

На правах рукописи

ЖЕЛЕЗНЯКОВ АЛЕКСАНДР ЕВГЕНЬЕВИЧ

Финансово-правовое обеспечение публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием

Специальность 12.00.14 – Административное право; финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет»

Научный руководитель: **Мелехин Александр Владимирович**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Гусева Татьяна Алексеевна**
доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры «Финансовое и предпринимательское право» ФГБОУ ВПО «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс»

Вершило Татьяна Александровна
кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Финансовое право» ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия»

Ведущая организация: **ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»**

Защита состоится 16 мая 2012 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 446.004.05 по юридическим наукам в ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет» по адресу: 125993, г. Москва, ГСП-3, ул. Смольная, д. 36, ауд. 209.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет»

Автореферат разослан «__» _____ 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Д.С. Петренко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования обусловлена потребностью изучения реализации публичных интересов в кредитных организациях, созданных государством. Это относится к таким банкам, как Сбербанк, Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Банк ВТБ, Россельхозбанк, и др. Показателем значимости данной проблемы является пример, когда в период кризиса 2008–2009 гг. из бюджета в адрес коммерческих банков с государственным участием было передано около 3 триллионов рублей, чтобы эти банки инвестировали их в экономику либо предоставили дешевые кредиты другим банкам. Однако по причине того, что не была предусмотрена ответственность банков за целевое использование средств, вышеназванные триллионы в основном ушли на закупку долларов США. В результате чего курс доллара США вырос более чем на 10 рублей, а сами банки получили в результате этого трюка несколько миллиардов рублей прибыли. В другом случае Сбербанк ввел оплату услуги за перечисление коммунальных платежей и заработал за прошлый год более 10 миллиардов долларов США прибыли за счет обслуживаемого населения. Все это свидетельствует о явном расхождении интересов государства и той реальной практики, которая реализуется руководством банков с государственным участием.

Во многом вышеназванные проблемы затрагивают и другие коммерческие банки, когда они выступают агентами государства в ряде случаев по отношению к иным негосударственным организациям и физическим лицам и ненадлежащим образом реализуют указанную миссию. Выполняя от имени государства публичные функции, они фактически переводят процесс реализации соответствующих услуг на платную основу.

Участие государства как соучредителя в коммерческих банках одновременно сдерживает развитие конкуренции в банковской сфере, поскольку указанные банки используют свое привилегированное положение

и оказывают давление на других субъектов банковской деятельности. В силу сказанного складывается парадоксальная ситуация: с одной стороны, коммерческие банки с участием государства недостаточно обеспечивают интересы своего соучредителя; с другой стороны, те же самые банки выступают сдерживающим фактором по развитию конкуренции в банковской сфере. В такой ситуации государству следует определиться – что дальше делать с вышеназванными банками.

Вопросы обеспечения публичных интересов в деятельности коммерческих банков с государственным участием на законодательном уровне решаются посредством уставных документов названных банков, функционирующих на принципах гражданского права, либо Федеральным законом «О банке развития», который, по сути, выполняет функцию устава этого банка. Нормы гражданского права определяют порядок обеспечения имущественных интересов собственника – государства на принципах гражданского права.

В этой связи встает проблема создания специальных финансово-правовых институтов обеспечения интересов государства в создаваемых им юридических лицах, включая коммерческие банки. Речь идет о формировании системного комплекса правовых норм, решающих вышеназванную проблему.

Серьезным упущением действующего банковского законодательства является то, что в законодательстве отсутствует надлежащий порядок, определяющий реализацию коммерческими банками с государственным участием интересов государства, в нем не предусмотрена отдельная форма контроля за коммерческими банками с участием государства с целью надежного обеспечения интересов государства в сфере деятельности этого вида кредитных организаций. В связи с этим возникает ряд проблем в деле выполнения коммерческими банками с государственным участием публичных интересов.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена также недостаточным вниманием к ней публично-правовой науки.

