

В Диссертационный совет Д 503.001.04,
созданный при ФГНИУ «Институт
законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации»,
117218, г. Москва, ул. Большая
Черемушкинская, д. 34

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПОНЕНТА

**на диссертацию Борисенко Елены Адольфовны на тему:
«Финансовая надежность кредитных организаций:
правовой механизм обеспечения»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности
12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.
(Москва, 2022, 177 с.)**

Включенность каждой кредитной организации в банковскую систему, а банковской системы, соответственно, в финансово-кредитную систему государства требует адекватного финансово-правового регулирования, обеспечивающего состояние их защищенности. Комплекс мер, обуславливающих защищенность банковской системы, заключается в создании системы финансово-правовых норм, обеспечивающих надежность и стабильность отдельных банковских операций, кредитных организаций, а также устойчивость системы в целом.

Исследование правовых основ финансовой стабильности и надежности кредитных организаций, а также финансовой устойчивости банковской системы связано с правовым регулированием деятельности самих кредитных организаций, их взаимодействием с регулятором, а также с потребителями банковских услуг. При этом важно отметить, что кредитные организации выполняют не только банковские операции, но и оказывают сопутствующие услуги, а также вправе функционировать как участники рынка ценных бумаг. Кроме того, кредитные организации

наделены статусом агентов валютного контроля, контроля за операциями с целью противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Также нельзя не отметить тот факт, что кредитные организации обеспечивают хозяйственную деятельность граждан и организаций в сделках между собой и в фискальных правоотношениях с государством, выдавая, например, банковские гарантии для обеспечения исполнения налоговой и таможенной обязанности.

В условиях кризисов резервный потенциал банковской системы позволяет нивелировать социальную напряженность, поддерживать неразрывность экономических связей, так как предлагаемые кредитными организациями механизмы кредитных каникул и иных отсрочек и рассрочек платежей, неприостанавливаемые активные и пассивные операции со стабильными процентными ставками обеспечивают и хозяйственную активность, и ликвидность, и определенную психологическую уверенность, которые важны всегда, но и крайне важны в ситуациях кризисов и иной неуверенности и напряженности.

Все это и многое другое требует от кредитных организаций постоянного состояния готовности надлежащим образом выполнять принятые на себя обязательства, не допускать кризисных явлений, а также быть готовыми противодействовать вызовам и угрозам, эффективно управлять рисками.

Именно поэтому финансовая надежность кредитных организаций является их самостоятельной характеристикой и закреплена в Федеральном законе от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 01.04.2022) «О банках и банковской деятельности». Безусловно, данный институт требует научного осмысления для целей его отграничения от сопредельных финансово-правовых институтов, а также выработки доктринальных основ для совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики.

Сказанное подтверждает актуальность темы исследования Е.А. Борисенко, ее научный и практический потенциал.

Оценивая диссертацию, необходимо отметить, что определенные аспекты обозначенной проблематики (финансово-правового регулирования банковской деятельности) в разное время исследовались в рамках институтов банковского надзора и банковской безопасности, однако в представленной работе впервые в финансово-правовой науке вопросы обеспечения стабильности банковской системы изучены в аспекте правового регулирования финансовой надежности.

Именно так и обозначена цель диссертационного исследования: разработка и обоснование теоретических и практических положений, направленных на совершенствование правового обеспечения финансовой надежности кредитных организаций, которая успешно достигнута благодаря ее грамотной декомпозиции на задачи исследования и выстроенной в соответствии с ними логике исследования.

Работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка использованных источников.

Автором исследованы и систематизированы различные аспекты финансовой надежности кредитных организаций: научные, организационные, нормативно-правовые и др. Для этого проанализирована специальная литература по экономике, общей теории права, финансовому праву, нормативные правовые акты, статистическая и аналитическая информация, а также материалы практики. Подбор соответствующих источников свидетельствует о продуманности авторского подхода к вопросам финансовой надежности кредитных организаций и всестороннем характере исследования.

Каждый параграф диссертации содержит теоретический анализ определенного базового правового явления или процесса, по которому автор формирует свою собственную научную позицию, а также

соответствующий анализ нормативных правовых актов или материалов юридического опыта и практики.

В первой главе «Теоретико-правовые основы финансовой надежности кредитных организаций» на основе имеющихся точек зрения и конкуренции понятий «стабильность», «устойчивость» и «надежность» соискателем выработано авторское определение понятия «финансовая надежность кредитной организации», которое, прежде всего, означает правовое положение кредитной организации, вбирающее в себя такие признаки, как 1) основанность на финансовой устойчивости, 2) способность вызывать доверие участников кредитно-банковских отношений (с. 23), с чем, безусловно, следует согласиться.

Кроме того, в данной части работы определена иерархия источников правового регулирования финансовой надежности кредитных организаций, а также содержание и роль стандартов банковской деятельности Базельского комитета по банковскому надзору, в частности, так называемого Базеля III. Одновременно с содержательным анализом Базеля III автор рассматривает базовые экономические инструменты, обеспечивающие финансовую надежность кредитной организации (капитал, стандарты ликвидности, управление рисками, раскрытие информации). Также в работе анализируется опыт различных государств, внедряющих Базель III.

