
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 351

ББК 67.401.14

DOI 10.22394/1682-2358-2019-2-57-65

S.A. Nabiyev, Candidate of Sciences (Law), doctoral student of the Administrative Law and Process Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF BANKING IN MODERN RUSSIA

The main goals and objectives of the development of banking activities, as well as the means and ways to achieve them through the interaction of administrative and financial levers of influence on banking activities are determined. The main regularities and trends in the development of banking activities, as well as features of its organizational and legal relations, the significance of the Bank of Russia, its organization and ways of influencing credit organizations are revealed.

Key words and word-combinations: administrative legal regulation, banking, banking system, credit institution, Bank of Russia.

С.А. Набиев, кандидат юридических наук, докторант кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: samir-nabiev@yandex.ru)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. Определяются главные цели и задачи развития банковской деятельности, а также средства и пути их достижения посредством взаимодействия административных и финансовых рычагов воздействия на банковскую систему. Раскрываются основные закономерности и особенности организационно-правовых отношений в банковской сфере. Выявляется значение Банка России для кредитных организаций.

Ключевые слова и словосочетания: административно-правовое регулирование, банковская деятельность, банковская система, кредитная организация, Банк России.

Для развития банковской деятельности и реализации ее преимуществ существенное значение имеет уровень административно-правового регулирования, который определяется степенью развития кредитных

организаций, структурой и зрелостью финансовых отношений в обществе, а также уровнем познания экономических законов и их использовании в практической деятельности. В современных условиях рыночной экономики значение административно-правового регулирования банковской деятельности возрастает с учетом роста масштабов банковской деятельности, его динамичности и интенсивности. Решение сложных задач, стоящих перед банковской деятельностью, требует постоянного совершенствования действующей системы ее административно-правового регулирования, форм и методов.

Административно-правовое регулирование банковской деятельности — комплексное понятие. Оно включает банковскую деятельность и как объект регулирования, и как инструмент регулирования банковской деятельности. По мнению О.Н. Горбуновой, государственное регулирование банковской деятельности является областью публично-правового воздействия, цель которого — оказание содействия решению общегосударственных задач [1]. И.С. Попов указывает, что государственное регулирование банковской деятельности представляет собой нормотворческую и индивидуально-властную деятельность субъектов регулирования, направленную на упорядочение создания и деятельности кредитных организаций и банковской системы в целом, формирование и поддержание устойчивого правового порядка в сфере банковской деятельности, защиту прав и законных интересов ее участников и частных лиц [2, с. 16].

Таким образом, административно-правовое регулирование банковской деятельности — это, с одной стороны, целенаправленная деятельность органов банковского аппарата государства по управлению процессами формирования, распределения и использования денежных средств в кредитных организациях и надзору за этими процессами, а с другой — управление органами системы Банка России по реализации функций и полномочий государственной исполнительной власти в области банковской деятельности (организации исполнения законов и других общих норм и предписаний полномочных государственных органов). Смысл административно-правового регулирования банковской деятельности выражается в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий. Его субъектами являются органы законодательной и исполнительной власти. Известным образом на поведение участников урегулированных отношений влияют субъекты судебной власти [3, с. 7]: Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, Банк России, суды и другие государственные органы [4, с. 13].

Административно-правовое регулирование банковской деятельности в организационно-правовом смысле охватывает управление формированием, распределением и использованием денежных средств в кредитных организациях; управлением банковским надзором; управление банковским аппаратом государства; управление кредитными организациями, участвующими в осуществлении денежно-кредитной политики, то есть «регулирование» рассматривается, как форма (вид) управленческой деятельности, осуществляемая методами административного и экономического характера [5, с. 67].

Административно-правовое регулирование банковской деятельности в Российской Федерации осуществляется банковским аппаратом государства в лице Банка России. Сосредоточивая в своих руках преобладающую часть финансовых средств банковской системы, Банк России осуществляет хозяйственно-организаторскую, регулирующую и надзорную деятельность. Выполнение Банком России функций исполнительной власти связано с законностью развития банковской деятельности, распределением финансовых ресурсов, регулированием уровня цен и т.д.

