

На правах рукописи

Шаповалов

ШАПОВАЛОВ Михаил Алексеевич

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ –
ОПЫТ РОССИИ И ФРАНЦИИ**

12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право



АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов-2009

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ
ХИМИЧЕВА Нина Ивановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
ГРИЦЕНКО Валентина Васильевна
кандидат юридических наук
МИЛОВАНОВА Наталья Валерьевна

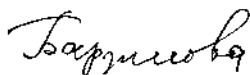
Ведущая организация — Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Тамбовский государственный университет
им. Г.Р. Державина» (Институт права)

Защита состоится 20 октября 2009 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104 а, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: г. Саратов, ул. Чернышевского, 104 а.

Автореферат разослан «16» сентября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент



И.С. Барзилова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования

Актуальность изучения вопросов финансово-правового регулирования банковской деятельности в сравнительно-правовом аспекте обусловлена внутригосударственными и внешними факторами. Внутригосударственные факторы связаны с необходимостью совершенствования финансового законодательства и правоприменительной практики в области государственного регулирования банковской деятельности. Продолжающаяся в Российской Федерации реформа банковского законодательства, отсутствие последовательности в принятии государственных решений, касающихся банковской системы и их законодательного закрепления, а также необходимость установления новых методов взаимодействия государства и банковской системы на современном этапе обуславливают потребность анализа с научно-теоретических позиций вопросов заявленной темы.

Внешним фактором является объективная необходимость обеспечения корреляции российского национального права с иностранными и международными правовыми системами в связи с закреплением положения России на международно-правовой арене и ее полноправным вхождением в международные финансовые институты¹. Глобализация и отход от протекционистских методов в экономике в связи со становлением ее рыночного характера ведут к неизбежной унификации основополагающих финансово-правовых принципов построения национальных финансовых и банковских систем.

Наука финансового права, представленная не во всех странах, является «полуинтернациональной». Широкое развитие эта отрасль научного знания

¹ Так, например И.В. Рукавишникова среди принципов финансовой политики государства, как основных направлений развития финансовой сферы выделяет принцип международной интеграции финансовой политики. Автор отмечает, что в условиях глобализации экономики этот принцип вскоре займет лидирующие позиции. См.: Рукавишникова И.В. Финансовая политика государства как категория финансового права / Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития: Материалы II Международной научно-практической конференции / Рост. гос. эконом. универ. Ростов н/Д., 2007. С. 127-129.

получила в странах постсоветского пространства - Украине, Белоруссии, странах Восточной Европы - Польше, Чехии, Словакии, а также во Франции².

Российская банковская система в сегодняшнем ее состоянии является молодой³, и опыт иностранных государств, имеющих богатую историю функционирования банковских систем в рыночных условиях, как никогда актуален. Отечественной финансово-правовой науке предстоит провести параллели между российским опытом регулирования банковской деятельности и иностранными демократиями и институтами. Будущее отечественной науки финансового права автору представляется как интеграция и сотрудничество с зарубежными финансово-правовыми школами.

Опыт Французской Республики в финансово-правовом регулировании банковской деятельности был выбран для сравнительно-правового исследования не случайно: формирование финансово-правовой науки во Франции прошло длительный период⁴. Банковская система Франции имеет давние традиции, сложившуюся правовую базу и долгое время функционирует в условиях развитой экономики. Французский Центральный банк – Банк де Франс был создан в 1800 году и является одним из старейших центральных банков в Европе.

Кроме того, законодательство Франции принадлежит к романо-германской правовой семье, которая наиболее близка к российской правовой системе, а правовые институты Франции во многом схожи с российскими

² См.: Вачев Н., Надь Т., Шпиллер Х. Финансовое право европейских социалистических стран / отв. ред. В.И. Лисовский. М.: Издательство «Юридическая литература», 1976.

³ Кредитные учреждения существовали еще в царской России. В период правления Петра I Россия обратила свои взгляды к странам Западной Европы. Первое кредитное учреждение было открыто в 1733 году. Оно выдавало краткосрочные ссуды под залог драгоценных металлов исходя из сравнительно низкого процента. Учреждение было полностью зависимым от государства и действовало в его интересах. Современная же двухуровневая банковская система в России существует сравнительно недавно, поэтому автор называет ее молодой. Во Франции же банковская система развивалась стабильно, последовательно, не претерпела коренных исторических преобразований. См.: Сорокина Ю.В. Финансовое управление и правовое регулирование финансовых отношений в России XVIII – нач. XX вв. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2001. С.167.

