

На правах рукописи

Бацура Михаил Сергеевич

СУБЪЕКТЫ БАНКОВСКОГО ПРАВА

Специальность 12.00.04 –
финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена на кафедре финансового права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Бельский Константин Степанович

Официальные оппоненты **Алексеева Диана Геннадьевна**
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры банковского права
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)»

Киселёва Ольга Игоревна
кандидат юридических наук,
адвокат, партнер Адвокатского бюро
«Запольский и партнеры»

Ведущая организация **ФГАОУ ВО «Российский университет
дружбы народов»**

Защита состоится 26 апреля 2016 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.03, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgup.ru/>

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Е.В. Мигачева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Субъекты банковского права выступают основополагающими элементами банковской системы, а также непосредственно осуществляют, либо участвуют в осуществлении банковской деятельности. В настоящее время в отечественной юридической науке отсутствуют комплексные теоретические исследования, посвященные изучению категории «субъект банковского права», ее существенных признаков и состава, что является значительным пробелом теории банковского права в целом. Подтверждением актуальности изучения теоретико-правовых проблем, связанных с субъектами банковского права, является продолжающаяся дискуссия о составе субъектов банковской системы, соотношении банковской и кредитной систем государства, определении правового статуса наиболее значимых участников банковских правоотношений – Банка России и Агентства по страхованию вкладов.

Исследование понятия и правового статуса субъектов банковского права актуально не только с точки зрения науки, но и практики. Осуществление Банком России полномочий по отзыву лицензии, с одной стороны, направлено на оздоровление банковской и финансовой систем, с другой, способствует росту недоверия к кредитным организациям.

Изучение правового статуса центральных банков и кредитных учреждений зарубежных стран с развитой системой экономики имеет важное теоретическое значение для науки банковского права, а также прикладное значение для совершенствования системы и повышения эффективности деятельности органов, осуществляющих банковский надзор в России.

Таким образом, тема диссертационного исследования актуальна как с теоретической, так и с практической точек зрения.

Степень научной разработанности темы. Изучению вопросов, связанных с правовым статусом Банка России, посвящены работы

И.О. Антропцевой, Д.В. Буданова, А.Я. Гейвандова, С.А. Голубева, А.В. Журавлева, Е.Н. Пастушенко, В.М. Столяренко, Н.Э. Чебыкиной.

В работах Н.М. Бородиной и Е.Ф. Быстровой подробнейшим образом рассмотрено правовое положение территориальных учреждений Банка России.

Среди работ, посвященных правовому статусу кредитных организаций, следует выделить научные труды А.Я. Курбатова, В.В. Попова, С.В. Рыбаковой, Г.А. Тосуняна, К.Т. Трофимова и др.

Однако анализ научных трудов показывает, что в настоящее время отсутствуют комплексные монографии, посвященные правовому статусу и взаимоотношениям между субъектами банковского права, что и определило выбор цели и задач исследования.

Объектом диссертационного исследования являются субъекты банковского права и банковские правоотношения между ними, носящие публично-правовой характер.

Предметом диссертационного исследования выступают понятие, содержание и особенности правового регулирования статуса субъектов банковского права, а также особенности их участия в банковских правоотношениях, носящих публично-правовой характер.

Цель исследования заключается в определении особенностей правового статуса субъектов банковского права, установлении основных направлений их взаимодействия, а также выработке рекомендаций по совершенствованию банковской системы страны в целом и повышению эффективности отдельных субъектов банковского права в частности.

Для достижения названных целей были поставлены следующие **задачи диссертационного исследования**:

- определить место банковского права в системе российского права;
- дать содержательную и сущностную характеристику понятия «банковские правоотношения», выявить и проанализировать различия между понятиями «субъект банковского права» и «субъект банковского правоотношения»;

- определить понятие и круг субъектов банковского права путем анализа действующего законодательства, а также существующих взглядов ученых-юристов;
- определить понятие субъекта банковского права как субъекта банковских правоотношений, входящих в состав финансовых правоотношений;
- рассмотреть правовой статус Центрального банка РФ с учетом возможности применения зарубежного опыта для повышения уровня его эффективности и стабильности;
- рассмотреть правовой статус территориальных учреждений Банка России и их место в системе Центрального банка РФ, особенности осуществления ими своей деятельности;
- рассмотреть правовой статус кредитных организаций и исследовать механизм взаимоотношений Банка России с кредитными организациями;
- раскрыть специфику органов государственной власти и Агентства по страхованию вкладов как субъектов банковского права;
- выработать рекомендации по совершенствованию правового регулирования деятельности Банка России, его территориальных учреждений, кредитных организаций, Агентства по страхованию вкладов.

Методология и методы исследования. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы (анализ, синтез, дедукция, индукция, сравнение, обобщение) и частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой).

Теоретическую основу исследования составляют работы по **теории государства и права** (Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, С.И. Вильнянский, Д.Д. Генкин, С.Ф. Кечекьян, Н.М. Коркунов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.В. Мицкевич, В.Н. Протасов, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Ю.К. Толстой, Е.Н. Трубецкой, Р.О. Халфина, В.Н. Хропанюк, В.Е. Чиркин, Г.Ф. Шершеневич, Л.С. Явич, А.Ю. Якимов), **финансовому праву** (К.С. Бельский, Д.В. Винницкий, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, С.В. Запольский, М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, Э.Д. Соколова, Н.И. Химичева)

и **банковскому праву** (М.М. Агарков, Д.Г. Алексеева, В.С. Белых, Н.М. Бородина, А.Г. Братко, А.Ю. Викулин, Я.А. Гейвандов, И.С. Гуревич, Л.Г. Ефимова, В.И. Залогин, А.Я. Курбатов, О.И. Киселева, О.М. Олейник, Е.А. Павлодский, Е.Н. Пастушенко, М.М. Прошунин, А.А. Тедеев, Г.А. Тосунян, А.В. Турбанов и др.).