Я.А. Гейвандов выделяет в государственном регулировании банковской деятельности два основных уровня. С одной стороны, это регулирование государством макроэкономических процессов, связанных с денежно-кредитными отношениями, поэтому воздействие государства осуществляется на все структурные элементы банковской системы, включая Центральный банк РФ. В рамках этой стороны государственного регулирования принимаются основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, а также осуществляются иные меры, прямо или косвенно влияющие на состояние банковской системы и внутреннюю политику в государстве. С другой стороны, государственное регулирование банковской системы проявляется в осуществлении непосредственной регулирующей деятельности уполномоченных государственных органов по созданию, организации, регистрации, лицензированию конкретных элементов банковской системы и осуществлению ими банковской деятельности [6, с. 53].

Характерно, что в банковской деятельности используются экономические законы, вытекающие из денежно-кредитной политики, которая определяется и направляется Банком России и государством в интересах всех ее участников. Следовательно, административно-правовое регулирование банковской деятельности представляет собой совокупность административных и финансовых мероприятий, проводимых Банком России через банковскую систему и направленных на выполнение экономической политики государства.

Успешное административно-правовое регулирование банковской деятельности предполагает ее осуществление на основе сознательного использования экономических законов и экономических рычагов; соблюдение законности при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении денежно-кредитной политики государства; обеспечение организации государственных финансов и финансов кредитных организаций; сбалансированность доходов и расходов во всех звеньях банковской системы, независимо от объема собственных финансовых ресурсов; создание финансовых резервов кредитных организаций, а также резерва финансовой помощи государства; сосредоточение основных финансовых ресурсов в Банке России. По мнению Ю.А. Крохиной, «так как одной из основных целей деятельности Центрального банка Российской Федерации является развитие и укрепление банковской системы РФ, Банк России приобретает публично-правовую обязанность содействовать развитию и стабилизации банковской системы, создавать необходимые условия для реализации права на осуществление банковской деятельности» [7, с. 65].

Деятельность банковского аппарата государства, связанная с регулированием банковской деятельности, направлена на решение общих и специфических задач, обусловленных сферой их применения. «Публичные интересы — это интересы государства, общества, государственно-общественных образований, в которых отражаются отвечающие требованиям и стандартам современного государственно-правового развития необходимые и общепризнанно желаемые обществом, личностью и государством потребности» [8, с. 10]. При решении банковской системой задач образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов в кредитных организациях, а также проведения надзора за этими процессами, Банк России осуществляет управление процессами проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности; составления и представления бухгалтерской (финансовой) и статистической отчетности; формирования обязательных резервов для кредитных организаций; разработки и представления планов восстановления финансовой устойчивости кредитных организаций и т.д.

Осуществляя регулирование в области банковской деятельности, Банк России призван обеспечить надлежащий уровень организационной работы, слаженность, четкость всех звеньев банковской системы, их ответственность и дисциплинированность. В свою очередь государство, регулируя деятельность Банка России, подотчетного и подконтрольного Государственной Думе Федерального Собрания РФ [9], добивается обеспечения наиболее полного и рационального выполнения денежно-кредитной политики страны.

За последние годы объем исполнительности деятельности Банка России значительно вырос в связи с ростом банковской деятельности, усложнением его внутренних связей, усилением внимания к качественным показателям работы кредитных организаций.

Система административно-правового регулирования банковской деятельности непрерывно развивается и совершенствуется. Ее реформирование обусловлено необходимостью полнее отражать действия экономических законов и денежно-кредитную политику страны, изменениями в системе административно-правового регулирования банковской деятельности, внедрением новых форм и методов регулирования, развитием принципов рыночной экономики в банковской деятельности, улучшением качества банковской деятельности. Совершенствование административно-правового регулирования банковской деятельности сопровождается усилением роли административных и финансовых рычагов, более полным их использованием в банковской деятельности кредитных организаций, повышением ответственности их руководителей за результаты принимаемых решений, расширением прав кредитных организаций в осуществлении денежно-кредитной политики страны при сохранении ведущей роли Банка России.

