

**ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**  
на диссертацию ОЗЮМЕНКО СЕРГЕЯ ВЛАДИМИРОВИЧА  
на тему: «Административные процедуры в деятельности Банка России»,  
представленной на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 –  
административное право, финансовое право, информационное право  
в диссертационный совет Д.203.002.06 Академии управления МВД России  
(Москва, 2008. – 208 с.)

В современных условиях развития тенденций правовой политики по поиску адекватных вариантов взаимодействия власти и бизнеса, снятия административных барьеров и либерализации условий ведения банковской деятельности, развития саморегулирования в банковском бизнесе не может быть не затронута необходимость совершенствования форм и методов деятельности Банка России как государственно-властного органа по регулированию денежно-кредитных отношений с учетом социально-экономических и политико-правовых реалий, что немыслимо без должной правовой основы.

Кандидатская диссертация С.В. Озюменко посвящена актуальной в современном российском финансовом и административном праве теме – совершенствованию процессуально-правового обеспечения деятельности Банка России, проведению эффективной работы по правовому регулированию в области банковского дела на основе международно-правовых принципов Базельского комитета по банковскому надзору, оптимизации правоприменительной практики кредитных организаций и Банка России с учетом зарубежного опыта, обобщению судебной практики по делам с участием кредитных организаций и Банка России, выработке соответствующих рекомендаций по укреплению правопорядка в сфере банковских правоотношений, что позволяет в должной мере справедливо говорить автору о потребности общества и государства в повышении качества реализации публично-правового (финансово-правового и административно-правового) статуса Банка России.

С учетом изложенного тема диссертационного исследования С.В. Озюменко востребована как с научно-теоретических, так и практических позиций.

Актуальность темы диссертационной работы С.В. Озюменко обусловлена чрезвычайно важной теоретической и практической значимостью исследуемых правовых категорий и современных доктрины, сложившихся в науке финансового, банковского и административного права. Избрание темой диссертации процессуально-правовой составляющей в деятельности Банка России позволяет судить о стремлении автора глубоко, всесторонне и достоверно оценить современную систему сложившихся в указанной области публично-правовых отношений. Для современной науки весьма полезны полученные С.В. Озюменко итоги исследования.

В диссертации С.В. Озюменко комплексно исследуются общественные отношения в процессе административно-правового и финансово-правового регулирования банковской системы Российской Федерации Банком России, всестороннему анализу подвергнуты нормы, регулирующие административные процедуры в деятельности Центрального банка Российской Федерации, состояние и перспективы их развития.

Указанные позиции отражены в качестве программных целей банковской реформы в Заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации» (Вестник Банка России. 2002. № 5) и подтверждены в Заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» (Вестник Банка России. 2005. № 19), находят развитие в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2008 год при закреплении мероприятий Банка России по совершенствованию банковской системы и банковского надзора, принятых к сведению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (постановление от 4 июля 2007 г. № 4863-4 ГД // СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3536), а также в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2009-2011 г.г., подготовленных Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации к внесению в Государственную Думу.

Современные реалии социально-экономического и политico-правового развития российского общества требуют повышения эффективности осуществления экономической функции государства и качества реализации публично-правового статуса уполномоченных государственных органов в сфере денежно-кредитных отношений. Это немыслимо без должного обеспечения процессуально-правовых аспектов деятельности, в том числе с использованием административно-правовых и финансово-правовых средств, на что обращается внимание в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008г.г., одобренной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р; Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г № 38-р.

Роль двухуровневой банковской системы в финансовой деятельности государства, укрепление рыночной дисциплины и правопорядка в банковской сфере, недопущение и пресечение использования кредитных организаций в противоправных целях, совершенствование форм и методов деятельности Центрального банка Российской Федерации как органа государственного управления в области денежно-кредитных отношений являются важнейшими вопросами финансово-правовой и административно-правовой науки.

