и сделками с участием кредитных организаций, так и действиями, связанными с ними и обусловленными ими.

В диссертации анализируются базовые понятия форм реализации банковской деятельности, по поводу которых она реализуется: это «банковские операции» и «сделки, осуществляемые кредитными организациями», и делается вывод о необходимости их более четкого разграничения в целях регулирования со стороны Центрального Банка, указывается, что все сделки, в том числе, осуществляемые кредитными организациями, регулируются нормами гражданского права.

Анализ банковской деятельности с позиций конституционно-правового регулирования дается в нескольких аспектах: выявляется базовый характер конституционно-правовых норм для всего механизма правового регулирования банковских отношений; раскрывается обусловленная политика государства в банковской сфере и стратегическими целями и задачами, установленными Конституцией Российской Федерации, анализируется значение и роль кредитных организаций с позиций выполнения ими значимых для государства и общества функций, выявляется значимость банковской деятельности для реализации конституционных прав и свобод граждан, для проявления правовых основ рыночной экономики.

Данное исследование доказывает, что функции банков направлены как на решение макроэкономических задач, так и на достижение конституционно-значимых целей, связанных с обеспечением устойчивого социально-экономического развития общества, созданием надежной платежной системы, развитием инвестиционной деятельности, созданием системы правовой защиты интересов вкладчиков и т.п. Таким образом, конституционно-правовое регулирование рассматривается как содержательная форма функционирования банковской системы.

В диссертации исследуются вопросы эффективного достижения целей правового регулирования банковской деятельности, находящейся в исключительном ведении Федерации. Анализ показывает, что такое регулирование позволяет обеспечивать не только единое экономическое пространство в стране, но добиться единства банковской системы, осуществления единой кредитной политики, свободного перемещения капиталов внутри границ. Указанное обстоятельство также означает, что только федеральные органы власти вправе принимать нормы права, регулирующие отношения по поводу осуществления банковских операций и банковских сделок.

Банковская деятельность регулируется нормами права различных отраслей: конституционного, административного, гражданского и финансового. В диссертации проведена систематизация нормотворческой деятельности Центрального Банка, раскрыт порядок издания и применения нормативных правовых актов. Что касается механизма конституционно-правового регулирования банковской деятельности, то он раскрыт как система взаимосвязанных специфических средств, правоотношений, отдельных юридических актов и правоприменительной деятельности, при помощи которых обеспечивается реализация конституционных целей и задач в банковской сфере.

В этой связи обосновано, что основными элементами названного механизма является правотворчество в том числе развитие и конкретизация конституционных положений, реализуемых посредством совершенствования банковского законодательства, а также правоприменительная деятельность как специфическая деятельность, осуществляемая Центральным Банком и судами.

Что касается источников банковского права, то в диссертации они анализируются по их убывающей правовой силе (иерархичности), отдельно рассматривается роль международных правовых актов. Учитывая то, что в базовых банковских законах содержится много отсылочных норм, в работе дается критическая оценка тому, что банковское законодательство состоит преимущественно из подзаконных нормативных правовых актов, во многом отражающих «ведомственные» интересы Центрального Банка, и потому не всегда отвечающих принципам и положениям Конституции Российской Федерации.

В плане организационного обеспечения конституционно-правового регулирования банковской деятельности ведущая роль принадлежит Центральному Банку, который осуществляет подзаконное

правовое регулирование банковских отношений, издает положения, инструкции и указания, обязательные для всех участников банковской деятельности. В этой связи в работе доказывается, что регулирующая деятельность Центрального Банка не должна распространяться на порядок совершения банковских сделок.

Автор обосновывает несогласие с обсуждаемыми в печати предложениями отдельных специалистов по введению в стране саморегулируемой банковской системы, основываясь на аргументах политической и экономической нецелесообразности, несоответствия принципам Конституции Российской Федерации, так как в этом случае было бы нарушено, в частности, положение Конституции Российской Федерации (п. «ж» ст. 71) о том, что никто, кроме уполномоченных федеральных органов власти, не вправе регулировать отношения в кредитной и валютной сферах. Передача этих полномочий коммерческим и иным негосударственным структурам не допускается.