Подготовке настоящего исследования способствовало обращение к трудам таких зарубежных авторов как Эммануэль Апель (*Emmanuel Apel*), Ауфзац фон Биндер (*Aufsatz von Binder*), Вероника Фишер (*Veronika Fischer*), Зигфрид Кумпель (*Siegfried Kumpel*), Фредерик С. Мишкин (*Frederic S. Mishkin*), Стефэн Вальдез (*Stephen Valdez*) и др.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, законодательные акты Российской Федерации, прежде всего, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – «Закон о Банке России»), Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – «Закон о банках»), Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (далее – «Закон о страховании вкладов»), а также иные нормативные правовые акты.

Научная новизна диссертации состоит в разработке основных положений теории субъекта банковского права, в рамках которой:

- сформулированы характерные признаки субъектов банковского публичного права, на основе которых предложено авторское определение понятия «субъект банковского публичного права»;
- сформулировано авторское определение понятия «банковские правоотношения» и разработана их классификация;
- определено место банковского права в системе финансового права, сделан вывод о финансово-правовой природе института банковского публичного права;

- предложено авторское определение понятия «банковская публичная правосубъектность».

Сформулированы и обоснованы следующие **основные положения и выводы, выносимые на защиту:**

1. Обосновано, что банковское право в системе российского права представляет собой совокупность институтов банковского публичного и частного права.

Банковское публичное право определено как институт финансового права, поскольку регулирует на основе метода власти-подчинения (императивного метода правового регулирования) отношения, которые носят публичный характер и возникают между субъектами, участвующими в реализации финансовой деятельности государства.

Банковское частное право определено как институт гражданского права, поскольку регулирует имущественные и неимущественные отношения, возникающие в связи с осуществлением банковских операций и сделок, которые строятся на началах равенства сторон и диспозитивности, а также, в большинстве своем, регулируются нормами гражданского законодательства.

2. Сформулировано понятие «банковское публичное право», под которым предлагается понимать институт финансового права, который включает правовые нормы, регулирующие публично-правовую деятельность Банка России, территориальных учреждений Банка России, кредитных организаций, Агентства по страхованию вкладов, осуществляемую на основе императивного метода правового регулирования.

3. Сформулировано понятие «банковские правоотношения», под которыми автор предлагает понимать урегулированные нормами права формы фактических банковских отношений, одной из сторон которых всегда выступает Банк России, его территориальное учреждение и/или кредитная организация, а в отдельных ситуациях – Агентство по страхованию вкладов, возникающие в процессе осуществления банковской деятельности, носящие частноправовой или публично-правовой характер.

4. Банковская публичная правосубъектность может быть определена как законодательно установленная способность субъекта банковского публичного права обладать субъективными правами и обязанностями, приобретать своими действиями и осуществлять права и обязанности, а также выступать в качестве участника публичных банковских правоотношений. Совокупность прав и обязанностей субъекта банковского публичного права составляет содержание банковской публичной правосубъектности или правовой статус субъекта.

5. Субъект банковского публичного права определен как лицо, либо организация, которые в силу комплекса конституционных, административных и финансово-правовых норм обладают банковской публичной правосубъектностью, т.е. способностью участвовать в публичных банковских правоотношениях и своими действиями приобретать и осуществлять субъективные права и юридические обязанности. Сам факт признания лиц субъектами банковского публичного права не влечет возникновения банковских правоотношений между указанными субъектами.

6. Теоретически обосновано предложение дополнить статью 77 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» абзацем следующего содержания: «Банк России обязан ежеквартально проводить консультации с кредитными и некредитными финансовыми организациями, а также их ассоциациями, союзами и саморегулируемыми организациями по вопросам регулирования банковской деятельности и деятельности в сфере финансовых рынков».

7. Аргументирован вывод о том, что отзыв лицензии Банком России по своей правовой природе возможно определить как исключительную меру воздействия. В том случае, если правонарушение, допущенное кредитной организацией, является несущественным, автор предлагает применять иные меры ответственности, предусмотренные законодательством. Отзыв лицензии в качестве меры ответственности не может применяться при несущественных нарушениях, но должен применяться в случаях существенного нарушения федеральных законов или нормативных актов Банка России и неисполнения

предписаний Банка России, вынесенных по результатам совершения указанных правонарушений, а также в случае, если в результате нарушения действующего законодательства возникла реальная угроза интересам кредиторов и вкладчиков кредитной организации.

8. Диссертантом предложено законодательно закрепить правовое положение территориальных учреждений Банка России путем внесения поправок в Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и создания специальной главы, регулирующей их правовой статус.

9. Аргументирован вывод о возможности законодательного закрепления принципа обязательного представительства со стороны коммерческих банков и общественности в руководстве территориальных учреждений Банка России в целях повышения эффективности взаимодействия между Банком России и кредитными организациями, а также сокращения числа отделений Банка России путем объединения их в филиалы главных управлений Банка России, что позволит повысить уровень эффективности контроля и надзора как за деятельностью территориальных учреждений Банка России, так и за деятельностью кредитных организаций.