Поэтому поднимаемые автором вопросы совершенствования правового обеспечения банковской деятельности, банковского регулирования и банковского надзора, законодательной регламентации и действия нормативных актов Банка России в соответствующей сфере общественных отношений имеют как научно-теоретическое, так и практическое значение.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертации С.В. Озюменко обусловлена важностью исследуемых правовых категорий и современных экономических и юридических доктрин, сложившихся в науке. Исследование заявленных проблем позволяет судить о стремлении автора глубоко, всесторонне и достоверно оценить современную систему сложившихся в указанной области экономических и правовых отношений. Предложенная автором концепция имеет важное научно-теоретическое и практическое значение для экономических, организационно-методических мероприятий, проведения эффективной работы по правовому регулированию в области развития административных процедур в деятельности Банка России с использованием административно-правовых и финансово-правовых средств на основе международно-правовых принципов, оптимизации правоприменительной практики с учетом зарубежного опыта, выработке соответствующих рекомендаций по укреплению правопорядка и законности в финансово-кредитной сфере.

Автор успешно достиг цели диссертации (с.6), а также на должном научно-исследовательском уровне решил поставленные задачи (с.6-7), которые являлись в научно-практическом отношении весьма сложными и требовали от автора больших усилий, известной дисциплинированности ученого, необходимых навыков и умений. Эти задачи и обусловили логичность, стройность и разумную последовательность в изложении автором содержащегося в диссертации научно-теоретического и практического материала. Логичность исследования можно обнаружить при ознакомлении со структурой содержания диссертации С.В. Озюменко, состоящей из двух глав, включающих восемь параграфов (с.2).

Обоснованно автор уделяет первоначально внимание вопросам соотношения материального и процессуального в праве, общему понятию процесса и понятию юридического процесса (с.15-16), административно-процессуальных отношений и административного процесса (с.14, 17), предлагая общее понятие административных процедур (с.19) и выделяя внутриорганизационные (внутриведомственные) и внешнеуправленческие административные процедуры (с.18-19), уточняя соотношение понятий «орган государственного управления» и «орган исполнительной власти» (с.16-17), определяя Центральный банк Российской Федерации (Банк России) как субъекта административно-правового регулирования банковской системы с делегированными властными полномочиями, осуществляющего свою правоприменительную деятельность, урегулированную административно-процессуальными нормами (с. 8, 19-20).

Изложенное позволило автору не без оснований заявить, что эта деятельность является комплексом административных процедур Банка России (с.8, 20 – первое положение, выносимое на защиту). Заслуживает внимания выделение автором среди основных административно-правовых процедур правоприменительной деятельности по административно-правовому регулированию порядка создания кредитных организаций (с.91-113), правоприменительной деятельности по административно-правовому регулированию их деятельности (включая административно-правовое регулирование кредитных организаций посредством экономических нормативов – с.113-119, антимонопольное регулирование банковской системы – с.119-124, осуществление своих функций в системе страхования вкладов – с.124-139), банковский надзор – с.139-182.

Автор прав, акцентируя внимание на общественно-политическом, социально-значимом влиянии административных процедур Банка России на развитие отечественной банковской системы и российской экономики в целом (с.20, 87-88). Взаимосвязанно с указанным выводом автор рассматривает банковскую систему в широком и узком смыслах как объект административно-правового воздействия (с.20-29), выделяя среди участников административных процедур Центральный банк Российской Федерации (с.29-46), кредитные организации (с.46-58), характеризуя банки (с.58-65) и небанковские кредитные организации (с.65-75), филиалы и представительства иностранных банков (с.75-83), союзы и ассоциации кредитных организаций (с.83-85), банковские группы и банковские холдинги (с.85-90), вносит предложения по совершенствованию законодательства (с.89-90).