Область исследования соответствует п. 2 «Сущность и содержание управленческой, исполнительской деятельности как предмета административно-правового регулирования», п. 6 «Правовой статус субъектов административного права», п. 8 «Административно-правовые методы регулирования», п. 12 «Административно-правовое регулирование и управление в экономических отраслях», п. 21 «Финансово-правовые отношения и их виды», п. 23 «Правовой статус субъектов финансового права», п. 25 «Финансовый контроль», п. 34 «Правовой статус банков и правовой режим банковского кредита» паспорта специальности 12.00.14 – Административное право; финансовое право; информационное право номенклатуры специальностей научных работников, утвержденной Приказом Минобрнауки РФ от 25.02.2009 № 59 (в ред. от 16.11.2009).

Степень научной разработанности темы исследования.

В России традиционно банковская система создавалась с активным участием государства в отличие от западных банковских систем, поэтому в трудах ученых XIX в. и начала XX в. Д.Д. Батюшкова, Е.Л. Вознесенского, А.Н. Гурьева, Я.И. Печерина, Л.Н. Яснопольского и др. вопросы обеспечения интересов государства посредством отдельных обособленных банков отделялись от вопросов функционирования банковской системы.

В советский период изучали аспекты функционирования государственных банков такие ученые, как М.М. Агарков, Р.Ф. Захарова, Б.П. Курашвили, М.И. Пискотин, Г.Х. Попов, и др.

Современными учеными рассматривался широкий спектр вопросов, касающихся рассматриваемой темы. Так, в целом отдельным аспектам в регулировании банковских отношений с участием банков, отражающих публичные аспекты в банковской деятельности, посвящены работы следующих авторов: А.Г. Братко, А.Ю. Викулина, Я.А. Гейвандова, С.А.

Голубева, Е.Ю. Грачевой, Е.Б. Лаутс, Е.Н. Пастушенко, Э.Д. Соколовой, Г.П. Толстопятенко, Г.А. Тосуняна, А.В. Турбанова, С.О. Шохина, Н.И. Химичевой, Е.В. Черниковой, А.М. Экмаляна и др.

Некоторые диссертационные работы были посвящены отдельным проблемам правового регулирования, формам и методам государственного воздействия в банковской сфере, таких авторов, как Т.Р. Арутюнян, А.Ф. Батдиев, Т.В. Башмакова, С.Б. Жилина, Ю.А. Колесников, А.А. Мамедов, В.Ю. Миронов, С.А. Набиев, М.С. Прокошин, В.Б. Сенин, и др.

Однако до настоящего времени отсутствовало комплексное исследование вопроса обеспечения публичных интересов непосредственно в коммерческих банках с государственным участием. В силу этого данная проблема требует дальнейшего исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном изучении проблем финансово-правового обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием, выявлении имеющихся недостатков в сфере правового обеспечения названных интересов и путей их решения применительно к современному этапу развития банковской системы в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- дать исторический анализ регулирования государством банковской системы и специфики реализации в банковской сфере интересов государства;
- сформулировать понятийно-категориальный аппарат, касающийся содержания и сущности понимания специфики статуса и деятельности банков с государственным участием;
- раскрыть сущность и специфику проявления публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием на современном этапе;

– определить специфический порядок финансово-правового обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием;

– выявить недостатки и разработать пути совершенствования финансово-правового обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием;

– раскрыть основные моменты механизма обеспечения публичных интересов деятельности кредитных организаций с государственным участием;

– раскрыть состояние и пути совершенствования организации контроля за деятельностью кредитных организаций с государственным участием на предмет обеспечения публичных интересов;

– провести сравнительно-правовое исследование по вопросам обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием в России и за рубежом;

– сформулировать современную концепцию развития участия государства в банковской сфере с точки зрения обеспечения интересов государства.

Объект диссертационного исследования – совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения реализации коммерческими банками с государственным участием публичных функций.

Предмет исследования – финансово-правовые нормы, регулирующие порядок осуществления публичных функций коммерческими банками с государственным участием в Российской Федерации, а также определяющие контроль за данной деятельностью со стороны государства, соответствующая правоприменительная практика, труды ученых, включая концептуальные положения дореволюционной, советской и современной доктрины России, и

проблемы применения норм права для регулирования данных правоотношений.