10. Теоретически обосновано предложение о внесении изменений в Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. №395-1 «О банках и банковской деятельности» и соответствующие нормативные правовые акты и упразднении института небанковских депозитно-кредитных организаций.

11. Теоретически обосновано предложение внести изменения в Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и установить, что механизмы предупреждения банкротства кредитных организаций должны использоваться в отношении системно значимых банков. Для того чтобы определить, относится ли банк к числу системно значимых, предлагается установить следующие критерии: размер активов кредитной организации; объем операций; доля, занимаемая кредитной организацией на рынке; негативные последствия, которые могут наступить для

рынка, иных финансовых институтов, а также для обеспечения финансовой стабильности в целом, в случае банкротства и ликвидации кредитной организации.

12. Теоретически обосновано, что среди функций органов государственной власти как субъектов банковского права следует выделить: 1) определение и законодательное закрепление основных направлений политики государства в области осуществления Банком России и кредитными организациями банковской деятельности; 2) формирование состава органов надзора за банковской системой; 3) осуществление контроля за деятельностью Банка России.

При наделении органа государственной власти полномочиями в банковской сфере следует тщательно сопоставить делегируемые полномочия с уже предоставленными иным органам государственной власти в целях устранения дуализма в компетенции.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что в нем определено место банковского публичного права в системе финансового права, сформулированы понятия «банковские правоотношения», «банковская публичная правосубъектность» и «субъект банковского публичного права». Результаты исследования способствуют развитию науки банковского права в части, касающейся комплексного изучения субъектов банковского права и взаимоотношений между ними.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования выводов и предложений, содержащихся в диссертации, в законодательном регулировании деятельности Центрального банка РФ, кредитных организаций и Агентства по страхованию вкладов, в ходе преподавания дисциплин «Финансовое право» и «Банковское право», а также при подготовке учебников и учебно-методической литературы по названным специальностям.

Апробация и внедрение результатов исследования. Результаты исследования были апробированы посредством докладов соискателя на научных и научно-практических конференциях, в частности:

- II Ежегодной научной конференции аспирантов и соискателей «Право и суд в современном мире» (Российская академия правосудия, 1 марта 2011 г.);
- IV Научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Общетеоретические и отраслевые проблемы российского правосудия» (Российская академия правосудия, 19 марта 2013 г.);
- VI Всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики» (Российский государственный университет правосудия, 28 апреля 2015 г.).

Результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», а также в практической деятельности сотрудников Филиала частной акционерной компании с ограниченной ответственностью «Клиффорд Чанс СНГ Лимитед», что подтверждается соответствующими актами внедрения.

Структура работы обусловлена темой диссертационного исследования, его содержанием, целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя одиннадцать параграфов, заключения, перечня сокращений и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется степень ее научной разработанности, раскрываются объект и предмет исследования, цели и задачи исследования,

методология и методы исследования, теоретические и нормативные основы исследования, обосновывается научная новизна диссертации, перечислены основные положения и выводы, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость полученных выводов, приведены сведения об апробации и внедрении результатов исследования.

В первой главе **«Понятие субъекта банковского права»** автор рассматривает генезис категории «субъект права» и ее существенные признаки, процесс становления и развития кредитных учреждений в России, анализирует вопросы, связанные с местом банковского права в системе российского права, определяет понятие «банковские правоотношения», его состав и отличительные черты, позволяющие отграничить банковские правоотношения от иных форм фактических отношений, урегулированных нормами права, классифицирует банковские правоотношения на виды, дает определение понятию «субъект банковского публичного права», выделяет его существенные признаки, определяет перечень лиц, являющихся субъектами банковского публичного права. Глава состоит из пяти параграфов.

В первом параграфе **«Понятие и признаки субъекта права в общей теории права и в теории финансового права»** автор на основе анализа трудов зарубежных и отечественных ученых делает вывод о месте и значении категории «субъект права» в общей теории права, теоретически обосновывает, что субъект права обладает следующими основными признаками: 1) является носителем субъективных прав и обязанностей; 2) приобретает свой статус в силу юридических норм; 3) является обособленным, автономным лицом или коллективным образованием, обладающими волей на совершение юридически значимых действий. В первом параграфе проводится сравнительный анализ позитивистской и естественно-правовой теорий субъекта права.

В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что в зависимости от реального участия субъектов права в правоотношении в теории права разграничивают категории «субъект права» и «субъект (участник) правоотношения». Под субъектом права в науке понимается лицо, обладающее

правосубъектностью, т.е. возможностью стать субъектом правоотношения, реализуя свои права и исполняя обязанности, вступая в конкретное правоотношение. Под субъектом правоотношения понимается непосредственный участник конкретного правоотношения, реализующий свои субъективные права и обязанности. Автором исследована категория «правосубъектность» и ее виды, выделяемые в науке: общая, отраслевая и специальная.

По результатам исследования подходов к определению понятия и признаков категории субъект права, выработанных в зарубежной и отечественной доктрине, автор приходит к выводу о том, что под субъектом права следует понимать лицо или организацию, которые обладают автономией воли и способны быть носителями субъективных прав и обязанностей в силу юридических норм. Субъекты права, обладающие специальной правосубъектностью и способные выступать в качестве субъекта определенных правоотношений в рамках отрасли права, обладают, помимо общих признаков присущих субъектам права, специфическими признаками, позволяющими выделить данных субъектов в обособленную группу.