⁴ «Еще в XVIII веке финансы практически нигде, за исключением Франции, не существовали как особая самостоятельная наука. Зачатки финансовых знаний входили в состав особой категории так называемых камеральных наук». Подробнее см.: Козырин А. Н., Ялбулганов А. А. У истоков финансового права. М.: Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права»), 1998. С. 7.

аналогами, и изучение опыта именно этого государства может иметь большое теоретическое и практическое значение: позволит не только увидеть те или иные положительные возможности для дальнейшего развития банковской системы в России, но и предвидеть какие - либо отрицательные последствия.

В ходе диссертационного исследования были проанализированы источники на французском языке: нормативно-правовые акты Французской Республики, международно-правовые документы, учебная литература и научные труды ведущих европейских финансистов, что может способствовать повышению интереса к данному диссертационному исследованию.

Свидетельством актуальности изучения теоретико-правовых проблем финансово-правового регулирования банковской деятельности являются продолжающиеся дискуссии о месте банковского права в системе финансового права, о необходимости систематизации банковского законодательства, о правовом положении Банка России в системе органов государственного регулирования банковской деятельности, о необходимости совершенствования банковского регулирования и надзора, о защите прав вкладчиков и кредиторов кредитных организаций в связи с ростом спроса на банковские услуги.

Ответы на эти и многие другие дискуссионные вопросы необходимо искать в мировой науке финансового права, которая прошла огромный путь накопления теоретических знаний, построения различных моделей банковских систем. Но в то же время необходимо понимать, что исторический, экономический и политический контекст, а также особенности правовой культуры государства оказывают значительное влияние на степень эффективности использования в конкретной стране зарубежного опыта.

По данным основаниям заявленная тема диссертационного исследования представляется весьма актуальной и востребованной как в научно-теоретическом, так и практическом плане.

Степень научной разработанности темы

Проблемы финансово-правового регулирования банковской деятельности с учетом зарубежного опыта функционирования банковских систем в финансовом праве в достаточной степени не изучены. К опыту Франции в своих научных работах обращались такие авторы, как С.Б. Алпатов, С.А. Голубев, Е.В. Каменская, О.А. Наумчева, Г.А. Тосунян.

Однако вопросы, рассматриваемые в этих работах, не исследовались в сравнении с правовым опытом Российской Федерации, рассматривались в ограниченном объеме и не представляли собой предмета самостоятельного исследования. Кроме того, использованная в рамках указанных работ правовая база на сегодняшний день во многом является устаревшей.

В России в разные годы издавались книги таких французских финансистов, как П.-М. Годме, Ж. Матук, К. Гавальда, Ж. Стуфле, однако банковское законодательство во Франции в последнее десятилетие подверглось существенным изменениям: был принят Денежно-финансовый кодекс, Банк Франции вступил в Европейскую систему центральных банков. Новые веяния банковской системы Франции не получили надлежащего освещения в отечественной юридической литературе.

Объект диссертационного исследования – общественные отношения, возникающие в сфере финансово-правового регулирования банковской деятельности в России и во Франции.

Предметом исследования являются отношения, возникающие в процессе реализации норм права, регулирующих банковскую деятельность в Российской Федерации и во Французской Республике, изучаемые в целях совершенствования банковского законодательства, а также научно-теоретические и практические вопросы государственного регулирования банковской деятельности, законодательная регламентация банковской деятельности и нормотворчество Банка России, международно-правовая документация.

Цель исследования состоит в комплексном теоретико-правовом анализе проблем совершенствования государственного регулирования банковской деятельности в Российской Федерации, выявлении положительных аспектов банковской деятельности во Французской Республике с целью адаптации полученного опыта в отечественной практике, выработке практических рекомендаций и предложений по совершенствованию российского банковского законодательства. Достижение поставленной цели предполагается осуществить на основе анализа положений теории, действующего финансового, банковского, гражданского и административного законодательства России и Франции, а также путем решения следующих **основных задач** диссертационного исследования:

1) проанализировать научные позиции различных отечественных и

зарубежных специалистов в области финансового права, а также нормативно-правовую базу Российской Федерации и Французской Республики с целью определения роли банковской системы в финансовой деятельности государства;

2) дать общую характеристику финансово-правовых основ государственного регулирования банковской деятельности: сформулировать понятие *государственного регулирования*, отграничить его от понятия *государственное управление*, определить роль финансового права в его осуществлении; классифицировать виды государственного регулирования банковской деятельности, а также систематизировать принципы его осуществления;