Методологическую основу исследования составили следующие методы: диалектический метод, исторический анализ, сравнительно-правовой, формально-логический, структурно-функциональный, теоретико-прогностический и другие общенаучные и специальные методы исследования.

Теоретической основой исследования стали научные труды ученых, указанных в разделе «Степень научной разработанности темы исследования», а также научные работы специалистов теории права и иных отраслей права: В.С. Автономова, С.С. Алексеева, С.Н. Бабурина, М.В. Баглая, К.Л. Боуви, С.Н. Братусь, В.Г., Вершило Т.А., Вишнякова, М.А. Гершман, Н.П. Гибало, Т.А. Гусевой, В.В. Гущина, Н.И. Зинченко, Л.Е. Калининой, А.Б. Карасёва, М.В. Колесниковой, Н.М. Коркунова, Р.А. Курбанова, В.В. Лазарева, А.Д. Левашенко, Г.Н. Мальгинова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мелехина, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсисянца, А.М. Осавелюка, Н.Н. Пахомовой, М. Портера, О.В. Почукаевой, А.Д. Радыгина, И.М. Рассолова, А. Роберта, О.П. Сауляка, А.Д. Селюкова, А.П. Сергеева, З.А. Станкевича, Е.А. Суханова, А.М. Тарасова, Дж. Тилл, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, П. Фишера, Т.Я. Хабриевой, В.С. Хижняк, В.Е. Чиркина, А.И. Экимова.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования его результатов в законотворческой и правоприменительной деятельности по совершенствованию финансово-правового обеспечения публичных интересов в банковской деятельности. Основные положения и выводы диссертации могут быть также применены в научно-исследовательской деятельности при дальнейшем исследовании актуальных проблем банковских отношений в целом, в сфере государственного регулирования банковской деятельности в частности, а

также при подготовке учебников, учебных пособий, практикумов и другой учебно-методической литературы, в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансовое право», «Административное право», «Банковское право».

Нормативная основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, правовыми подзаконными актами государственных органов, а также нормативными правовыми актами Центрального банка Российской Федерации, нормативными правовыми актами зарубежных государств. Особое внимание уделено изучению и анализу Федерального закона от 02.12.1990 № 395-ФЗ «О банках и банковской деятельности», Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», иных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих банковскую деятельность.

Эмпирическую основу исследования составил анализ судебной практики, материалов периодической печати по проблематике диссертационного исследования, соответствующих данных из научных докладов и отчетов научно-практических конференций, официальных интернет-сайтов государственных органов, рассматриваемых коммерческих банков с государственным участием, отчетов исследуемых организаций.

Научная новизна диссертации заключается в том, что она является одним из первых комплексных, монографических исследований современного состояния финансово-правового обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием. Выявлены имеющиеся проблемы в исследуемой сфере, на основе чего сформулирован комплекс базовых положений относительно развития банковского законодательства по повышению роли коммерческих банков с государственным участием в деле обеспечения публичных интересов.

В диссертации раскрыто понятие коммерческого банка с государственным участием, особенности содержания его деятельности. Выработаны основные направления совершенствования регламентации и содержания финансово-правового обеспечения в банковской сфере, а также указаны основные направления развития реализации публичных интересов в деятельности коммерческих банков с государственным участием, включая совершенствование государственного контроля за коммерческими банками с государственным участием.

В диссертационном исследовании сформулированы и обоснованы теоретические положения, являющиеся новыми либо имеющими элементы новизны, которые и **выносятся на защиту**:

1. Определено, что в качестве публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием следует рассматривать потребности общества и государства в решении ряда специфических задач, которые не могут быть решены в надлежащей степени иными коммерческими банками. К таковым задачам относятся: обеспечение уплаты налогов и иных обязательных платежей, обслуживание ряда бюджетных потребностей, выполнение функций как уполномоченных банков, в том числе агентских функций по инвестиционным программам. Указанные банки выполняют также функцию основного ядра, обеспечивающего финансовую устойчивость всей банковской системы.

2. Дано определение понятия коммерческого банка с государственным участием, под которым понимается кредитная организация, действующая на основании лицензии, выдаваемой Банком России, в которой государство участвует, в том числе посредством Банка России, в качестве акционера либо в которой более 50% уставного капитала принадлежит государственным корпорациям и головным банкам банковских групп, контролируемых государством, извлекающая прибыль только путем осуществления определенной в законодательстве банковской деятельности.