Дальнейшее совершенствование административно-правового регулирования банковской деятельности предусматривает, во-первых, улучшение организационной структуры Банка России; во-вторых, применение в банковской деятельности более эффективных форм и методов мобилизации, распре-

деления и использования финансовых ресурсов; в-третьих, более умелое и рациональное использование административных и финансовых рычагов воздействия на банковскую деятельность; в-четвертых, обеспечение более согласованных действий при решении вопросов денежно-кредитной политики между Правительством РФ и Банком России, а также между кредитными организациями.

Качество исполнительской деятельности Банка России возрастает в результате повышения научного уровня системы оценочных показателей финансово-хозяйственной деятельности кредитных организаций; ответственности руководителей кредитных организаций, принимающих решения по финансовым вопросам; квалификации работников Банка России и их инициативы.

Научно обоснованное применение системы оценочных показателей банковской деятельности кредитных организаций (например, оценки качества систем управления рисками и капиталом, внутреннего контроля кредитной организации, банковской группы, достаточности собственных средств (капитала) и ликвидности кредитной организации (банковской группы), их соответствия характеру и масштабу совершаемых кредитной организацией (в банковской группе) операций, уровню и сочетанию принимаемых рисков, включая определение объема и структуры операций как критериев такой оценки) [9] — одно из важнейших условий повышения уровня административно-правового регулирования.

Повышение уровня административно-правового регулирования банковской деятельности способствует усилению борьбы за эффективность и качество работы кредитных организаций; поиску наиболее оптимальных путей достижения высоких финансовых результатов; усилению действенности банковского надзора за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами законодательства Российской Федерации, нормативных актов и индивидуальных предписаний Банка России.

Особое значение для совершенствования административно-правового регулирования банковской деятельности имеет положение ст. 77 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» [10], направленное на расширение прав кредитных организаций в решении важных вопросов нормативного характера в сфере регулирования банковской деятельности и финансовых рынков. Оно предусматривает дальнейшее совершенствование административно-правового регулирования банковской деятельности в сочетании с развитием демократичных начал в банковской системе, повышением роли кредитных организаций и инициатив в осуществлении денежно-кредитной политики страны.

В связи с необходимостью ускоренного экономического и социального развития общества перед Банком России поставлена задача наиболее действенно, разумно, с максимальной отдачей осуществлять регулирование банковской деятельности. Эффективность проведения такой банковской политики во многом зависит от умения и опыта использования финансовых и административных рычагов регулирования банковской деятельности, применения современных

технологий в процессе осуществления банковской деятельности и проведения надлежащего банковского надзора за этими процессами.

Административно-правовое регулирование банковской деятельности сегодня проводится при гибкой денежно-кредитной политике страны, содействующей развертыванию денежного обращения, поддержанию растущей динамики экономики, снижению процентных ставок, инфляционных ожиданий и темпов инфляции. Существенные изменения внесло в банковскую систему проведение банковских реформ: ликвидация множественности кредитных организаций, ужесточение требований к регистрации в качестве кредитной организации, увеличение объема уставного капитала, усложнение финансовых взаимоотношений кредитных организаций с клиентами. «Центральные банки, которые проводят прозрачную денежно-кредитную политику, с большей вероятностью продемонстрируют повышенную прозрачность в своих рамках финансовой стабильности» [11].

Выполнение экономической программы в кризисных условиях потребовало от Банка России нового подхода к административно-правовому регулированию банковской деятельности. Переход от экстенсивной модели развития банковского сектора к интенсивной, предусмотренный Стратегией развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года [12], требует от Банка России решения новых задач для дальнейшего развития банковского сектора, направленного на качественные изменения в деятельности банков, так как «экономические отношения возникают до и существуют независимо от наличия правового регулирования. Они определяют характер и политических, и правовых отношений» [13].

Существенно изменилась экономическая и финансовая ситуация в государстве в связи с антироссийскими санкциями и их воздействием на банковскую деятельность. Это новый этап развития в осуществлении административно-правового регулирования банковской деятельности, обусловленный ограничением финансовых прав кредитных организаций, удорожанием кредитов, усилением административных и экономических методов руководства банковской деятельностью, усилением внимания к проблеме повышения эффективности банковской деятельности.