3) рассмотреть структуру органов государственной власти, участвующих в осуществлении государственного регулирования банковской деятельности в России и во Франции в сравнительно-правовом аспекте;

4) охарактеризовать систему источников банковского права Франции на основе исследования форм и методов государственного регулирования банковской деятельности, а также проанализировать особенности законодательного регулирования банковской деятельности в обеих странах для выявления характерных черт банковских систем;

5) рассмотреть правовое положение Банка Франции и Банка России как органов государственного регулирования банковской деятельности с точки зрения объема их полномочий в контрольно-надзорной сфере с опорой на действующее законодательство;

6) охарактеризовать особенности пруденциального регулирования банковской деятельности в России и во Франции, сопоставить его с государственным регулированием банковской деятельности и его видами: правовым регулированием; регулированием, осуществляемым во взаимодействии Банка России с органами государственной власти; банковским регулированием и банковским надзором;

7) исследовать актуальные вопросы совершенствования организации банковского надзора в Российской Федерации путем выделения данных полномочий из компетенции Банка России, определить возможность использования опыта Франции в данной области;

8) дать научные рекомендации по дальнейшему совершенствованию отечественного банковского законодательства;

9) сформулировать предложения по использованию положительного опыта

Франции для устранения недостатков финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации, повышению качества правового обеспечения государственного регулирования банковской деятельности.

Методологическую основу исследования составляют использованные автором общенаучные и частно-научные методы познания: диалектический, синтеза и анализа, логический, исторический, системный, структурно-функциональный, формально-юридический, лингвистический, сравнительно-правовой, метод моделирования.

Теоретическая основа исследования

Исследуемые в диссертации вопросы финансово-правового регулирования банковской деятельности освещаются с учетом достижений таких юридических наук, как финансовое право, теория государства и права, конституционное и административное право, европейское право и др.

Основу диссертационного исследования составили научно-теоретические труды отечественных и зарубежных ученых, внесших существенный вклад в разработку проблем финансового права, в том числе касающихся финансово-правового регулирования банковской деятельности: К.С. Бельского, Н.М. Бородиной, А.Г. Братко, Е.Ф. Быстровой, А.Ю. Викулина, Д.В. Винницкого, Л.К. Вороновой, С.А. Голубева, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, В.В. Гриценко, Д.В. Давиденко, Н.Ю. Ерпылевой, Л.Г. Ефимовой, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, Н.В. Миловановой, В.Ю. Миронова, Н.В. Неверовой, О.М. Олейник, Е.Н. Пастушенко, Г.В. Петровой, Е.В. Покачаловой, Е.А. Ровинского, С.В. Рыбаковой, Э.Д. Соколовой, Т.Г. Тимаковой, Г.А. Тосуняна, Н.И. Химичевой, а также К. Балей-Банерже, Э. Бретодо, Д. Беснар, Б. Бошесн, Т. Боно, К. Гавальда, Т. Гастон-Бретон, П.-М. Годме, Ж. Девэз, Э. де Кармой, Э.-М. Крусис, А. Куре, Ж. Матук, Б. Мосшетто, Ф. Нё-Ледюк, Ф. Пельтье, М. Редон, Ж. Руссийон, Ж. Стуфле и др.

Отдельные финансово-правовые аспекты государственного регулирования банковской деятельности были исследованы в работах А.Ф. Бадтиева и Е.Ю. Плетневой, некоторых зарубежных авторов. Однако комплексное сравнительно-правовое исследование вопросов финансово-правового регулирования банковской деятельности пока не осуществлялось.

Применительно к теме исследования были привлечены научные работы ученых – представителей общей теории государства и права: С. С. Алексеева,

Д. Буте, М. И. Байгина, В. Л. Кулапова, А. В. Малько, Н. И. Матузова, О.Ю. Рыбакова и др.

В целях исследования вопросов государственного регулирования банковской деятельности привлечены работы таких ученых в области административного права, как: Ю. С. Адушкин, Ю. М. Козлов, М.С. Колтышев, Н. М. Конин, В. М. Мапохин, Ю. А. Тихомиров и др.

Особое внимание уделено публикациям ученых-экономистов, представителей руководства Центрального банка Российской Федерации и банковского сообщества: С. А. Голубева, В. Д. Мехрякова, А. В. Мурычева, А.В. Турбанова, Э. Фелпса и др.