3. Специфика финансово-правового обеспечения в деятельности коммерческих банков с государственным участием предполагает применение властного, публичного метода в отношении регулирования деятельности указанных коммерческих банков, а также дополнительные обременения и ограничения в целях обеспечения публичных интересов, что выражается в обязанности коммерческих банков с государственным участием выполнять дополнительные специфические функции по обеспечению интересов публичного характера, а также в установлении дополнительных форм контроля за ними. Организационной основой обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием является Банк России, который, будучи особым типом юридического лица, наделен полномочиями органа исполнительной власти и решает задачи отражения только государственных интересов. Исходя из этого, являясь банком с государственным участием, Банк России не является коммерческим банком и не относится к рассматриваемым коммерческим банкам с государственным участием.

4. В процессе ретроспективного анализа выявлено, что государство на первых этапах развития банковской системы выступало как доминирующий субъект банковской деятельности. Поэтому не вставал специальный вопрос о необходимости формирования обособленного механизма реализации интересов государства в банковской деятельности. В советский период в связи с полным включением субъектов банковской деятельности в систему самого государства указанный вопрос отражения государственных интересов решался естественным образом посредством всех банков в СССР. В рыночный период активного создания коммерческих банков, в том числе и без участия государства, для реализации публичных интересов потребовалось выделение специальных банков, на которые возлагаются специфические задачи особого назначения с государственным участием. В силу поспешности такого процесса государство не в полной и не

в должной мере проработало и регламентировало деятельность таких банков, что стало существенно тормозить развитие системы кредитных отношений в целом.

5. На основе анализа зарубежного опыта регулирования банковской деятельности установлено, что в большинстве стран мировой экономики государство для обеспечения своих интересов опирается на центральные банки либо иные специфические финансово-кредитные организации. Данные субъекты имеют меньший объем правоспособности по сравнению с обычными банками, поскольку главной их обязанностью является выполнение функций, которыми их наделило государство. В силу этого обоснована необходимость пересмотра сложившейся тенденции снижения роли государства в деятельности коммерческих банков в процессе реализации публичных интересов, в частности предложено создать кредитные организации с урезанными полномочиями в сравнении с обычными коммерческими банками для выполнения специфических функций по реализации публичных интересов в банковской сфере.

6. Обосновано предложение о поддержке высказанного в доктринальных источниках мнения о принятии Банковского кодекса РФ. Предложено разработать в рамках данного кодекса отдельную главу по регулированию коммерческих банков с государственным участием как особого субъекта банковской системы, в которой необходимо определить перечень таких банков, их специфические функции, систему и порядок осуществления контроля и надзора за обеспечением указанными банками публичных интересов.

7. Сформулирован вывод о необходимости усиления государственного контроля в отношении коммерческих банков с государственным участием. В целях установления отдельной формы контроля за такими банками необходимо создать специальное Федеральное агентство, не подчиненное Центральному банку РФ, целью которого станет

контроль за обеспечением публичных интересов коммерческими банками с участием государства. Сформулировано предложение внести изменение в ст. 2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», предполагающее включение данного органа в качестве составного элемента банковской системы.

Предполагается, что данный орган будет подотчетен Министерству финансов РФ. На банки с государственным участием будет возложена обязанность согласовывать свою политику с этим органом исполнительной власти, а также направлять ему отчетность и результаты аудита.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа подготовлена на кафедре административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет», где проводились ее рецензирование и обсуждение. Основные результаты диссертационного исследования, выводы и рекомендации опубликованы в различных научных изданиях, апробированы в период сбора, обобщения и анализа материала, использованного при написании настоящей диссертации, в процессе проведения учебных занятий (2009–2012 гг.).

Отдельные положения диссертационного исследования использованы при подготовке и проведении ряда совещаний с участием руководства Общества с ограниченной ответственностью «КОМПАРЕКС», входящего в Банковскую Группу Райффайзен, были обсуждены на заседании Общественного совета при комитете Тульской области по инновациям и информатизации, а также применены в учебном процессе ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет» при проведении занятий по учебным дисциплинам: «Финансовое право», «Административное право», «Банковское право», «Административно-правовое взаимодействие государства и бизнеса».