Иными словами, формирование эффективного механизма административно-правового регулирования банковской деятельности связывается с развитием банковского сектора, налаживанием системы новых организационно-правовых отношений, охватывающих банковскую систему. Эти организационно-правовые отношения банковской деятельности составляют основу и содержание механизма административно-правового регулирования, поскольку «центральные банки имеют долгосрочные цели обеспечения денежно-кредитной и финансовой стабильности» [14].

Система механизма административно-правового регулирования банковской деятельности динамична. Она меняется в связи с глубокими качественными преобразованиями в банковской деятельности кредитных организаций и изменениями денежно-кредитной политики государства. Это находит свое отражение в деятельности Банка России и как исполнительного органа,

и как главного элемента финансово-кредитного механизма, без которого не может успешно функционировать вся банковская система. Он представляет собой совокупность административно-правовых форм и методов организации управления банковской деятельностью и использования в этих процессах денежных средств, административных и экономических рычагов, норм и нормативов, лимитов, стимулов, санкций, резервов, а также законодательства.

Все звенья банковской системы являются частями целого; они взаимосвязаны и взаимозависимы. Вместе с тем каждое звено банковской системы относительно самостоятельно, выполняет свою целевую функцию и имеет целевую направленность. В связи с этим функционирование банковской системы и ее звеньев должно быть четким, слаженным, действенным, динамичным и нацелено обеспечить успешное развитие всей экономики страны. Иными словами, «чем больше прозрачности в отношении проводимой денежно-кредитной политики страны, тем меньше разногласий будет между элементами банковской системы» [15].

Административно-правовое регулирование банковской деятельности как единого целого представляется важной особенностью современных условий рыночной экономики, развивающейся в соответствии с экономическими законами, используемыми Банком России. Непосредственной основой административно-правового регулирования банковской деятельности в рыночных условиях является действие экономических законов, определяющих развитие банковского сектора. Посредством инструментов денежно-кредитной политики Банк России определяет источники и объем финансовых ресурсов кредитных организаций, а также их целевое назначение; обеспечивает оптимизацию осуществления банковской деятельности в соответствии программой социально-экономического развития страны; стимулирует экономическими методами более эффективное использование денежных средств. К примеру, «большинство центральных банков стран с развитой и развивающейся экономикой рассматривают валютную интервенции, как необходимую меру стабилизации высокой волатильности обменного курса» [16].

Поскольку банковская деятельность обусловлена действием механизма административно-правового регулирования, соответственно, и кредитные организации зависят от Банка России. В то же время кредитные организации не пассивно отражают движение финансовых ресурсов, а по принципу обратной связи оказывают активное воздействие на управленческую деятельность Банка России, стимулируют рост эффективности административного регулирования. Они одновременно служат орудием проверки выполнения банковской деятельности и соблюдения законов, нормативных актов и индивидуальных предписаний Банка России, способствуют закреплению позитивных тенденций в динамике становления и развития банковской системы, предупреждая возможные диспропорции не только на уровне всей банковской системы, но и в отдельных кредитных организациях. Следовательно, успешность осуществления административно-правового регулирования банковской деятельности напрямую зависит от выполнения

кредитными организациями количественных и качественных показателей банковского сектора. Банк России использует кредитные организации также как орудие надзора за оборотом денежных средств в процессе осуществления ими банковской деятельности, в силу того, что «банки являются центральными ядром финансовой активности. Поэтому, когда они испытывают финансовые проблемы, правительства и Центральные Банки обычно приходят на помощь, предлагая чрезвычайную ликвидность и различные формы программ спасения» [17].

Действенность административно-правового регулирования банковской деятельности не ограничивается только осуществлением надзора за движением денежных средств, а основана на следующих принципах: единство банковской системы; соблюдение объективных экономических законов в процессе воздействия; непрерывность осуществления банковской деятельности; обеспечение системной стабильности банковского сектора; технологическая оснащенность информационных систем кредитных организаций, базирующейся на использовании передовых банковских технологий и продуктов.