При анализе особенностей публично-правового статуса Банка России автор поднимает злободневный вопрос об ответственности Банка России за развитие банковской системы и экономический рост (с.30-31) при реализации законодательно закрепленных функций (с.30), полномочий (с.31-32), при существующей структуре (с.32-33), сочетании принципов коллегиальности и единоначалия в управлении Банком России Председателем Банка России, Национальным банковским советом и Советом директоров Банка России (с.34-40).

Как программу-минимум автор отмечает необходимость выявления законодательных препятствий для установления единообразного регулирования административных процедур в деятельности Банка России, уточнение полномочий и устранение неопределенности правового статуса Банка России, создание специальной организационно-правовой формы для Банка России и определение специального статуса, не предусмотренного законодательством (с.8-9, 46, второе положение, выносимое на защиту), а также расширения полномочий Банка России путем объединения регистрационных и лицензионных процедур (с.9, 92, 99-101, 111-113, третье положение, выносимое на защиту), детализации материально-правовых и процессуально-правовых аспектов реализации Банком России права на профессиональное мотивированное суждение (с.10, четвертое положение, выносимое на защиту).

Данные вопросы весьма актуальны в связи с внедрением в российское законодательство и национальную банковскую практику международно-правовых принципов риск-ориентированного банковского надзора, разработанных Базельским комитетом по банковскому надзору, одним из последних документов которого является так называемый «Базель II» – Новое Соглашение о достаточности капитала (Базель, июнь 2004), состоящее из трех компонентов: Первый компонент «Достаточность капитала», Второй компонент «Организация надзорного процесса», Третий компонент «Рыночная дисциплина».

Заслуживает поддержки рассмотрение автором банковского надзора как надзора за нормативностью в банковской деятельности. Следует поддержать вывод автора о том, что значение банковского надзора заключается в том, что он используется Банком России для управления рисками в банковской системе (с.141-142). Достоверность отмеченного подхода подтверждается методологией банковского надзора и банковской практикой. В указанном аспекте позитивное значение для формирования правомерного поведения, повышения правовой культуры в банковском бизнесе имеют изданные Банком России Рекомендации по организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах (Письмо Банка России от 30 июня 2005 г. N 92-Т).

Автор включается в дискуссию о качестве реализации Банком России надзорных полномочий (с.164-166, 175, 179-181), по результатам чего в качестве программы-максимум (стратегической задачи) предлагает лишение Банка России надзорных полномочий и создание мегарегулятора финансового рынка (с.11-12, 172-177, 181-182, шестое положение, выносимое на защиту). Необходимо отметить, что при написании диссертации автором внимательно изучены и корректно использованы научные источники по общей теории права, конституционному, административному, финансовому и банковскому праву. При этом автор показал умение тактично вести научную полемику.

Следует подчеркнуть, что С.В. Озюменко исследует вопросы, которые в науке финансового и административного права не получали нового глубокого изучения и соответствующего позитивно-содержательного развития в течение последних десятилетий. Лишь отдельные аспекты исследуемой в диссертации С.В. Озюменко проблемы анализировались в специальной научной литературе. Таким образом, именно в этих, недостаточно разработанных с научно-теоретической точки зрения, условиях проводилось С.В. Озюменко исследование содержательной юридической специфики правотворческой и правоприменительной деятельности Банка России с точки зрения развития административных процедур.

Изучив диссертацию С.В. Озюменко и опубликованные им по теме исследования научные труды, можно констатировать значительную научную ценность его работы, высокую степень обоснованности и достоверности сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

Вместе с тем, некоторые положения диссертации С.В. Озюменко представляются дискуссионными или недостаточно обоснованными.

1. При исследовании предмета банковского надзора автор справедливо отмечает существующую в теории и на практике неопределенность понятия законодательства, регулирующего банковскую деятельность, за соблюдением которой кредитными организациями осуществляют банковский надзор Банк России (с.140, 143-144). В связи с этим хотелось бы выяснить позицию автора о понятии банковского законодательства и месте банковского права в системе права, его соотношения с административным и финансовым правом.