Публикации, отражающие результаты диссертационного исследования. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования изложены в 4 опубликованных научных статьях общим объемом 2,1 печ. л. (из них авторских – 2,1 печ. л.). В числе опубликованных научных статей 3 статьи объемом 1,8 печ. л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов научных исследований.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, девяти параграфов, заключения и списка использованной литературы, а также приложений. Название и размещение глав и параграфов обусловлены логикой изложения и результатами проведенного исследования.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении представляется общая характеристика диссертационной работы, обосновывается научная и практическая актуальность темы диссертационного исследования, указывается степень разработанности темы, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, теоретическая и методологическая основы исследования, формируются основные положения, выносимые на защиту, определяются научная новизна и практическая значимость исследования, указывается теоретическая и практическая значимость полученных в ходе исследования результатов и их апробация.

Глава первая «Теоретико-методологические подходы к анализу сущности проявления публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием» включает в себя четыре параграфа. **В первом параграфе «Генезис формирования публичных интересов в банковской системе Российской Федерации»** раскрываются пути становления банковской системы в

Российской Федерации и формы реализации через нее государственных интересов.

История становления и развития отечественной банковской системы показывает, что в основе данного процесса стоял публичный интерес. Так, инициатива создания первых банков принадлежала правителям России. Она обуславливалась их желанием направить денежные средства, имеющиеся у государства, на развитие и поддержку экономики и отдельных категорий граждан, чаще всего из дворянства и других привилегированных слоев.

В дальнейшем государство всегда играло главенствующую роль в рассматриваемом процессе, и именно банки с государственным участием определяли вектор развития всей кредитной сферы правоотношений. Вместе с тем недостатки в деятельности банков с государственным участием существенно тормозили развитие системы кредитных отношений в целом.

Исторический анализ показал, что эффективность функционирования банковской системы как одной из сфер экономики страны не может быть успешной при несовершенстве, отсутствии системности и стабильности в других сферах во главе со слабым государством, несовершенным законодательством и нестабильностью финансово-экономических отношений, а также несовершенным судопроизводством.

Во втором параграфе *«Сущность публичных интересов и специфика их проявления в банковской сфере»* раскрывается, в чем заключается публичный интерес государства в рамках банковской системы.

Применительно к банковской системе реализация публичных интересов предполагает, что она должна финансово обеспечить бесперебойное и эффективное функционирование государственных органов и учреждений, что, в свою очередь, способствует развитию суверенного государства в целом. Решение этих задач напрямую зависит от состояния банковской системы страны, от ее устойчивости и надежности. В силу этого банковская деятельность неотделима от сферы публичных интересов.

Исходя из специфики рассмотренной сферы и самих субъектов, в качестве публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием следует рассматривать потребности государства в решении ряда специфических задач, которые не могут быть решены в надлежащей степени иными коммерческими банками.

Важно понимать, что банковская система, являясь частью денежно-кредитной системы, более чем какие-либо иные правовые или экономические явления может способствовать экономическому росту и социально-политической стабильности государства и общества либо, наоборот, спровоцировать кризисные явления, экономическое обнищание и, как следствие, социально-политическую нестабильность. Причем кризисные явления и социальная нестабильность могут возникать на региональном, национальном и международном уровнях.

В силу этого государство, реализовывая публичные интересы через банковскую систему, уделяет значительное внимание надежности, устойчивости и четкости функционирования такой системы. Это предполагает регуляцию и контроль банковской системой. Данные функции возложены прежде всего на Банк России.

В третьем параграфе «Правовой статус коммерческого банка с государственным участием» раскрываются основные понятия и содержание статуса коммерческого банка с государственным участием.

Следует иметь в виду, что коммерческий банк с государственным участием осуществляет свою деятельность с помощью средств, аналогичных другим банкам. Из анализа российского законодательства следует, что специфический статус таких банков не выделяет дополнительных возможностей для них. Это является прямым следствием такого принципа построения экономики в целом и денежно-кредитной системы в частности как принцип конкуренции.