Принцип соблюдения объективных экономических законов в процессе воздействия предусматривает органическое сочетание двух взаимосвязанных начал — административного и экономического. Подобный дуализм в банковской деятельности позволяет государству определять источники, основные направления, формы и методы ее административно-правового регулирования, проводить единую денежно-кредитную политику на всех уровнях управления. Правильное сочетание в банковской деятельности административных и экономических рычагов воздействия при сохранении ведущей роли централизованного начала дает возможность оптимизировать систему административно-правового регулирования банковской деятельности и более эффективно использовать их в масштабе и всей банковской системы, и отдельных кредитных организаций, так как «законом определяются не только общественные отношения, но и субъекты права, между которыми эти отношения возникают» [18, с. 49].

Банковская деятельность должна быть стабильной и отражать реальные процессы развития экономики и финансов, поэтому важными условиями обеспечения стабильности банковской деятельности являются прогрессивность и эффективность нормативных актов Банка России; увязка нормативных актов с показателями финансовых результатов кредитных организаций; создание административного режима, обеспечивающего необходимые условия охраны и гарантирующего организационные меры осуществления банковской деятельности, которые могут серьезно затруднить, а в ряде случаев и вообще исключить угрозы экономической безопасности.

Соблюдение принципа стабильности банковской деятельности при осуществлении административно-правового регулирования является необходимой предпосылкой успешного решения целевых экономических и социальных задач развития страны, «...в силу того, что банковская система является ключом к устойчивому процветанию» [19]. Модернизация банковской деятельности осуществляется на основе использования достижений современ-

ных информационных технологий. Обоснованность применения современных банковских технологий обусловлено необходимостью дальнейшего повышения уровня конкуренции, транспарентности и рыночной дисциплины в банковском секторе.

Библиографический список

1. Горбунова О.Н. Финансовое право: учебник. М., 2002.
2. Попов И.С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
3. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1995.
4. Чекушина Т.В. Правовые основы взаимодействия Центрального банка Российской Федерации с федеральными органами государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.
5. Овсянко Д.М. Административное право. М., 1996.
6. Гейвандов Я.А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации: теоретический и организационно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб. 1997.
7. Крохина Ю.А. Финансовое право России. М., 2004.
8. Стариков Ю.Н. Административное право России в системе современных политико-правовых преобразований // Финансовый механизм и его правовое регулирование: сборник научных трудов по итогам Международной научно-практической конференции. Саратов, 2003.
9. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 3 авг. 2018 г. № 322-ФЗ) // Российская газета. 2002. 13 июля.
10. О банках и банковской деятельности: Федер. закон от 2 дек. 1990 г. № 395-1 (в ред. от 3 авг. 2018 г.) // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 27.
11. Horváth R., Vaško D. Central bank transparency and financial stability // Journal of Financial Stability. 2016. Vol. 22. P. 45–56.
12. О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года: заявление Правительства РФ и ЦБР от 5 апр. 2011 г. №№ 1472п-П13; 01-001/1280 // Вестник Банка России. 2011. № 21.
13. Зайцев В.В., Рыбаков В.А. О науке гражданского права: методологические и доктринальные аспекты // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 4 (111) С. 58–65.
14. Nyborg Kj. G. Central bank collateral frameworks // Journal of Banking & Finance. 2017. Vol. 83. P. 232–248.
15. Jitmaneroj B., Lamla M. J., Wood A. The implications of central bank transparency for uncertainty and disagreement // Journal of International Money and Finance. 2019. Vol. 90. P. 222–240.
16. Eichler S., Littke H. C. N. Central bank transparency and the volatility of exchange rates // Journal of International Money and Finance. 2018. Vol. 89. P. 23–49.
17. Kroszner R. S., Laeven L., Klingebiel D. Banking deregulation and innovation // Journal of Financial Economics. 2013. Vol. 109, Is. 3. P. 759–774.
18. Зайцев О.В. Закон как источник гражданского права Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
19. Morck R., Yavuz M. D., Yeung B. Banking system control, capital allocation, and economy performance // Journal of Financial Economics. 2011. Vol. 100, Is. 2. P. 264–283.