Нормативную и эмпирическую базу диссертационного исследования составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, в том числе Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» (Банке России), Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», законы РФ, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, правовые акты Банка России; Конституция Французской Республики, Денежно-финансовый кодекс Французской Республики, законы, декреты, ординансы Правительства, инструкции Банковской комиссии Французской Республики. Кроме того, в рамках диссертационного исследования был проведен анализ важнейших международно-правовых документов в сфере банковской деятельности, директив Европейского союза.

В рамках сравнительного исследования рассмотрены нормы иных отраслей законодательства, определяющих правовую природу банковской деятельности.

Научная новизна

Диссертация представляет собой первое в науке финансового права монографическое исследование, специально посвященное актуальным вопросам финансово-правового регулирования банковской деятельности в сравнительно-правовом аспекте при выявлении возможностей применения опыта Французской Республики к банковской деятельности в Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в выводах и рекомендациях по совершенствованию финансово-правового регулирования банковской

деятельности в Российской Федерации. В работе предпринята попытка разработать механизм правового регулирования банковской деятельности, направленный на реализацию принципа *клиентоориентированности* банковской деятельности; определить понятие и принципы государственного регулирования банковской деятельности; дать авторскую трактовку направлений государственного регулирования банковской деятельности; на основе опыта Французской Республики в банковской сфере предложить ряд изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Сравнительно-правовое исследование вопросов финансово-правового регулирования банковской деятельности позволило автору разработать и **вынести на защиту ряд положений, отличающихся новизной или содержащих элементы новизны:**

1. Необходимо законодательно закрепить в определении понятия *финансовая деятельность государства* положение о деятельности по качественному и оптимальному формированию, распределению и расходованию публичных денежных фондов, а также контролю за их целесообразным и законным формированием, распределением и расходованием. Законодательное определение понятия *финансовая деятельность государства* обязательно должно содержать такие ее признаки, как качественность и оптимальность, которые будут направлены на ее совершенствование.

2. На основе проведенного исследования вопросов государственного регулирования банковской деятельности предлагается закрепить в главе I «Общие положения» Федерального закона «О банках и банковской деятельности» понятие и принципы государственного регулирования банковской деятельности.

3. Государственное регулирование банковской деятельности - это деятельность государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, Президента Российской Федерации, а также Банка России, направленная на реализацию финансово-правовой политики государства и упорядочение деятельности кредитных организаций. Видами государственного регулирования банковской деятельности предлагается считать: 1) правовое регулирование; 2) регулирование, осуществляемое во взаимодействии Банка России с органами государственной власти; 3) банковское регулирование и банковский надзор.

4. Принципами государственного регулирования банковской деятельности являются: 1) публичность, обусловленная государственно-властным характером регулирования банковской деятельности и преобладанием императивного метода регулирования; 2) комплексность субъектов регулирования, определяющая участие в осуществлении государственного регулирования банковской деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной власти и Банка России; 3) последовательность фиксирования государственных решений, касающихся банковской системы, в банковском законодательстве; 4) этичность, определяющая основным вектором государственного регулирования банковской деятельности нормы морали и нравственности, которые позволили бы сделать банковскую систему ориентированной в первую очередь на интересы клиента.

Существующее законодательное определение кредитной организации и отсутствие законодательно закреплённой системы принципов государственного регулирования банковской деятельности в Российской Федерации делает сегодня невозможной реализацию принципа *клиентоориентированности* банковской деятельности.

5. Направлениями регулирования банковской деятельности, осуществляемого во взаимодействии Банка России с органами государственной власти, являются: 1) нормотворческая деятельность; 2) регулирование в порядке подотчетности; 3) регулирование в форме прямого представительства (политическое регулирование).

6. Французское банковское законодательство на современном этапе четко структурировано и обеспечивает эффективное регулирование банковской деятельности. Структура Денежно-финансового кодекса Франции может быть использована при кодификации российского финансового законодательства с учетом и устранением отдельных недостатков, среди которых: 1) отсутствие четко выработанной системы принципов и общих положений законодательства, 2) слабая конституционная основа финансовой деятельности государства, 3) наличие целого ряда действующих законов, несмотря на принятие единого кодифицированного источника.

