

ЕВГЕНИЯ ЕВГЕНЬЕВНА ФРОЛОВА

Доктор юридических наук, профессор кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ.

НАТАЛЬЯ АНДРЕЕВНА ВОЙКОВА

Кандидат юридических наук, доцент кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ
СОВРЕМЕННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ
МЕХАНИЗМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСНЫХ ЯВЛЕНИЙ В
БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье выявляются и раскрываются характеристики и суть административного регулирования и управления в банковском секторе Российской Федерации, обозначаются направления данного регулирования банковской сферы, выявляются задачи государственных органов при регулировании банковской деятельности, а также указывается, что государственные органы Российской Федерации оказывают своевременную и современную поддержку банковскому сектору страны.

Ключевые слова и фразы: кредитная организация, административно-правовое регулирование, неустойчивость банковской системы, государственные органы Российской Федерации, Центральный банк России, регулирование банковского сектора.

Тесная связь с государством, на наш взгляд, является одной из характеристик механизма правового регулирования. Реализация данного метода происходит посредством обязательных для всего общества норм права, которые исходят от государства в лице его государственных органов, при применении “императивного” метода правового регулирования. Кроме того, сам механизм правового регулирования обеспечен принудительной силой государства, а также обладает определенным содержанием, что дает возможность рассуждать о нем как о действующем механизме воздействия на общественные отношения.

В российской правовой науке неоднозначно толкуется понятие “механизм правового регулирования”. Необходимо отметить, что данное понятие законодательно не определено. В определении понятия согласимся с мнением Н.И. Матузова и А.В. Малько в той части, что понятие механизма правового регулирования представляет собой систему юридических средств, организованных последовательным образом, имеющих своей целью упорядочение общественных отношений и содействие удовлетворению интересов субъектов права.

Предметом изучения административного права

являются общественные отношения управленческого характера в сфере организации и осуществления исполнительной властью своих функций, определенных законодательством. Указанные функции осуществляются при государственном управлении и местном самоуправлении в целях обеспечения юридической защиты прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации.

Под понятием “механизм регулирования” считаем, разумно обозначить средства для осуществления определенного рода задач, а именно регулирования. По мнению автора, под *механизмом административно-правового регулирования следует понимать совокупность административно-правовых средств, с помощью которых осуществляются задачи по обеспечению государственного управления, и которые обеспечены принудительной силой государства.*

Задачей административно-правового регулирования банковской деятельности является, в первую очередь, поддержание стабильности банковской системы государства, а также обеспечение устойчивости кредитных организаций; поддержка устойчивости банковской системы в целях предупреждения наступления кризисных явлений. Задачей регулирования банковской системы

является обеспечение устойчивости кредитных организаций и направление их деятельности в то русло, которое на данном этапе соответствует интересам развития денежной политики государства.

Государственные органы, осуществляющие упомянутое административно-правовое регулирование банковской деятельности, реализуют функции, касающиеся управления банковской системой в части минимизации рисков, управления банковской системой в целях недопущения банкротства кредитных организаций и банковской системы в целом. Функции, применяемые к отдельным кредитным организациям, следующие: это мероприятия по поддержанию устойчивости кредитных организаций с помощью имеющихся инструментов и санационные мероприятия в отношении отдельных кредитных организаций.

Представляется возможным сформулировать понятие антикризисного регулирования в кредитных организациях. На наш взгляд, это *совокупность мероприятий, оказываемых банковской системе в целом и кредитным организациям по поддержке их в период наступления кризиса в банковской сфере, с помощью применения государственных административно-правовых способов управления (регулирования).*

В 2008 году банковский сектор Российской Федерации стал испытывать негативное воздействие кризисных явлений общемирового характера, которые проявились во многих странах еще в 2007 году. Данное обстоятельство вынуждает органы государственной власти России (Федеральное собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации) принимать качественно иные системные «антикризисные меры» в рамках государственного управления в банковской сфере. При этом российские органы власти, учитывая общемировой глобальный характер кризисных явлений в банковской отрасли, должны принимать во внимание не только зарубежный опыт применения «антикризисных» мер, но и то, что банковская сфера в Российской Федерации, как и иные организационно-правовые институты системы рыночной экономики, сформированы немногим более двух десятков лет тому назад. Вследствие этого, научный анализ административно-правовых мер антикризисного регулирования в банковской сфере приобрел повышенное научно-практическое значение, что обуславливает специальное исследование административно-правового механизма антикризисного регулирования в банковской сфере.

В соответствии с Конституционным принципом разделения властей, лежащим в основе всей системы организации государственной власти, в России ус-

тановлено независимое, в пределах предоставленных полномочий, осуществление органами государственной власти возложенных на них функций. Несмотря на данное правило, отметим, что все органы государственной власти, несмотря на их автономность, являются частью одного механизма, которое создано для осуществления функций государства, а именно экономических, политических, социальных функций государства.

Представляется, что достижение указанных целей невозможно без скоординированности действий органов государственного управления. Считаем разумным согласиться с точкой зрения профессора Я.А.Гейвандова, который считает, что в связи данной необходимой координацией органов, актуальной является проблема разграничения полномочий между Центральным Банком Российской Федерации и другими органами государственной власти и создания условий, обеспечивающих взаимодействие между ними.