Во втором параграфе **«Субъекты банковских отношений с исторической точки зрения»** исследуется процесс эволюции системы кредитных учреждений зарубежных стран и России. Анализируются предпосылки возникновения банков и аналогичных им институтов, появление и постепенное распространение банков в Российской империи, Западной Европе и США, создание первых центральных банков и период централизации банковских систем.

В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что на протяжении столетий именно банки являлись основополагающим, первостепенным звеном банковской системы любого государства, что обусловлено особым статусом и ролью банков в развитии экономики, поддержании стабильности и укреплении финансовой системы государства.

Выступая в качестве особого субъекта, банки одновременно участвовали как в частноправовых, так и в публично-правовых отношениях.

Сравнительный анализ банковских систем Западной Европы и России дает основание для вывода о том, что зарубежные системы кредитных учреждений отличались гораздо большей степенью либерализма и свободы, предоставленными банкам для осуществления своей деятельности, нежели кредитные учреждения России. С момента появления в Российской империи первых кредитных учреждений и до момента создания банковской системы РСФСР в 90-х годах двадцатого столетия кредитные учреждения в России находились под строжайшим контролем со стороны государства. Если процесс централизации западноевропейских банков начинается после появления института центрального банка, то в отношении России справедливым будет утверждение о том, что любая банковская деятельность контролировалась, прежде всего, государством.

Автор утверждает, что в процессе осуществления банковской деятельности банки осуществляют полномочия, которые по своему содержанию имеют публично-правовую природу, поскольку в первую очередь направлены на обеспечение интересов государства и общества. Отношения, в которых участвуют банки, исторически являются смешанными: это частные и публичные правоотношения одновременно.

В третьем параграфе **«Банковское право как комплексное образование, сочетающее нормы публичного и частного права»** исследуется вопрос о месте банковского права в системе российского права. Согласно наиболее распространенным научным взглядам банковское право рассматривается учеными в качестве: 1) отрасли права; 2) подотрасли права; 3) института права; и 4) комплексной отрасли права. Автору представляется правильной точка зрения, согласно которой в настоящее время о банковском праве можно говорить как о комплексном правовом образовании, сочетающем нормы частного и публичного права.

Утверждается, что разделение права на частное и публичное право позволяет выделить публичные и частные отрасли, подотрасли и институты. Основными характерными элементами, присущими частному праву, по мнению автора, являются: равенство субъектов правоотношений; свобода волеизъявления участников правоотношений; диспозитивный характер норм, регулирующих складывающиеся правовые отношения. Наиболее существенными элементами публичного права являются: императивный характер норм, регулирующих складывающиеся правоотношения; наличие субъекта, наделенного властными полномочиями по отношению к другим участникам правоотношения; одностороннее волеизъявление субъектов, наделенных полномочиями; возможность применения субъектом, обладающим властными полномочиями, санкций, преимущественно носящих карательный характер.

Обосновывается положение о необходимости разделения банковского права на банковское публичное право и банковское частное право. Аргументирован вывод о том, что банковское публичное и банковское частное право являются институтами права. По мнению автора, банковское право не является отраслью права, поскольку, во-первых, не обладает особыми, индивидуальными предметом и методом правового регулирования; во-вторых, нормы банковского публичного и банковского частного права регулируют различные области общественных отношений и не являются однородными. Несмотря на то, что выделение банковского права в качестве отрасли права представляется автору неоправданным, предлагается выделение банковского права в качестве учебной дисциплины.

Утверждается, что в силу обособления банковского публичного и частного права в качестве составных частей таких отраслей права, как финансовое право и гражданское право, объем регулируемых отношений в сравнении, например, с налоговым или бюджетным правом, не позволяет выделить банковское публичное и банковское частное право в качестве подотраслей права.

В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что банковское публичное право выступает в качестве института финансового права, что, по мнению автора, обусловлено тем обстоятельством, что субъекты банковского публичного права, к числу которых, в частности, относятся Банк России, территориальные учреждения Банка России, кредитные организации, Агентство по страхованию вкладов, выступая в качестве участников правовых отношений, носящих публичный характер и регулируемых методом власти-подчинения (императивным методом правового регулирования), участвуют в реализации финансовой деятельности государства. Таким образом, банковское публичное право возможно определить как институт финансового права, который включает правовые нормы, регулирующие, в частности, публично-правовую деятельность Банка России, территориальных учреждений Банка России, кредитных организаций, Агентства по страхованию вкладов, осуществляемую на основе императивного метода правового регулирования. Банковское частное право регулирует имущественные и неимущественные отношения, возникающие между кредитными организациями и физическими и/или юридическими лицами в процессе осуществления банковских операций и сделок: расчетов, кредитования, предоставления услуг по осуществлению банковских вкладов и т.д. Поскольку отношения, возникающие в связи с осуществлением банковских операций и сделок, строятся на началах равенства сторон и диспозитивности, а также, в большинстве своем, регулируются нормами гражданского законодательства, следовательно, банковское частное право является институтом гражданского права.

Четвертый параграф **«Банковские правоотношения: понятие, содержание, состав и виды»** посвящен исследованию понятия «банковское правоотношение» в общей теории права, в теории финансового и банковского права. Автором рассматриваются подходы к определению понятия «банковское правоотношение» в общей теории права: 1) материальный подход, в соответствии с которым под правоотношением понимается общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого выступают в

качестве носителей субъективных прав и юридических обязанностей; 2) формальный подход, в соответствии с которым правоотношение рассматривается в качестве особого рода юридического отношения и является правовой формой общественного отношения, оно связывает общественное отношение с нормой права. Автор приходит к выводу о необходимости рассмотрения правоотношения с точки зрения формального подхода, поскольку рассмотрение правоотношения в качестве формы общественного отношения позволяет отграничить фактическое отношение от отношения юридического, тем самым, препятствуя обезличиванию и замене одного разнородного отношения другим.