2. Автор уделяет должное внимание рассмотрению мер воздействия, применяемых Банком России к кредитным организациям за нарушения федеральных законов и нормативных актов Банка России согласно статьи 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с.145-164). Однако, автор не поясняет правовую природу отмеченных санкций, являются ли они административно-правовыми или финансово-правовыми мерами государственного принуждения, мерами финансово-правовой ответственности, каково их соотношение с мерами административного взыскания по статье 15.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушение законодательства о банках и банковской деятельности», вступившего в силу с 1 июля 2002 г.

3. При анализе функционирования системы страхования вкладов и реализации Банком России полномочий по допуску банков в систему страхования вкладов, а также осуществления надзора за банками на предмет соответствия критериям нахождения в ней, автор справедливо обращается к материалам судебной практики (с.124-139, 179-180). В связи с этим возникает вопрос о позиции автора относительно проблемы: является ли судебная практика источником банковского, финансового, административного права применительно к заявленной теме исследования.

4. В диссертации поднимаются проблемы обжалования решений Банка России (с.179-180), в связи с чем представляется необходимым пояснение автора о его отношении к предложениям авторов законопроекта «Об административных процедурах» перейти к последовательному обжалованию (подача жалобы в суд возможна только в том случае, если использованы все административные средства правовой защиты), то есть о введении обязательного досудебного урегулирования спора, и соответственно, каково мнение автора о применимости законопроекта об административных процедурах к административным процедурам в деятельности Банка России.

5. При исследовании вопросов создания в России мегарегулятора финансового рынка в работе недостаточно четко прозвучала позиция автора о правовой политике в концептуальных документах по данной проблеме.

Пояснение авторской позиции представляется актуальным в связи с противоречивостью позиции Правительства Российской Федерации по данному вопросу.

С одной стороны, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р, закреплено положение о том, что предстоит рассмотреть вопрос о возможности объединения функций по регулированию всех сегментов финансового рынка (фондового, страхового, банковской деятельности, деятельности негосударственных пенсионных фондов) и создании мегарегулятора, а также о возможности объединения надзора за различными институтами финансового рынка в одном федеральном органе.

Имеет значение в указанном аспекте и анализ природы Стратегии развития финансового рынка на 2006-2008 годы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 г. № 793-р (СЗ РФ. 2006. № 24. Ст. 2620), закрепившей подготовку до марта 2007 г. доклада в Правительство Российской Федерации о передаче Федеральной службе по финансовым рынкам полномочий по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору на всех секторах финансового рынка, в том числе в страховой и банковской сферах (ответственный исполнитель ФСФР России, Минфин России с участием Банка России).

С другой стороны, в самой Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006-2008 годы, утвержденной тем же распоряжением Правительства Российской Федерации, отмечается, что в ней не затрагиваются вопросы развития банковского сектора, а также вопросы банковского регулирования и банковского надзора, предусмотренные Стратегией развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 г., одобренной Заявлением Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2005 г.

Несомненно, что подобное создание мегарегулятора финансового рынка затронет необходимость определенной перестройки налаженной системы контроля и надзора в банковской сфере, в настоящее время функционирующего в практически отработанных условиях надзора Банка России за соблюдением кредитными организациями федеральных законов и нормативных актов Банка России.

Отмеченные замечания носят дискуссионный и отчасти частный характер и не влияют на положительную в целом оценку диссертационной работы С.В. Озюменко.

Содержащиеся в диссертации выводы и научно-теоретические положения работы сделаны С.В. Озюменко самостоятельно. Самостоятельность соискателя в проведении исследования объясняется: получением новых научных результатов в сфере изучения теоретических и практических проблем развития административных процедур в деятельности Банка России.