7. С учетом опыта Франции, в которой функции банковского регулирования и надзора выделены из компетенции Центрального банка и возложены на Комитет кредитных учреждений и предприятий, занимающихся инвестиционной деятельностью, Консультативный комитет

по финансовому законодательству и регламентации, Банковскую комиссию (независимую систему органов), следует выделить контрольно-надзорные функции из компетенции Центрального банка Российской Федерации с их последующей передачей независимой государственной структуре. Это позволит сконцентрировать деятельность Центрального банка на реализации его основных функций: защите и обеспечении национальной валюты, развитии и укреплении банковской системы, обеспечении бесперебойного функционирования платежной системы и в то же время участвовать в осуществлении банковского регулирования и надзора, которые при выделении из непосредственной компетенции Центрального банка приобретают более независимое положение.

8. Банковское регулирование должно иметь как приоритетную пруденциальную направленность, то есть ориентированность на недопущение банкротства кредитных организаций, на надежность банковской системы. Банковский надзор должен служить методом, обеспечивающим осуществление банковского регулирования, и тоже должен носить пруденциальный характер. Пруденциальное регулирование банковской деятельности определяет основной характер взаимоотношений Банка России и кредитных организаций, возникающих в рамках банковского регулирования и надзора в целях обеспечения финансовой стабильности банковской системы, гарантий прав вкладчиков и кредиторов.

9. В целях совершенствования законодательства необходимо изложить текст пункта 3 статьи 11 Федерального закона "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" в следующей более четкой и понятной для правоприменителя редакции: «Максимальная сумма возмещения в отношении одного вкладчика не может превышать 700 000 рублей, независимо от количества вкладов в одном банке».

10. Нормативно-правовое регулирование отношений обязательного страхования вкладов физических лиц во Французской Республике может стать ориентиром при определении перспектив развития данного института в Российской Федерации. В будущем представляется возможным распространение института страхования вкладов на инвестиции физических лиц, увеличение размера страховых выплат.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что проведенное сравнительно-правовое исследование вопросов финансово-правового регулирования банковской деятельности

позволило автору сформулировать теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию механизма правового регулирования банковской деятельности.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в законодательной, научно-исследовательской и педагогической деятельности. Результаты работы могут быть внедрены в учебный процесс при преподавании курсов: «Финансовое право», «Банковское право», «Международное финансовое право», «Европейское право», учебных дисциплин: «Финансовый контроль», «Банковское законодательство».

Апробация результатов исследования

Основные теоретические положения и выводы, а также практические рекомендации диссертационного исследования были опубликованы автором в научных статьях, в том числе в реферируемых ВАК изданиях, материалах международных и всероссийских научно-практических конференций.

Основные положения исследования также апробированы:

- при подготовке и чтении лекций по учебным дисциплинам «Международное финансовое право», «Налоговое право зарубежных стран», проведении семинарских занятий по финансовому и банковскому праву в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»;
- в работе научно-практических конференций и семинаров в высших учебных заведениях;
- при обсуждении и одобрении диссертации на кафедре финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»;
- в рамках консультаций с Департаментом права Университета Париж 8 (г. Париж, Франция).

Структура диссертации

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 5 параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационной работы, освещается степень научной разработанности избранной проблематики, указываются цель и задачи диссертационного исследования,

определяются теоретические, методологические и эмпирические основы проводимого исследования, подтверждается научная новизна и практическая значимость полученных диссертантом выводов, отмечается их апробация, формируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Финансово - правовые основы государственного регулирования банковской деятельности в России и во Франции» включает в себя два параграфа и пять подпараграфов. Первый параграф «Общая характеристика государственного регулирования банковской деятельности» посвящен исследованию роли банковской системы в финансовой деятельности государства, выявлению особенностей государственного регулирования банковской деятельности в России и во Франции; определению круга и специфики органов государственной власти, участвующих в государственном регулировании банковской деятельности.

В первом подпараграфе «Роль банковской системы в финансовой деятельности государства» в целях комплексного подхода к исследованию рассматриваются понятия *финансовая деятельность государства* и *банковская система*. Автор приходит к выводу, что банковская система является связующим звеном, обеспечивающим слаженное функционирование всех элементов финансовой системы в их единстве.

В рамках данного подпараграфа диссертант анализирует взаимосвязь банковской системы со всеми элементами финансовой системы: бюджетной системой, внебюджетными целевыми государственными и муниципальными денежными фондами, финансами страхования, институтом кредита и финансами предприятий на основе опыта России и Франции.

Автор обращает внимание на тесную взаимосвязь исторически сложившихся звеньев финансовой системы Франции: банковской системы, системы страхования, инвестиционной деятельности, что проявляется в едином нормативно-правовом регулировании, единой структуре компетентных органов государственной власти.