В результате, Е.А. Борисенко справедливо резюмирует, что нормы национального банковского законодательства должны учитывать глобальные (универсальные) тенденции регулирования банковской деятельности и международный опыт при условии их осмысленного применения с учетом сложившейся на данный момент экономико-социальной и политико-правовой ситуации в стране (с. 60).

Во второй главе исследования «Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой надежности кредитных организаций» соискатель на основе анализа теоретико-правовой конструкции «механизм правового

регулирующего» предлагает соответствующие слагаемые механизма финансово-правового регулирования и, что очень ценно, рассматривает его с позиций статики и динамики как систему финансово-правовых средств организационного характера.

С позиций статики к таким средствам, по мнению автора, относятся правовые средства, обеспечивающие создание финансово-правовой системы обеспечения надежности кредитных организаций, а также средства, гарантирующие ее эффективное функционирование. Также дополнительно, отмечает А.Е. Борисенко, к данной группе средств можно отнести и средства-требования, содержащиеся во внутренних локальных актах кредитных организаций. Далее автор определяет, что динамическое состояние искомого механизма позволяет отразить непосредственно реализацию функционального предназначения этой системы, включая все содержательные элементы этого механизма, связанные с применением правовых средств-требований субъектами банковских правоотношений (с. 66-67). Подобный подход можно охарактеризовать как содержательно-функциональный и позволяющий формировать методологические основы работы финансово-правовой механизм обеспечения финансовой надежности кредитных организаций.

В параграфе втором, посвященном принципам функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций Е.А. Борисенко, на основе имеющихся в науке финансового права подходов к вопросу о принципах финансового права, выстраивает иерархию соответствующих принципов: общеправовые, отраслевые и принципы финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости. Среди последних: принцип частичного резервирования и принцип транснациональности (с. 82).

Значимость выявления и анализа принципов финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости кредитных организаций крайне важна для настоящего исследования, поскольку без понимания их

сущности и системы невозможно качественное правовое регулирование и правоприменение, обеспечивающее финансовую надежность в сфере высокорисковой деятельности, каковой является деятельность кредитных организаций.

Наконец, в третьем параграфе второй главы автор исследует институт рисков. Изучив имеющиеся в науке подходы к понятию «риск», соискатель определяет риски, имеющиеся в деятельности кредитных организаций.

Само понятие «риски в деятельности кредитных организаций» автор определяет следующим образом: «обусловленная внутренними и внешними факторами вероятность недостижения запланированных финансовых показателей кредитной организации и (или) наступления негативных последствий для кредитной организации вследствие различных обстоятельств (уменьшение капитала, невозможность исполнения обязательств и т. д. — вплоть до несостоятельности (банкротства) кредитной организации)» (с. 87), что имеет архиважное значение для научной характеристики искомого института, поскольку именно на его основе можно конструировать соответствующие правовые нормы и определять подходы и тенденции в правоприменении. Далее автор изучает имеющиеся классификации рисков в сфере банковской деятельности и выявляет факторы рисков, а также предлагает свою собственную классификацию и факторов, и рисков (с. 92-96). Авторский анализ и выводы по вопросам рисков имеет важное значение для доктрины финансового права, поскольку это обогащает такую ее часть, которая связана с вопросами финансовой неопределенности и, к сожалению, не часто является объектом научного внимания.

Наконец, параграф четвертый главы второй посвящен специальному механизму обеспечения финансовой надежности кредитных организаций: формированию резервов (фондов), создаваемых в целях обеспечения финансовой надежности кредитных организаций. Данный раздел работы в

большей степени связан с анализом правовым норм, регламентирующих порядок формирования и использования соответствующих фондов.

Третья глава диссертации обращена к взаимосвязи материальных и процессуальных аспектов публичного банковского права и посвящена институту финансового контроля (надзора), реализуемого в сфере организации и функционирования банковской системы. Следует согласиться с исходной позицией автора о контрольно-надзорном характере деятельности Банка России в отношении кредитных организаций (с. 115). С научной и практической точки зрения ценны выводы автора о классификации контрольно-надзорных полномочий Банка России (с. 118). В результате, автор резюмирует, что оценка экономического положения банков является одним из эффективных средств обеспечения финансовой надежности как отдельных кредитных организаций, так и всей банковской системы (с. 125), значимую роль в котором играет институт мотивированного (профессионального) суждения, с чем, безусловно, следует согласиться. Важное значение в механизме финансового контроля (надзора) в сфере банковской деятельности автор определяет за институтом внутреннего контроля, включая мониторинг и внутренний аудит. Следует поддержать мысль автора о том, что мониторинг системы внутреннего контроля является ее имманентным элементом, действующим непрерывно, что позволяет судить об особом месте такого мониторинга в системе внутреннего контроля (с. 138).

Исследуя проблему применения Банком России к кредитным организациям мер воздействия, автор анализирует природу мер правового принуждения в целом, соотношение мер принуждения с мерами ответственности, правовую природу мер реагирования, применяемых Банком России. В результате, автор приходит к выводу о том, меры воздействия Банка России, применяемые к кредитным организациям, в целом имеют предупредительный характер за исключением штрафа, который является мерой финансово-правовой ответственности (с. 150-151).