Автор систематизирует характерные черты правоотношений, выделяемые в общей теории права, а также приходит к выводу о том, что банковские правоотношения обладают рядом специфических черт, отличающих их от иных видов правовых отношений: 1) возникновение банковских правоотношений обусловлено осуществлением уполномоченными субъектами банковской деятельности; 2) в качестве субъекта банковского правоотношения всегда выступает Банк России, территориальное учреждение Банка России, кредитная организация, а в отдельных ситуациях – Агентство по страхованию вкладов; 3) выступая в качестве участников банковских правоотношений Банк России, а также кредитные организации являются одновременно участниками публичных и частных банковских правоотношений; 4) публичные и частные банковские правоотношения являются имущественными отношениями. Систематизируя общие и специальные признаки банковских правоотношений автор делает вывод о том, что банковские правоотношения это урегулированные нормами права формы фактических банковских отношений, одной из сторон которых всегда выступает Банк России, его территориальное учреждение и/или кредитная организация, а в отдельных ситуациях – Агентство по страхованию вкладов, возникающие в процессе осуществления банковской деятельности, носящие частноправовой или публично-правовой характер.

Банковским правоотношениям как и любым иным правоотношениям свойственны наличие субъекта, объекта и содержания. Автор приходит к выводу о том, что субъектами банковских правоотношений являются:

- 1) субъекты, осуществляющие банковскую деятельность (Банк России, кредитные организации);
- 2) Агентство по страхованию вкладов;
- 3) производные банковские образования (банковские союзы, ассоциации и др.);
- 4) органы государственной власти, взаимодействующие с банковской системой;
- 5) юридические и физические лица, участвующие в частных банковских правоотношениях.

Под объектом банковского правоотношения в науке банковского права понимается банковская деятельность и возникающие в связи с ней общественные отношения, содержанием которых является банковская операция. Автор обосновывает вывод о том, что являясь структурным элементом банковской деятельности, банковские операции входят в число объектов банковских правоотношений, также, как и объекты банковских операций: деньги, ценные бумаги, драгоценные металлы, производные финансовые инструменты, а также сведения, составляющие банковскую тайну.

Заключительным элементом банковского правоотношения выступает его юридическое содержание – субъективные права и обязанности участников банковского правоотношения. Автор утверждает, что главной особенностью содержания банковского правоотношения является то, что права и обязанности участников банковских правовых отношений возникают из различных оснований. Правоотношения, связанные с участием субъектов в публичном банковском правоотношении, как правило, возникают на основе норм закона или иного нормативного правового акта. Частные банковские правоотношения возникают на основе юридического равенства, диспозитивности и свободного волеизъявления – содержание указанных правовых отношений регулируется договором.

Автором предлагается классификация банковских правоотношений.

В пятом параграфе «**Понятие и правовой статус субъекта банковского права**» автор исследует категорию «субъект банковского права» и ее специфические черты.

В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что банковская правосубъектность по своей природе является специальной правосубъектностью, поскольку отражает способность лица или коллективного образования выступать в качестве субъектов банковских правоотношений и может быть классифицирована на банковскую публичную и частную правосубъектность. Банковская публичная правосубъектность производна от отраслевой финансовой правосубъектности, а банковская частная правосубъектность – от отраслевой гражданской. Теоретически обосновывается, что под банковской публичной правосубъектностью следует понимать законодательно установленную способность субъекта банковского публичного права обладать субъективными правами и обязанностями, приобретать своими действиями и осуществлять вышеуказанные права и обязанности, а также выступать в качестве участника публичных банковских правоотношений. Совокупность прав и обязанностей субъекта банковского публичного права составляет содержание правосубъектности или правовой статус субъекта.

Доказывается, что субъекты банковского права, будучи наделенными специальной правосубъектностью, обладают специфическими признаками, позволяющими выделить их в обособленную группу субъектов права: 1) субъект банковского права обладает всеми признаками, присущими субъекту права, рассматриваемому общей теорией права; 2) правовая характеристика субъекта банковского права определяется нормами банковского законодательства, как публично-правовыми (финансовыми), так и частноправовыми (гражданскими); 3) субъект банковского права не может быть охарактеризован вне норм публичного права; 4) в публично-правовом статусе субъекта банковского права значительную роль играет публично-правовой

элемент, который усиливается, в случае с кредитными организациями, наличием надзора со стороны Центрального банка РФ.

Делается вывод о том, что субъектом банковского публичного права является лицо, либо организация, которые в силу комплекса конституционных, административных и финансово-правовых норм обладают банковской публичной правосубъектностью, т.е. способностью участвовать в публичных банковских правоотношениях и своими действиями приобретать и осуществлять субъективные права и юридические обязанности.

Отмечается, что отнесение тех или иных организаций к числу элементов (субъектов), составляющих банковскую систему РФ, осуществляется в зависимости от метода, которым руководствуется исследователь. Теоретически обосновывается необходимость проводить различие между легальным понятием банковской системы и экономическим. Автор приходит к выводу о том, что помимо Центрального банка РФ, кредитных организаций, и представительств иностранных банков целесообразно отнести к числу элементов банковской системы организации, которые осуществляют банковские операции и сделки, либо содействуют их осуществлению и, в то же время, обладают устойчивыми системообразующими связями с кредитными организациями, выступающими основными участниками банковской системы. К числу указанных организаций автор относит Агентство по страхованию вкладов, союзы и ассоциации кредитных организаций, бюро кредитных историй.