Позиция автора подкрепляется анализом функций, выполняемых кредитными организациями в силу их включенности в механизм реализации государственных, общественных и частных интересов. В этом плане коммерческие банки связаны не только с реализацией коммерческих интересов сторон, но и обеспечением экономической безопасности общества, конституционных и социальных прав граждан. Большое значение имеет также обстоятельство, связанное с проведением единой государственной политикой в сфере эмиссии, обращения национальной валюты, валютного регулирования.

В работе наряду с другими рассматривается контрольная функция Центрального Банка, право на регистрацию кредитных организаций и лицензирование банковских операций, включая применяемый внесудебный порядок отзыва лицензий, такое правомочие обусловлено особым конституционно-правовым статусом Центрального Банка, необходимостью достижения эффективного надзора за деятельностью кредитных организаций. Право Центрального Банка на отзыв лицензии рассматривается как способ обеспечения конституционных положений по защите конституционных прав и свобод.

В диссертации особое внимание уделяется проводимой государством политике по созданию современной банковской системы. В этой связи критически анализируются меры по регулированию банковской деятельности после кризиса 1998 года, восстановлению доверия населения, дается негативная оценка пассивной позиции Центрального Банка относительно процессов реструктуризации крупных

банков, представившего им возможность самим решать посткризисные проблемы без учета всего комплекса негативных последствий от банкротства банковских структур. Такая же незаинтересованная политика проводилась по отношению к остальным банкам, испытывающим финансовые трудности.

Как отсутствие системного подхода в политике государства в области развития банковской деятельности рассматривается отсутствие развитого рынка недвижимости, и, соответственно, отсутствие необходимых федеральных законов по жилищной ипотеке, использованию недвижимости, включая земельные участки в кредитных сделках в качестве залога. В работе показывается, что в экспортно ориентированной экономике страны банки вынуждены обслуживать преимущественно экспортные операции.

Инвестиционные возможности коммерческих банков сдерживаются высоким уровнем инфляции, отсутствием долгосрочных ресурсов в банках и др. Сдерживающим фактором здесь выступают высокие банковские риски, связанные с нерешенностью проблемы «исчезнувших должников», под которыми понимаются, как правило, фирмы-«однодневки».

В отличие от докризисной политики меры государства, принимавшиеся после 2000 года по укреплению банковской системы, начали давать положительные результаты, что выразилось в уменьшении количества банкротств, сокращении доли проблемных и финансово-неустойчивых банков, росте собственного капитала кредитных организаций. Так, только с 1 марта по 1 июля 2000 этот показатель вырос в 3,3 раза, за 2002 год по сравнению с 2001 годом капитал банков увеличился на 42 %. В этой связи анализируется роль Агентства по реструктуризации кредитных организаций, в задачу которого входит предоставление по пониженным ставкам стабилизационных кредитов проблемным банкам для выхода их из кризиса и обеспечению на основе реструктуризации кредитных организаций процессов укрепления банковской системы.

На основе проведенного анализа нормотворческой деятельности и проводимой экономической политики Центрального Банка выявлены ошибочные действия, противоречащие конституционным целям и задачам, что оказало значительное влияние на кризис банковской системы 1998 года, последствия которого сохраняются в определенной мере и в наши дни.

Автор полагает, что нестабильность кредитных организаций и неустойчивость банковской системы стали следствием того, что Центральный Банк недостаточно принимает надлежащие меры по реализации конституционных положений в банковской сфере. Причем такая ситуация наблюдается вопреки предписанию в ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» о том, что основной его задачей является развитие и укрепление банковской системы.

На основе проведенного анализа обосновывается необходимость дальнейшего сохранения независимого статуса Центрального Банка, ограждающего его от давления со стороны исполнительных органов государственной власти, дальнейшее усиление парламентского контроля, который не ограничивает самостоятельности Центрального Банка, а способствует дальнейшему обеспечению реализации в его деятельности конституционных целей и задач.