Научно-практическая значимость кандидатской диссертации С.В. Озюменко состоит в том, что сформулированные и обоснованные в диссертации выводы расширяют и углубляют теорию и практику правового обеспечения банковской деятельности. Эти выводы и предложения могут использоваться при проведении новых исследований, цель которых - развитие концепции правотворческой и правоприменительной деятельности Банка России и учения о финансово-правовом и административно-правовом регулировании общественных отношений в области банковского дела. Научная концепция в работе С.В. Озюменко способна значительно повлиять на дальнейшие научные исследования по теории публично-правового статуса Банка России, роли Банка России в финансовой деятельности государства.

Теоретические обобщения и практические рекомендации С.В. Озюменко могут быть применены: в процессе совершенствования российского финансового, банковского и административного законодательства; при принятии федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих способы и порядок правового регулирования отношений, возникающих в области банковского дела; при написании учебных и методических пособий по курсам «Финансовое право», «Административное право», «Банковское право», при подготовке иных специальных учебных курсов.

Содержащиеся в диссертации выводы и положения расширяют традиционное теоретическое представление о сущности банковского дела, публично-правовом статусе Банка России, о содержании современных проблем правотворческой и правоприменительной деятельности Банка России и основных путях их разрешения, в связи с чем имеют значение для развития общей теории административного, финансового, банковского права, проведения в высших учебных заведениях лекционных и практических занятий по циклу многих публично-правовых дисциплин.

С практической точки зрения, проведенное С.В. Озюменко исследование позволяет глубоко понять современную концепцию публично-правовых характеристик организации и осуществления правового обеспечения банковской деятельности, административных процедур в деятельности Центрального банка Российской Федерации.

Научные положения, рекомендации, предложения и выводы, полученные С.В. Озюменко в результате проведенного исследования, всесторонне и полно обосновываются им в диссертации. Выносимые на защиту основные положения диссертации справедливо можно отнести к выводам, характеризующим новизну диссертационной работы С.В. Озюменко (с.8-12). Научная новизна теоретических положений и выводов автора состоит в том, что диссертация является первым комплексным публично-правовым исследованием теоретико-прикладных проблем правового обеспечения административных процедур в деятельности Центрального банка Российской Федерации с учетом последних изменений в законодательстве, достижений финансово-правовой и административно-правовой наук.

В целом кандидатская диссертация С.В. Озюменко отличается логичностью и ясностью изложения материала, последовательностью исследования общих и частных вопросов. Выводы автора глубоко аргументированы и достоверны. Предложенные решения даны на основе критического осмысления научных исследований, законодательной регламентации, законопроектных вариантов, зарубежного опыта и международно-правовых принципов, правоприменительного опыта кредитных организаций и судебной практики. Автор показал умение научного исследования актуальных проблем административного, финансового, информационного права.

Диссертация С.В. Озюменко оформлена правильно; автором соблюдены требования по написанию текста, подготовке списка нормативных актов и использованной в работе литературы. Научный труд С.В. Озюменко не содержит неясностей при изложении научно-теоретического материала.

Диссертационная работа С.В. Озюменко соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право.

Автореферат диссертации С.В. Озюменко отражает ее содержание, включает в себя все необходимые для такого рода работ атрибуты, концентрированно объясняет сущность проведенного автором исследования.

Основные результаты исследования отражены С.В. Озюменко в опубликованных им научных трудах.

Таким образом, кандидатская диссертация Озюменко С.В. свидетельствует о самостоятельной, творческой научно-квалификационной работе на актуальную тему, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для административного, финансового и информационного права, отвечающей предъявляемым к данного рода работам требованиям п.п. 8, 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 74 (с изм. и доп. от 12.08.2003 и от 20.04.2006), в силу чего ее автор, Озюменко Сергей Владимирович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право.

#### Официальный оппонент

начальник юридического отдела Главного управления  
Центрального банка Российской Федерации по Саратовской области,  
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права  
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»,  
доктор юридических наук



Е.Н. Пастушенко



Подпись Пастушенко Елены Николаевны заверяю  
Начальник Главного управления  
Центрального банка Российской Федерации  
по Саратовской области  
С.В. Губин  
1 сентября 2008 г.