В диссертационном исследовании обосновывается, что нормативно-правовое регулирование отдельных финансово-правовых институтов во Французской Республике может стать ориентиром при определении перспектив их развития в Российской Федерации. В будущем представляется возможным развитие института страхования вкладов физических лиц с точки зрения его распространения на инвестиции физических лиц, увеличение

размера страховых выплат; укрепление взаимоотношений банковской и бюджетной систем с точки зрения классификации бюджетных счетов.

Диссертант приходит к выводу, что роль банковской системы в финансовой деятельности государства обусловлена значимостью денежно-кредитных функций банка и сильнейшим влиянием, которое оказывают операции последнего на экономическую активность в государстве.

Второй подпараграф «Государственное регулирование банковской деятельности: понятие, роль финансового права в его осуществлении» посвящен анализу вопросов государственного регулирования банковской деятельности, его видам и особенностям осуществления на современном этапе.

В подпараграфе обоснована позиция автора, согласно которой в отношении банковской деятельности предпочтение следует отдавать понятию *государственное регулирование* перед понятием *государственное управление*, что в теоретическом и правовом аспектах более оправдано.

Далее в работе выделяются и дифференцируются виды и направления государственного регулирования банковской деятельности, характеризуется методология его осуществления, классифицируется система отраслевых принципов, которая служила бы становлению в России «клиентоориентированной» банковской системы, предлагается ее закрепление на законодательном уровне.

Третий подпараграф «Органы государственного регулирования банковской деятельности в России и во Франции» посвящен исследованию системы органов государственной власти, участвующих в осуществлении государственного регулирования банковской деятельности в России и во Франции.

Автор в первую очередь обращает внимание на взаимодействие Центрального банка с федеральными органами государственной власти и вид государственного регулирования банковской деятельности, осуществляемый в рамках этого взаимодействия. Констатируется значимость этих взаимоотношений в аспекте независимости Центрального банка от других органов государственной власти и эффективности функционирования всей банковской системы.

Анализ правовых основ государственного регулирования банковской деятельности Президентом Российской Федерации позволяет диссертанту сделать вывод о достаточно широких полномочиях главы государства в

данной сфере, в свою очередь Президент Французской Республики наделен меньшим кругом полномочий в области регулирования банковской деятельности.

Эффективное осуществление данных полномочий возможно в условиях уважения принципа независимости Банка России и соблюдения конституционных и законодательных положений, регламентирующих данные отношения.

Центральные банки России и Франции являются автономными и полностью не зависящими от правительств государств. Однако специфика функций главного банка страны, исторически носящая характер исполнительной власти, обусловила тесную взаимосвязь центральных банков и правительств. Реализуемая главным банком денежно-кредитная политика является составной частью экономической политики государства.

Сходство ряда положений во взаимодействии центральных банков обеих стран с правительством позволяет автору прийти к выводу о том, что отсутствие в Российской Федерации практики передачи принимаемых Центральным банком правовых актов на агреман (одобрение) соответствующим министрам, которая имеет место во Франции, является дополнительной гарантией независимости Банка России.

По мнению диссертанта, практика назначения на должность Управляющего Банка Франции и его заместителей декретом Совета министров может быть рассмотрена как положительная. Кажется более целесообразным участие в данной процедуре органов исполнительной власти, которые вместе с Центральным банком Франции ответственны за реализацию денежно-кредитной политики. Центральный банк по своей сути ближе к органам исполнительной власти, поэтому было бы более логичным отнесение данного вопроса к компетенции все-таки органов исполнительной власти и профильного министерства.

Автор делает вывод о том, что взаимодействие Центрального банка с органами государственной власти во Франции является более тесным, нежели в России по причине присутствия представителей верховных органов законодательной и исполнительной власти в обоих коллегиальных органах управления Банком Франции. Но, если рассматривать модель управления Центральными банками двух стран с позиции независимости, существующая структура управления Банком России кажется автору более эффективной.

В первом подпараграфе «Общая характеристика источников банковского права Франции» **второго параграфа** «Финансово-правовые основы банковской деятельности: сравнительный анализ опыта России и Франции» с целью получения общего представления о банковской системе Франции исследуются правовые акты, в которых содержатся источники банковского права.