Делается вывод о том, что состав кредитной системы шире состава банковской системы, несмотря на то, что, по мнению автора, состав банковской системы не ограничивается совокупностью кредитных организаций.

Действующее законодательство не закрепляет полного легального перечня субъектов банковского права, в результате чего нередко возникают споры о том, возможно ли отнести к категории «субъект банковского права» то или иное лицо или организацию, либо нет. В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что в настоящее время субъектами банковского

публичного права являются Банк России и его территориальные учреждения, Агентство по страхованию вкладов, кредитные организации, союзы и ассоциации кредитных организаций, бюро кредитных историй, Государственная Дума РФ, Совет Федерации РФ, Счетная палата РФ, Президент РФ, Правительство РФ и Министерство финансов РФ.

Вторая глава **«Центральный банк Российской Федерации как субъект банковского права»** посвящена характеристике правового статуса Банка России и территориальных учреждений Банка России. Автором исследуются компетенция, структура, особенности правового регулирования деятельности указанных субъектов, механизм взаимоотношений Банка России с кредитными организациями и правовые основы их взаимодействия. Глава состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Правовой статус Центрального банка Российской Федерации»** рассматриваются компетенция, основные цели и функции Банка России, основные организационные принципы, порядок осуществления Банком России правотворческой деятельности, анализируются состав органов управления Центрального банка РФ и их полномочия.

Автор аргументирует вывод о том, что организационно-правовая форма Банка России не может рассматриваться в качестве составной части его правового статуса.

Отмечается, что в научной литературе нередко возникают дискуссии, касающиеся места Центрального банка РФ в системе разделения властей. Статья 2 Закона о Банке России содержит положение, в соответствии с которым функции и полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и Законом о Банке России, Центральный банк РФ осуществляет независимо от других органов государственной власти. Именно формулировка «независимо от других органов государственной власти» породила дискуссии относительно вопроса о том, является ли Банк России органом государственной власти, либо не является. Делается вывод о том, что Банк России, обладая особым конституционно-правовым статусом и независимостью, которая является неотъемлемой частью

его статуса, а также осуществляя полномочия, которые по своей правовой природе относятся к функциям органов государственной власти, тем не менее, не является органом государственной власти. Автор обосновывает положение о целесообразности рассмотрения Центрального банка РФ в качестве юридического лица публичного права. Представляется, что правовое регулирование статуса публично-правовых институтов, в частности, Банка России должно осуществляться в ином порядке, нежели регулирование правового статуса юридических лиц частного права.

Обосновывается, что Банк России наделен полномочиями мегарегулятора, т.е. полномочиями по финансово-кредитному надзору за большинством сегментов финансового рынка, в компетенцию которого входит рынок банковских услуг, рынок ценных бумаг и рынок страховых услуг. Автором исследуются существующие модели построения мегарегулятора в зарубежных странах: 1) создание единого мегарегулятора для всего финансового сектора; 2) создание мегарегулятора по модели «твин пикс» (от англ. Twin Peaks - «две вершины»), когда один регулирующий орган осуществляет пруденциальный надзор и устанавливает требования к достаточности капитала, в то время как другой регулирующий орган осуществляет надзор за поведением участников рынка (так называемый текущий надзор). Исследуется зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ.

В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что заключение об эффективности либо неэффективности модели мегарегулятора в России возможно будет сделать по прошествии определенного времени с начала его функционирования. Делается вывод о том, что в связи с тем, что институт мегарегулятора является новым явлением, а также в связи с введением экономических санкций против ряда российских лиц представляется целесообразным разработать дополнительные механизмы для оперативной обратной связи мегарегулятора с участниками указанных рынков. Зарубежный опыт показывает, что центральные банки западноевропейских стран, Японии,

Федеральная резервная система США регулярно проводят консультации с ассоциациями, представляющими интересы кредитных организаций, а также финансовых институтов по вопросам, связанным с осуществлением банковской деятельности и деятельности в сфере финансовых рынков, надзором за банковской и финансовой системами.

Теоретически обосновывается предложение дополнить статью 77 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» абзацем следующего содержания: «Банк России обязан ежеквартально проводить консультации с кредитными и некредитными финансовыми организациями, а также их ассоциациями, союзами и саморегулируемыми организациями по вопросам регулирования банковской деятельности и деятельности в сфере финансовых рынков».

Во втором параграфе **«Правоотношения Центрального банка Российской Федерации и кредитных организаций»** рассматриваются основные направления взаимодействия Банка России с кредитными организациями: лицензирование банковской деятельности, установление экономических нормативов, нормотворчество, контрольная и надзорная деятельность.

Анализируется институт отзыва лицензии как меры ответственности, применяемой Банком России по отношению к кредитным организациям. Отмечается, что с 1 июля 2013 г. вновь значительно выросло количество случаев отзыва лицензии Банком России. По мнению автора, с одной стороны, подобные действия Банка России могут негативно повлиять на деловой климат в стране, а также негативно сказаться на клиентах банка, тем самым, повлияв на стабильность финансовой системы в целом. С другой стороны, автор констатирует, что Банком России взят курс на оздоровление банковской и финансовой систем страны путем избавления от банков, совершающих сомнительные банковские операции и не соответствующих нормативам ликвидности.