Во второй главе «Совершенствование механизма правового регулирования банковской деятельности» раскрываются средства и способы реализации конституционных положений в банковской политике государства, исследуются правовые механизмы обеспечения финансовой стабильности кредитных организаций, раскрывается специфика организационно-правового обеспечения функционирования специализированных кредитных учреждений как одного из направлений эффективного развития банковской системы.

Регулирующие возможности Центрального Банка в диссертации классифицируются на две группы правомочий: собственно банковское регулирование и надзор за банковской деятельностью. Особое значение придается принципу невмешательства Центрального Банка в коммерческую оперативную деятельность кредитных организаций, что соответствует конституционным принципам защиты собственности, свободного осуществления предпринимательской деятельности, свободного перемещения капиталов внутри границ государства, иным основам рыночной экономики.

Также в работе уделяется внимание раскрытию системы мер, принимаемых Центральным Банком в отношении проблемных коммерческих банков, включая повышение требований к выполнению банковских нормативов, созданию банковским резервов и ликвидационному процессу. Как негативный момент оценивается непоследовательная политика Центрального Банка по принятию мер,

направленных на повышение финансовой устойчивости кредитных организаций, поэтому обосновывается предложение о необходимости замены применяемой политики банкротств кредитных организаций на практику их финансового оздоровления, поскольку любое банкротство кредитной организации вызывает череду крахов хозяйствующих субъектов и обострение социальных проблем в обществе. В этой связи, в частности, реализовано предложение по созданию Федеральной Комиссии по финансовому мониторингу, способствующей организации особой системы мер и процедур по выявлению неустойчивого положения кредитных организаций на самых ранних их стадиях и постоянному мониторингу всей банковской системы.

В диссертации содержится анализ федерального закона, регламентирующего порядок банкротства кредитных организаций, в частности, отмечаются неурегулированные вопросы процедуры назначения временной администрации банков, а также дается критический анализ Положения Банка России от 26 ноября 2003 года «О временной администрации по управлению кредитной организацией», в котором имеются ряд отличных от текста закона формулировок, что вносит особую специфику в порядок регулирования банковских отношений. Это касается, например, процедуры прекращения деятельности временной администрации и др.

На устойчивость банковской системы, повышение доверия к банкам оказывает значение содержащаяся в банковском законодательстве мера по усилению особых требований к руководителям и главным бухгалтерам кредитных организаций, повышению их деловой репутации. В диссертации обосновывается предложение по ужесточению мер в отношении инсайдеров в целях ликвидации практики злоупотребления должностными лицами банков своего положения в корыстных целях, а именно для получения крупных кредитов на льготных условиях. Делается вывод о необходимости перехода всей банковской системы на международные стандарты учета и отчетности.

Проведенное исследование показывает, что существенное значение на развитие банковской системы оказали меры, принимаемые государством по повышению доверия населения к коммерческим банкам. В первую очередь речь идет о принятии Федерального закона от 23 декабря 2003 г. "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации", в котором установлены гарантии по сохранности вкладов граждан в кредитных организациях. Однако

следует отметить, что доля гарантированной части вкладов недостаточна, чтобы можно было говорить о конструктивных подвижках в этом направлении.

В настоящее время по-прежнему наблюдается, неполнота, однобокость в осуществлении банковской политики. Так, государством не принимаются меры по выравниванию уровня доходности в различных сферах экономики страны, а также обеспечению одинакового подхода к различным коммерческим банкам, поэтому выигрывают те банки, которые работают либо при прямой поддержке органов власти (уполномоченные банки), либо - обслуживающие внешнеэкономические связи страны.

В условиях предпринимаемых усилий по вступлению России в ВТО особое значение приобретает вопрос о разработке политики в отношении иностранных банков, действующих на территории страны. В работе приводится опыт стран Восточной Европы, анализ которого показывает, что в результате массовости иностранных участников на банковском рынке приводит к тому, что банки с иностранным капиталом фактически оказывают решающее воздействие на приоритеты экономического развития. Они зачастую контролируют значимые сферы экономики, имеют свои интересы, не совпадающие с национальными интересами. На этой основе обосновывается вывод о необходимости сохранения национальной независимости в банковской сфере и решения этого вопроса на основе принципа сбалансированности.