На основе анализа финансово-правовых норм, содержащихся в Конституции Франции, автор отмечает, что конституционная основа финансовой деятельности государства в Конституции Франции не представлена в достаточной мере широко. В основном законе Франции отсутствуют правовые нормы, регламентирующие статус и функции Банка Франции. Закрепление на уровне Конституции правовых основ банковской деятельности, безусловно, является подтверждением значимости этого института в финансовой деятельности государства. В этом аспекте Конституция Российской Федерации содержит большее количество норм, регулирующих банковскую деятельность.

Большое внимание уделяется автором кодифицированному источнику финансового права Франции - Денежно-финансовому кодексу, представляющему особый интерес для отечественной науки финансового права в силу отсутствия в отрасли единого кодифицированного источника. В то же время обращается внимание на недостатки Денежно-финансового кодекса как источника права. Кодекс не закрепляет единую систему принципов финансового законодательства, его основ и, по сути, представляет собой семь книг, регулирующих различные секторы финансовых правоотношений, не содержащих характерных для отечественного законодательства «общих положений», в которых могла бы быть зафиксирована система принципов.

В рамках подпараграфа в целях более полного изучения данного вопроса автор исследует и иные источники банковского права Франции, которые сохранили юридическую силу, несмотря на введение Кодекса: законодательные акты; постановления правительства; декреты, которые в современной Франции издаются Президентом и премьер-министром; ординансы, принимаемые Правительством в порядке делегированного законодательства и подписываемые Президентом, а также международно-правовые документы; директивы ЕС.

Общие правовые нормы стран Европейского сообщества, безусловно, носят международный характер, но призваны интегрироваться со временем в национальные правовые системы. Так, например на основе анализа положений Директивы 2000/12/ЕС от 20 марта 2000 г. автор приходит к выводу о стремлении законодателя к унификации национального банковского законодательства стран сообщества, в том числе и по вопросу статуса кредитных учреждений. Данная директива стала своеобразным кодифицированным источником международного банковского права в рамках ЕС.

Обращение к правовой природе соглашений, заключаемых между государством и Центральным банком, обычаям, судебной практике позволяет автору констатировать, что эта группа источников банковского права в России на современном этапе находится в стадии становления в силу недостаточной сформированности банковской практики.

Автор делает вывод о системности и стабильности банковского законодательства Франции, что связывает с иной историей развития финансового и банковского права во Франции.

Во **втором подпараграфе** «Законодательное регулирование банковской деятельности: сравнительно-правовой аспект» рассмотрены вопросы законодательного регулирования банковской деятельности во Франции в историческом аспекте, что позволяет проследить этапы становления банковской системы Франции с 1941 года по настоящее время и эволюцию законодательного регулирования банковской деятельности в сравнении с опытом Российской Федерации.

Рассмотрев первоначально Закон от 13 июня 1941 г. «Посвященный вопросам регламентации и организации банковской деятельности» и Закон № 45-015 от 2 декабря 1945 г. «О национализации Банка Франции и крупных банков», которые впервые на законодательном уровне закрепили «монополию» банковских услуг и два основных принципа банковской деятельности: приоритет интересов клиента и принцип кредитования, автор в дальнейшем переходит к анализу иных важнейших законодательных источников банковского права Франции, прослеживает становление и развитие современной банковской системы во Франции, проводит параллели с историей становления двухуровневой банковской системы в России.

Диссертант отмечает, что комплексный характер банковского законодательства проявляется и в России и во Франции; нормы,

регулирующие банковские правоотношения, содержатся как в законодательных актах, непосредственно принятых в банковской сфере, так и в законодательных актах других отраслей права.

Во Франции в результате банковской реформы сложилась четкая двухуровневая банковская система, представленная Центральным банком (Банком Франции) и кредитными учреждениями нескольких видов. Французское банковское законодательство на современном этапе четко структурировано и обеспечивает эффективное регулирование банковской деятельности.

Вторая глава диссертационного исследования «Центральный банк как орган государственного регулирования банковской деятельности» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Сравнительный анализ правового положения Центральные банков России и Франции» посвящен исследованию положения Центрального банка Франции (Банка Франции) и правового статуса Банка России.

Автор отмечает двойной характер правового статуса Банка Франции, что обусловлено двумя составляющими его деятельности: 1) активное содействие решениям, принимаемым в многочисленных европейских и международных структурах, а также на национальном и региональном уровне; 2) непосредственное участие в финансовой деятельности государства путем реализации возложенных на него функций в дележно-кредитной сфере.