Доказывается, что по своей правовой природе отзыв лицензии кредитной организации на осуществление банковских операций является мерой ответственности, которая может быть применена в исключительных случаях. Анализируется судебная практика по вопросу оспаривания ненормативных актов Банка России об отзыве лицензии, на основе анализа делается вывод о том, что общая тенденция развития судебной практики по вопросу оспаривания ненормативных актов об отзыве лицензии состоит в отказе в удовлетворении требований, заявленных кредитными организациями.

В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что отзыв лицензии в качестве меры ответственности не может применяться при несущественных нарушениях, но должен применяться в случаях существенного нарушения федеральных законов или нормативных актов Банка России и неисполнения предписаний Банка России, вынесенных по результатам совершения указанных правонарушений, а также в случае, если в результате нарушения действующего законодательства возникла реальная угроза интересам кредиторов и вкладчиков кредитной организации.

В третьем параграфе **«Правовой статус территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации»** анализируются компетенция, основные цели и функции территориальных учреждений Банка России (далее – «Территориальные учреждения»).

Доказывается, что с учетом значимости функций и задач, осуществляемых Территориальными учреждениями, необходимо закрепить нормы, регулирующие правовое положение Территориальных учреждений, не в подзаконном акте, как это сделано в настоящее время, а на уровне федерального закона, в частности, автор предлагает внести поправки в Закон о Банке России и создать специальную главу, регулиующую правовой статус Территориальных учреждений.

Отмечается, что Территориальные учреждения являются структурными подразделениями Банка России, действующими в субъектах Российской Федерации. Они участвуют в реализации Банком России на местах

государственной политики в денежно-кредитной, валютной сферах, сфере банковской деятельности, выполняют основной объем функций Банка России, которые необходимо осуществлять на уровне субъектов федерации.

По итогам сравнительного анализа Территориальных учреждений с Федеральными резервными банками, входящими в состав банковской системы США, автором отмечается структурное сходство системы Территориальных учреждений и Федеральных резервных банков. В связи с реформой, которая направлена на совершенствование системы Территориальных учреждений, автор приходит к выводу о необходимости сокращения количества отделений Банка России в целях дальнейшего совершенствования системы Территориальных учреждений, упрощения контроля за их деятельностью, сокращения расходов Банка России, оптимизации и повышения эффективности системы Территориальных учреждений в целом. В качестве возможного пути преобразования системы предлагается объединить отделения Банка России в филиалы главных управлений Центрального банка РФ в зависимости от уровня развития регионов и объема банковского сектора в том или ином субъекте федерации.

Делается вывод о необходимости законодательного закрепления принципа обязательного представительства со стороны коммерческих банков и общественности в руководстве Территориальных учреждений.

Третья глава **«Кредитные организации, Агентство по страхованию вкладов и органы государственной власти как субъекты банковского права»** содержит анализ правового статуса кредитных организаций, небанковских кредитных организаций, Агентства по страхованию вкладов и органов государственной власти: анализ компетенции, структуры, особенностей правового регулирования деятельности указанных субъектов. Глава состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Правовой статус банков и небанковских кредитных организаций»** рассматриваются признаки, характеризующие кредитные организации в целом, характерные черты банков и небанковских

кредитных организаций (далее - «НКО»), их организационная структура, требования, установленные законодательством для осуществления деятельности в форме банков и небанковских кредитных организаций.

Отмечается, что банки осуществляют деятельность на основе принципов независимости, самостоятельности, а также осуществления деятельности в пределах имеющихся у банка ресурсов.

Делается вывод о том, что банки являются первичным финансовым институтом, тогда как небанковские кредитные организации являются скорее производным институтом по отношению к банкам.

Рассматривается правовой статус расчетных небанковских кредитных организаций, небанковских депозитно-кредитных организаций и небанковских кредитных организаций, имеющих право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними банковских операций.

В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что в настоящее время небанковские депозитно-кредитные организации как тип небанковских кредитных организаций не удовлетворяют потребностям рынка, не выполняют основную задачу, в целях выполнения которой они были созданы. Более того, помимо небанковских депозитно-кредитных организаций аналогичную деятельность по предоставлению микрофинансирования успешно осуществляют микрофинансовые организации и банки. В связи с изложенным автор обосновывает предложение о внесении изменений в Закон о банках и соответствующие нормативные правовые акты и упразднении института небанковских депозитно-кредитных организаций.

Делается вывод о том, что процесс создания и организации работы НКО является менее трудоемким, по сравнению с процессом создания банка. НКО могут превзойти коммерческие банки по степени надежности, контроль со стороны государства по отношению к банкам более жесткий, нежели к НКО. НКО, специализируясь на одном виде деятельности, в отличие от банков, которые оказывают обширный спектр банковских услуг, могут предоставить

качественный продукт по выгодной стоимости. Создание обширной сети НКО позволит образовать альтернативную систему, которая не будет прямо конкурировать с коммерческими банками, однако будет дополнять систему коммерческих банков, создавая комфортные условия для распределения банковских услуг по специализированным участкам финансового рынка страны.

Во втором параграфе **«Агентство по страхованию вкладов как субъект банковского права»** рассматриваются компетенция, основные цели и функции Агентства по страхованию вкладов, которыми, в частности, являются: обеспечение функционирования системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках; выполнение функций специализированного конкурсного управляющего и ликвидатора кредитных организаций; предупреждение несостоятельности (банкротства) банков; обеспечение функционирования системы гарантирования прав застрахованных лиц, включая фонд гарантирования пенсионных накоплений.