В диссертации обосновывается и анализируется позиция об ошибочности политики Центрального Банка по стимулированию процессов укрупнения банков и постепенной ликвидации мелких банков, это может привести к сверхконцентрации капитала и усилению вероятности системных кризисов в банковской сфере. Кроме того, результаты укрупнения банков создадут проблемы в обеспечении доступа к банковским услугам в субъектах Российской Федерации, где небольшие и средние региональные банки обслуживают более миллиона организаций и десятки миллионов физических лиц.

Как наиболее эффективная мера по развитию банковской системы диссертантом вносится предложение по созданию специализированных кредитных организаций, которые могли бы обладать не только оптимальными свойствами как экономических банковских субъектов, но и в большей мере были бы направлены на решение важных общественных проблем. Применительно к специализированным

инвестиционным банкам обосновывается предложение по принятию Федерального закона «Об инвестиционных банках и инвестиционно-банковской деятельности», который мог бы способствовать активизации долгосрочных инвестиций. Другим видом специализированных банков названы банки развития по аналогии с банками реконструкции и развития в западных странах, в связи с чем вносится предложение по разработке специального федерального закона по созданию такого банка в России. Важным здесь является то, что учредителями банка развития могут быть как частные инвесторы, так и государство. Помимо чисто инвестиционных задач, такой банк может решать проблему предоставления долгосрочных кредитов другим банкам, а также быть инновационным центром в экономике страны.

В качестве дополняющей меры автор предлагает создание региональных банков развития, одной из главных задач которых является преодоление неравномерности в развитии отдельных территорий России. При этом приоритеты определяются с учетом целевых ориентиров экономической политики.

В приведенном диссертационном исследовании выдвинуто предложение, связанное с созданием специализированных государственных институтов развития как на федеральном, так и на региональном уровнях наиболее эффективно при условии наделения их государственным организационно-правовым статусом, а также статусом небанковской кредитной организации.

Автор подчеркивает, что от эффективного правового регулирования деятельности банковской системы в соответствии с Конституцией Российской Федерации будет зависеть экономическая стабильность и надежность национальной экономики. В настоящее время динамика основных параметров, характеризующих состояние банковской системы, свидетельствует о закреплении позитивных тенденций правового обеспечения ее развития. Проведена большая работа по адекватному законодательному обеспечению процессов реформирования банковской системы, дальнейшему укреплению защиты интересов и прав инвесторов, кредиторов и вкладчиков.

Вместе с тем, сохраняющиеся на высоком уровне риски банковской деятельности, обеспечение экономики банковскими услугами требуют дальнейшего неуклонного совершенствования правовой базы и федерального законодательства.

В заключении формулируются выводы, предложения и практические рекомендации, логично вытекающие из диссертационного исследования.

* * *

**Основные положения диссертации изложены
в публикациях автора**

1. Пепелова Н.П. Особенности становления и функционирования банковской системы современной России: правовой аспект // Банковские услуги. - 2002. - № 6. - 0,5 п.л.;
2. Пепелова Н.П. Банковская система России: проблемы развития и правового обеспечения // Банковские услуги. - 2003. - № 6-7. - 0,4 п.л.;
3. Пепелова Н.П. Проблемы правового регулирования банковской деятельности. - М.: Современная экономика и право, 2004. - 3,6 п.л.



Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
Пепеловой Наталии Петровны

Тема диссертационного исследования:
**«Правовое регулирование государственной
политики в сфере банковской деятельности
в Российской Федерации»**

Научный руководитель:
Буйанкина Анна Николаевна, доктор экономических наук,
профессор

Научный консультант:
Селюков Анатолий Дмитриевич, доктор юридических наук,
профессор

Изготовление оригинал-макета
Титовой М.П.

Подписано в печать 21.02 Тираж 80 экз.
Усл. п.л. 1,1

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 70

119606, Москва, пр-т Вернадского, д. 84

1877

22 MAR 2005