Также в законодательстве не предполагается, что особый статус изученных банков влечет особый порядок их регистрации и выдачи лицензий на осуществление отдельных видов банковской деятельности.

Наиболее существенной отличительной чертой таких банков является то, что они являются кредитными организациями, в которых государство участвует в качестве акционера либо в которых более 50% уставного капитала принадлежит государственным корпорациям и головным банкам банковских групп, контролируемых государством.

В четвертом параграфе *«Формы и методы, применяемые для обеспечения публичных интересов в деятельности коммерческих банков с государственным участием»* рассматриваются основные пути и органы, которые способствуют реализации государством публичных интересов посредством коммерческих банков с государственным участием.

Автором было определено, что под формами государственного управления принято понимать внешнее практическое выражение регулятивной деятельности в конкретных действиях, совершаемых органами государственного управления в пределах их компетенции и вызывающих определенные последствия. В сущности, формы управленческой деятельности отражают ее содержание. Они наглядно демонстрируют, как выполняется та или иная функция управления на практике, решается конкретная управленческая задача. Формы имеют своей целью наиболее целесообразное выполнение функций управления, выполнение поставленных перед государственными органами задач с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Формы государственной управленческой деятельности весьма многообразны. Наиболее распространена классификация форм управленческой деятельности по следующим группам: издание правовых актов; совершение иных юридически значимых действий; проведение

непосредственно организационных мероприятий; осуществление материально-технических операций.

Методы в деятельности органов управления подразделяются: общие методы; специальные методы; административные методы.

Регулирование банковской деятельности особо специфично, поскольку оно представляется как процесс по установлению правил осуществления банковской деятельности в России в порядке законодательной и иной нормотворческой деятельности. Президент Российской Федерации и Государственная Дума Российской Федерации контролируют Банк России, последний осуществляет контроль и надзор за соблюдением банковского законодательства коммерческими банками и иными небанковскими финансово-кредитными институтами, применяет принуждение в случае допущения нарушений установленных правил поведения наряду с судебной властью (но суд может применить принуждение к любому субъекту банковской системы).

Цели государственной экономической политики определяют цели системы государственного управления в сфере банковской деятельности как обеспечение экономической стабильности и развития государства. К ним относятся обеспечение стабильности финансовой системы, эффективности использования банками общественных средств, мобилизация банковской системы на решение стоящих перед государством экономических и политических задач, обеспечение сохранности денежных средств населения, организация денежного рынка страны и платежной системы, регулирование конкуренции на банковском рынке, обеспечение открытости рынка банковских услуг для всех социальных групп населения¹. Также в качестве одной из целей государственного регулирования банковской системы

¹ Масленников В.В., Соколов Ю.А. Национальная банковская система. М., 2002. С. 59–66.

выделяют определение правовых рамок для осуществления банковской деятельности и основ структуры банковской системы.

Государственное регулирование банковской деятельности осуществляется путем комплексного воздействия на объект управления со стороны целого ряда государственных структур, основной из которых является Банк России.

Глава вторая «Основные моменты механизма финансово-правового обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием» включает в себя три параграфа. **В первом параграфе** *«Финансово-правовое обеспечение публичных интересов в процессе осуществления инвестиционной деятельности коммерческих банков с государственным участием»* раскрываются организационные и правовые основы механизма обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием.

Банковская деятельность как основной элемент механизма финансовой деятельности государства является (должна являться) объектом наиболее жесткого регулирования со стороны государства, поскольку банки ставят в зависимость от своей деятельности защищенность и устойчивость национальной валюты.

Банковское регулирование в самом широком смысле осуществляется посредством правотворческой деятельности законодателя, а также деятельности Банка России и иных органов государственной власти по регулированию деятельности кредитных организаций. Вместе с тем, как было отмечено, органом банковского регулирования и надзора является исключительно Банк России.