Отмечается, что в работах современных отечественных ученых-правоведов, зачастую, Агентство по страхованию вкладов (далее - «АСВ») относят к числу юридических лиц публичного права. В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что АСВ удовлетворяет критериям юридических лиц публичного права.

Отмечается, что Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее - «Закон о несостоятельности») предусматривает три основных механизма предупреждения банкротства кредитных организаций. Первый механизм предусматривает оказание финансовой помощи инвесторам, которые приобретают акции (доли в уставном капитале) банка в размере не менее 75% акций банка в форме акционерного общества, либо не менее доли в уставном капитале, представляющей не менее трех четвертей голосов от общего числа голосов участников банка в форме общества с ограниченной ответственностью. В результате применения данного механизма банк приобретает новых собственников, которые взамен повышают

капитализацию банка. Второй механизм предполагает передачу активов и обязательств проблемного банка финансово-устойчивым банкам, для которых подобная сделка не вызовет нарушения ими обязательных нормативов Банка России или иных негативных последствий. Третий механизм используется при отсутствии инвесторов, готовых рекапитализировать проблемный банк и предпринять меры по финансовому оздоровлению. АСВ самостоятельно приобретает акции (доли в уставном капитале) проблемного банка и становится его основным акционером (участником). В последующем, после того как АСВ становится основным акционером (участником) проблемного банка, оно реализует комплекс мер, направленных на финансовое оздоровление.

Автор обосновывает положение о необходимости использования указанных механизмов предупреждения банкротства кредитных организаций в отношении системно-значимых банков, что обусловлено частичным финансированием механизмов за счет бюджетных средств, выделенных АСВ, а также геополитическими условиями: продолжающимся банковским кризисом и введением санкций в отношении России. В качестве примера для определения критериев системно-значимых банков предлагается использовать опыт США. В соответствии с Законом Додда-Франка к числу критериев, позволяющих отнести финансовую организацию к числу системно-значимых, относятся: размер активов финансовой организации; объем операций; доля, занимаемая финансовой организацией на рынке; негативные последствия, которые могут наступить для рынка, иных финансовых институтов, а также для обеспечения финансовой стабильности в целом в случае ликвидации финансовой организации. В этой связи, автором обосновывается вывод о возможности внесения соответствующих поправок в Закон о несостоятельности.

В третьем параграфе **«Органы государственной власти как субъекты банковского права»** исследуется процедура участия государства в регулировании банковской деятельности посредством федеральных органов государственной власти. Рассматривается компетенция органов государственной власти как субъектов банковского права.

В рамках исследования автор приходит к выводу о том, что с учетом характера осуществляемых публично-властных полномочий к числу государственных органов, являющихся субъектами банковского права, следует отнести: законодательные органы – Государственную Думу РФ, Совет Федерации РФ (а также надзорный орган, созданный обеими палатами Федерального собрания РФ – Счетную палату РФ); органы исполнительной власти – Правительство РФ, Президента РФ, Министерство финансов РФ.

Делается вывод о том, что среди основных функций органов государственной власти как субъектов банковского права можно выделить: 1) определение и законодательное закрепление основных направлений политики государства в области осуществления Банком России и кредитными организациями банковской деятельности; 2) формирование состава органов надзора за банковской системой; 3) осуществление контроля за деятельностью Банка России.

Отмечается, что иные органы государственной власти, которые не были названы автором в качестве субъектов банковского права, несмотря на взаимодействие с Банком России, АСВ и кредитными организациями, тем не менее, не могут быть отнесены к числу субъектов банковского права, поскольку осуществляют свои полномочия и деятельность в рамках правоотношений, возникающих в иных сферах деятельности – налоговых, бюджетных, таможенных, антимонопольных и т.д.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются теоретические и практические выводы, касающиеся определения понятия и признаков субъекта публичного банковского права, правового статуса основных субъектов публичного банковского права: Банка России, территориальных учреждений Банка России, кредитных организаций и Агентства по страхованию вкладов и правового регулирования взаимодействия указанных субъектов между собой.

Основные положения диссертации опубликованы:**В рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:**

1. Бацура, М.С. Зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ / М.С. Бацура // Финансовое право. — 2015. — № 5. — С. 27-30 (0,5 п.л.).

2. Бацура, М.С. Отзыв лицензии как мера ответственности, применяемая Банком России / М.С. Бацура // Российское правосудие. — 2014. — № 7. — С. 98-104 (0,5 п.л.).

3. Бацура, М.С. Сравнительный анализ института территориальных учреждений Банка России и системы Федеральных резервных банков США / М.С. Бацура // Государство и право. — 2013. — № 9. — С. 97-100 (0,6 п.л.).

4. Бацура, М.С. Банковские правоотношения: понятие, содержание, специфика / М.С. Бацура // Государство и право. — 2013. — № 5. — С. 109-112 (0,5 п.л.).

В иных научных изданиях:

5. Бацура, М.С. Специфические черты банковских правоотношений / М.С. Бацура // Общетеоретические и отраслевые проблемы российского правосудия: материалы IV научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых (Российская академия правосудия, 19 марта 2013 г.) — М.: РГУП, 2014 — 1 электрон. опт. диск (CD-ROM) (0,2 п.л.).

6. Бацура, М.С. К вопросу о развитии системы небанковских кредитных организаций в России / М.С. Бацура // Право и суд в современном мире: материалы II ежегодной научной конференции аспирантов и соискателей (Российская академия правосудия, 1 марта 2011 г.) — М.: РАП, 2012 — 1 электрон. опт. диск (CD-ROM) (0,2 п.л.).