В Заключении автор формулирует систему взаимосвязанных выводов, которые были получены в ходе исследования.

Оценивая работу в целом, необходимо отметить, что структура диссертации соответствует теме исследования, сама работа имеет достаточный объем, логично организована и в целом позволила соискателю рассмотреть наиболее значимые аспекты выбранной проблематики. Научная новизна и практическая значимость проведенного диссертационного исследования заключаются в совокупности тех взаимосвязанных выводов и предложений, которые составили перечень положений, выносимых на защиту.

Следует подтвердить соответствие рукописи требованиям, предъявляемым к оформлению диссертационной работы.

Рукопись диссертации и автореферат оформлены на достаточно высоком уровне, в них имеются все необходимые реквизиты и формальные элементы. Как автореферат, так и публикации автора в полной мере отражают основное содержание диссертации и позволяют судить о степени полноты и законченности работы в соответствии с поставленной целью. Таким образом, содержащиеся в диссертации самостоятельно сформулированные положения, выводы и предложения (в том числе положения, выносимые на защиту) являются логичными, обоснованными, интересными, а также могут быть использованы в дальнейшем при проведении научных исследований по финансовому и банковскому праву, а также при подготовке учебной литературы, в нормотворческой деятельности Банка России и органов законодательной (представительной) власти, в правоприменительной деятельности Банка России и органов судебной власти.

Положительно оценивая диссертационное исследование Е.А. Борисенко, следует отметить, что, как и всякая творческая работа, данное исследование не свободно от некоторых дискуссионных положений или положений, нуждающихся в дополнительном пояснении:

1. Формулируя на с. 23 исследования авторское определение понятия «финансовая надежность кредитной организации», автор определяет одним из его признаков способность вызывать доверие участников кредитно-банковских отношений. Однако требует пояснения, кого в данном случае автор имеет в виду под участниками кредитно-банковских отношений. Иными словами, чье доверие предопределяет финансовую надежность кредитных организаций?

2. На с. 24 диссертации соискатель констатирует, что финансовая надежность кредитной организации является мультипликативным институтом, включающим нормы различных отраслей права, прежде всего, финансового и гражданского, с чем следует согласиться. В этой связи возникает вполне обоснованный вопрос о месте финансово-правовых норм, образующих данный институт в системе современного финансового права.

3. Как уже было отмечено выше, представленная работа носит комплексный характер исследования, так как в ней проанализированы различные аспекты института «финансовой надежности кредитных организаций»: экономические основы, правовая характеристика, зарубежный опыт и т.п. Думается, что данное исследование имело бы еще более выраженный характер всесторонности исследования, если бы в нем были прослежены исторические вехи развития института финансовой надежности кредитных организаций.

4. Исследование диссертантом такого специального механизма обеспечения финансовой надежности кредитных организаций, как формирование резервов (фондов), создаваемых в целях обеспечения финансовой надежности кредитных организаций, требует установления их соотношения с той группой фондов денежных средств, которые традиционно включаются в предмет финансового права (фонды денежных средств государства и муниципальных образований, необходимые для финансового обеспечения реализации задач и функций государства и органов местного самоуправления).

Отмеченное не снижает общей высокой оценки представленной диссертации как актуального, самостоятельного, творческого исследования, выполненного на должном теоретическом уровне, которое характеризуется внутренним единством, цельностью и завершенностью. Высказанные замечания касаются частных вопросов, носят уточняющий характер. Основные положения диссертации достаточно полно отражены в автореферате и 4 научных публикациях, 3 из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (с. 25 автореферата).


Выводы и предложения, изложенные в диссертации, являются обоснованными, достоверными, свидетельствуют о личном вкладе Е.А. Борисенко в развитие науки финансового права, могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также как методологическая основа для дальнейших научных исследований. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при проведении занятий по финансовому праву и специальным дисциплинам, направленным на изучение правового регулирования организации и функционирования финансовой, в том числе банковской, системы.

В результате анализа представленного исследования следует резюмировать, что диссертация **Борисенко Елены Адольфовны** на тему: **«Финансовая надежность кредитных организаций: правовой механизм обеспечения»** является научным исследованием актуальной проблемы, отличается новизной и обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений. Она представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для науки финансового права. Диссертация и автореферат соответствуют требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а

соискатель **Борисенко Елена Адольфовна** заслуживает присуждения ей
искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности
12.00.04 - Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Официальный оппонент:

**Заведующий кафедрой финансового права, кандидат юридических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»**


Цинделиани И.А.
«17» ноября 2022 г.

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российский государственный университет
правосудия». Почтовый адрес: 117418, г. Москва, Новочерёмушкинская
ул., д.69. Тел.: +7(495)332-53-51; E-mail: raj-priem@mail.ru; Web-сайт:
<http://www.rgup.ru>**

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
Заместитель начальника
Управления кадров


Цинделиани И.А.
17 ноября 2022 г.