Участие государства в управлении рассматриваемыми кредитными организациям осуществляется в двух формах:

1. Посредством издания нормативно-правовых актов, определяющих статус, функции, задачи и полномочия банков с государственным участием. Правовое регулирование деятельности банков с государственным участием также может осуществляться путем издания нормативных правовых актов, направленных на возникновение прав и обязанностей банков с государственным участием в определенных отраслях экономики. Такого рода актами являются, например, предписания государства Сбербанку России в процессе банковского кризиса об осуществлении перевода вкладов из проблемных банков.

2. Посредством участия государства в органах управления кредитными организациями через своих представителей, в том числе утверждение учредительных документов организаций. Осуществляется на основании действующего законодательства Российской Федерации в зависимости от организационно-правовой формы банка. Представители государства в исполнительных органах кредитных организаций определяются уполномоченным государственным органом и вводятся в состав руководства кредитной организации в соответствии с установленными для организационно-правовой формы процедурами.

Государство осуществляет активное регулирование в данной сфере общественных отношений, защищая публичные интересы, в том числе, что особенно актуально, и на законодательном уровне.

Учитывая проведенный анализ правовой регламентации деятельности различных кредитных организаций с государственным участием, следует отметить отсутствие системного характера в нормативных правовых актах по данному вопросу.

Во втором параграфе *«Финансово-правовое обеспечение публичных интересов в процессе иной деятельности коммерческих банков с государственным участием»* исследованы вопросы финансово-правового

обеспечения публичных интересов в процессе иной деятельности коммерческих банков, нежели инвестиционная деятельность.

Основной деятельностью банка помимо осуществления инвестиций следует считать кредитование.

При рассмотрении правового регламентирования отдельных видов кредитования и сравнительного анализа с таким регулированием в зарубежных странах установлено, что в настоящее время в нашей стране имеются проблемы при обеспечении публичных интересов в данном направлении банковской деятельности.

Так, в настоящее время в России отсутствует специальное правовое регулирование отношений в области потребительского кредитования, учитывая зарубежный опыт и потребности рынка, а также мнения отдельных ученых, следует признать необходимость принятия закона о потребительском кредитовании.

В рамках своей деятельности коммерческий банк с государственным участием наделяется в некоторых правоотношениях властными полномочиями, делегированными государством только ему как кредитной организации. Особенностью финансово-правового регулирования деятельности коммерческого банка является то, что подобных правоотношений с его участием больше, чем у какой-либо другой коммерческой организации.

Исследование позволило сделать вывод, что наделение банков не свойственными природе коммерческой организации обязанностями по выполнению властных полномочий и установление административной ответственности за нарушение этой обязанности может расцениваться как возврат к «старому» виду банковской системы. Нецелесообразно делегировать властные полномочия коммерческому банку, хотя он и без этого может осуществлять надлежащий контроль и надзор (например, контроль за соблюдением правил ведения кассовых операций).

В третьем параграфе «Порядок осуществления контроля и надзора за соблюдением публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием» изучены органы, осуществляющие контроль и надзор за соблюдением публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием, их полномочия и правовые основания такой деятельности.

По мере развития общества и государства возникают новые виды, формы и методы государственной надзорно-контрольной деятельности, нацеленные на создание в обществе режима законности. К таким новым направлениям надзорно-контрольной деятельности относятся банковский надзор и банковский контроль.

Анализ федерального законодательства позволяет утверждать, что в банковской системе России используются несколько различных направлений государственной и негосударственной надзорно-контрольной деятельности. Конечно же, основными направлениями надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере являются государственный банковский надзор и контроль за кредитными организациями.

Но помимо банковского надзора и банковского контроля федеральное законодательство предусматривает и другие виды государственной надзорно-контрольной деятельности за банковской системой. Например, государство контролирует деятельность не только кредитных организаций, но и самого Банка России как элемента банковской системы России (контроль со стороны Государственной Думы РФ, Счетной палаты РФ, внешний аудит по назначению Государственной Думы РФ). За Банком России как государственным контрольным органом ведется прокурорский надзор, возложенный на органы прокуратуры.

Широко используются в банковской сфере налоговый, таможенный, финансовый, валютный контроль. Кроме того, в процессе банковской деятельности Банк России и кредитные организации активно применяют

гражданско-правовой контроль за своими клиентами (например, контроль за целевым расходованием банковских кредитов).