Подробное исследование деятельности Банка Франции в рамках Европейской системы центральных банков осуществляется с целью получения положительного опыта функционирования подобных структур, который может быть использован для воссоздания Банка Содружества независимых государств, позволит пересмотреть основные направления его деятельности в соответствии с приоритетами экономической политики стран-участниц и внести соответствующие изменения в его устав.

На основе анализа правового положения Центральные банков двух стран диссертант приходит к выводу об особом комплексном организационно-правовом статусе, характерном для Центральные банков России и Франции, сочетающем в себе черты юридического лица и публичного органа государственной власти.

Основополагающие функции, которые выполняют Центральные банки России и Франции, схожи: 1) защита и обеспечение национальной валюты, 2) разработка основных направлений денежно-кредитной политики, 3) контроль за банковской системой, 4) обеспечение эффективного функционирования платежной системы, 5) эмиссия наличных денег и другие.

Существенным отличием правового статуса Банка Франции является выделение из его компетенции банковского регулирования и банковского надзора.

Второй параграф «Особенности пруденциального регулирования банковской деятельности» посвящен уяснению содержания данного понятия в целях сопоставления его с понятием *государственное регулирование банковской деятельности* и его видами: правовым регулированием; регулированием, осуществляемым во взаимодействии Банка России с органами государственной власти; банковским регулированием и банковским надзором.

Анализ мнения ученых и правовых актов Банка России позволяет автору выделить два подхода к определению понятия *пруденциальное регулирование*: в узком смысле – это издание нормативных актов и предписаний Банка России, содержащих пруденциальные нормы, а в широком – это банковское регулирование и банковский надзор, потому что их реализация направлена на обеспечение финансовой стабильности банковской системы, гарантий прав вкладчиков и кредиторов.

Автор приходит к выводу, что банковское регулирование имеет пруденциальную направленность, то есть ориентированность на недопущение банкротства кредитных организаций, надежность банковской системы, указывает на связь пруденциальной направленности банковского регулирования с реализацией принципа *клиентоориентированности* банковской деятельности.

В третьем параграфе «**Органы банковского регулирования и надзора в России и во Франции**» рассмотрены модели осуществления банковского регулирования и надзора России и Франции с целью определения их эффективности.

Первоначально автор исследует мнения ученых относительно необходимости осуществления государственного надзора за деятельностью кредитных организаций, эффективности организации банковского надзора, перспектив его совершенствования.

В результате анализа российского и французского опыта в диссертационной работе делается вывод о целесообразности преобразования российской системы банковского надзора, что нашло отражение в положениях, выносимых на защиту.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования, обобщаются сделанные выводы и предложения, кроме того, автор обозначает перспективы дальнейшего совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендуемых ВАК:

1. *Шаповалов М.А.* Система источников банковского права Франции: возможности использования положительного зарубежного опыта // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 2 (0,4 п.л.);

Статьи в иных изданиях:

2. *Шаповалов М.А.* Банковское право Франции: использование зарубежного опыта при модернизации российского законодательства // Актуальные проблемы банковского права в России: сборник статей международной научно-практической конференции. Пенза: АНОО «Приволжский Дом знаний», 2007. (0,2 п.л.);
3. *Шаповалов М.А.* К вопросу о кодификации банковского законодательства // Наука Европейского континента: сборник научных трудов IV Международной научно-практической конференции. Прага: Publishing house «Education and Science», 2007. (0,2 п.л.);
4. *Шаповалов М.А.* Финансово-правовая политика в области государственного регулирования банковской деятельности // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сборник научных трудов (по материалам межвузовской научно-практической конференции, Саратов, 18 апреля 2008 г.) / Под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. (0,2 п.л.);

5. *Шаповалов М.А.* К вопросу о правовом положении Банка Франции в Европейской системе Центральных банков // Актуальные проблемы современного финансового права России: сборник научных трудов, посвященный 80-летию д.ю.н., профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой / Под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. (0,2 п.л.);
6. *Шаповалов М.А.* Законодательное регулирование банковской деятельности: опыт Франции // Финансовое право. Москва: ИГ «Юрист», 2009. №5 (0,5 п.л.);
7. *Шаповалов М.А.* Развитие института страхования вкладов в России в условиях финансового кризиса // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сборник научных трудов (по материалам международной научно-практической конференции, Саратов, 27 мая 2009 г.) / Под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. (0,2 п.л.).

Подписано к печати 14.09.2009 г. Уч.-изд. л. 1,1.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Таймс».
Тираж 100 экз. Заказ 356.

Издательство

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.