Банковский надзор осуществляется Банком России через свой постоянно действующий орган – Комитет банковского надзора.

Глава третья «Совершенствование финансово-правового обеспечения публичных интересов в процессе функционирования коммерческих банков с государственным участием» включает в себя два параграфа. **В первом параграфе** *«Основные направления развития финансово-правового обеспечения публичных интересов коммерческими банками с государственным участием»* анализируются основные пути решения проблем, обозначенных ранее в диссертационном исследовании.

В последнее время государство начинает реализовывать перестройку всей банковской системы, в том числе и путем своего устранения от непосредственного участия в банковской сфере, предпочитая осуществлять лишь нормативное регулирование данной сферы, а также контроль и надзор в рамках выполнения своих обязанностей отдельными специализированными органами.

Указанная тенденция, по мнению автора, преждевременна и идет вразрез с мировым трендом развития банковской системы. Проведенный анализ зарубежного опыта на примере Франции, США, Японии и других стран, показывает, что в большинстве стран мировой экономики государство для обеспечения своих интересов опирается на центральные банки либо иные специфические финансово-кредитные организации. Данные субъекты имеют меньший объем правоспособности по сравнению с обычными банками, поскольку главной их обязанностью является выполнение функций, которыми их наделило государство. В силу этого необходимо пересмотреть указанную тенденцию, создавая банки, выполняющие специфические функции, направленные на реализацию конкретных публичных интересов.

Во втором параграфе *«Пути совершенствования обеспечения публичных интересов в деятельности коммерческих банков с государственным участием»* раскрывается видение автора на коррекцию подходов государства по обеспечению публичных интересов в деятельности коммерческих банков.

Прежде всего для повышения качества регулирования отношений в финансовой сфере необходимо разработать и принять Банковский кодекс, охватывающий деятельность всей банковской системы, в котором предусмотреть отдельную главу по регулированию коммерческих банков с государственным участием как особого субъекта финансовой системы.

В качестве важного направления реализации финансово-правового обеспечения публичных интересов является совершенствование банковского контроля и банковского надзора.

В целях повышения качества контроля за обеспечением публичных интересов недавно был создан институт банковского омбудсмана. Он рассматривает жалобы в отношении банков, кредитных организаций, страховых и инвестиционных компаний, страховых брокеров, ломбардов, систем денежных переводов, лиц, осуществляющих валютные и дилерско-брокерские сделки.

Однако такого органа недостаточно, поэтому автор указывает, что в настоящее время назрела необходимость в существенном преобразовании рычагов и механизмов обеспечения публичных интересов в финансово-кредитной сфере.

Автор предполагает необходимость усиления контроля государства за деятельностью банков, и прежде всего с государственным участием. В рамках данного направления необходимо пересмотреть участие в этом процессе Центрального банка и создать независимое от него агентство, подотчетное Министерству финансов РФ, которое будет также являться частью финансовой системы. Оно должно будет осуществлять

исключительный контроль за обеспечением публичных интересов в деятельности банков с государственным участием. Банки с государственным участием должны будут согласовывать свою политику с этим органом исполнительной власти, а также направлять ему отчетность и результаты аудита.

В **заключении** содержатся основные выводы, предложения и рекомендации, сформулированные по результатам проведенного диссертационного исследования.

Основные положения диссертационного исследования отражены в научных публикациях автора.

III. СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:

1. Железняков А.Е. Некоторые правовые вопросы деятельности Банка России по обеспечению публичных интересов в банковской сфере // Право и политика, 2011, № 10 - 0,7 печ. л.

2. Железняков А.Е. Финансово-правовое обеспечение публичных интересов в процессе осуществления инвестиционной деятельности коммерческих банков с государственным участием // Российский криминологический взгляд, 2011, № 4 - 0,5 печ. л.

3. Железняков А.Е. Содержание понятия коммерческого банка с государственным участием // Политика и общество, 2012, № 3 - 0,6 печ. л.

Научные публикации в других изданиях, сборниках научных трудов и материалах конференций:

4. Железняков А.Е. Сущность публичных интересов и специфика их проявления в банковской сфере // Право: теория и практика, 2011, № 11–12 - 0,3 печ. л.