Как отмечалось ранее, помимо Центрального Банка Российской Федерации, регулирование банковской системы осуществляют и другие федеральные органы государственной власти, в соответствии с полномочиями, которыми они наделены Конституцией Российской Федерации. При анализе аспектов взаимодействия федеральных органов государственной власти по поводу регулирования банковской системы и реализации политики в банковской сфере, необходимо учитывать соответствующие функции Президента России, Правительства России, обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации и Центрального Банка Российской Федерации. Также, создаются специальные органы для регулирования финансового рынка. Таким органом явился Совет при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка созданный Указом Президента России от 17 октября 2008 г. N1489 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации». Указанный Совет является совещательным органом при Президенте Российской Федерации, созданным в целях совершенствования государственной политики в области развития финансового рынка России.

Основными задачами Совета являются рассмотрение вопросов, связанных с развитием финансового рынка и обеспечением его стабильности, а также оценка эффективности принимаемых в этой области мер; проведение по поручению Президента Российской Федерации экспертизы проектов федеральных законов, касающихся развития финансового рынка и обеспечения его стабильности; представление Президенту Российской Федерации ежегодно доклада по вопросам состояния и развития

финансового рынка; а также подготовка предложений Президенту Российской Федерации по защите прав инвесторов и предотвращению кризисов на финансовом рынке, дальнейшему развитию финансового рынка и обеспечению его стабильности. В состав Совета входят председатель Совета, его заместитель, секретарь и члены Совета.

Взаимодействие органов государственной власти по вопросам единой государственно-денежной политики осуществляется в следующем порядке: вопросы предварительно рассматриваются на совместном заседании Комитета Государственной Думы по финансовому рынку и Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам. Комитет Государственной Думы по финансовому рынку вносит проект постановления Государственной Думы по указанному вопросу на рассмотрение палаты. Комитет Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству готовит заключение по указанному вопросу, которое направляет в Комитет Государственной Думы по финансовому рынку.

Регламентом Государственной Думы предусмотрены формы взаимодействия Государственной Думы с федеральными государственными органами, непосредственно осуществляющими денежно-кредитную политику. Например, периодически на заседании Государственной Думы проводится “правительственный час” для ответов Председателя Правительства России, Председателя Банка России или иных должностных лиц на вопросы депутатов Государственной Думы; Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю Правительства России, Председателю Банка России по вопросам, входящим в их компетенцию, с соблюдением требований ст. 17 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, запрос Председателю Правительства России, Председателю Банка России по вопросам, входящим в их компетенцию с соблюдением установленных требований запрос вправе направить и депутат Государственной Думы. Запрос депутата Государственной Думы направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании палаты (ст. 47 Регламента).

Совет Федерации Федерального Собрания России, равно как и Государственная Дума, оказывает серьезное влияние на состояние банковской сферы России, непосредственно участвуя в процессе законотворчества. Предусмотренная Конституцией России процедура принятия федеральных законодательных актов, регулирующих отношения в банковской сфере, должна позволять блокировать

подписание Президентом России таких федеральных законов, которые приняты вопреки общественным интересам. В соответствии со статьей 114 Конституции Российской Федерации, Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Правительство России, наряду с Центральным Банком Российской Федерации, в соответствии с законодательством, обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг. Также, осуществляет ряд других административно-правовых мер. Банк России и Правительство России обязаны информировать друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координировать свою политику, проводить регулярные взаимные консультации.

Для реализации возложенных на него функций Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства Российской Федерации. Согласно ст. 27 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” представители Банка России вправе участвовать в заседаниях Правительства России в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами либо в порядке, установленном Правительством России. В заседаниях Правительства России принимает участие Председатель Банка России или по поручению Председателя один из его заместителей (ст. 21 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”). Председатель Банка России или по его поручению один из его заместителей также может принимать участие в заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, касающихся вопросов экономической, финансовой, кредитной и банковской политики.

По некоторым вопросам, установленным в федеральном законодательстве, Банк России до принятия окончательного решения обязан в предварительном порядке проинформировать Государственную Думу и Правительство России (ст. 33 Федерального закона “О Центральном банке

Российской Федерации (Банке России)”). Речь идет о случаях принятия Советом директоров Банка России решений о выпуске банкнот и монеты Банка России нового образца, об изъятии из обращения банкнот и монеты Банка России старого образца, а также о случае утверждения номиналов и образцов новых денежных знаков.

Взаимодействие Банка России с Правительством России осуществляется в процессе выполнения требований федерального законодательства о том, что средства федерального бюджета и средства государственных внебюджетных фондов хранятся в Банке России, если иное не установлено федеральными законами (ст. 23 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”). Кредитные организации могут привлекаться для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования Российской Федерации, вправе открывать счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации и муниципальными ценными бумагами, осуществляющих расчеты (в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций).

Как следует из практики, наряду с действием условий координации мер между Правительством и Центральным Банком, законодателем установлены ограничения, применимые к действиям Центрального Банка: предоставление кредитов Правительству России для финансирования дефицита федерального бюджета; покупка государственных ценных бумаг при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете.

У Центрального Банка Российской Федерации существует обязанность осуществлять операции со средствами федерального бюджета, средствами государственных внебюджетных фондов, средствами бюджетов субъектов Российской Федерации и средствами местных бюджетов, а также операции по обслуживанию государственного долга Российской Федерации и операции с золотовалютными резервами без взимания комиссионного вознаграждения.

Как уже говорилось, полномочия и функции федеральных органов государственной власти в банковской сфере взаимосвязаны, поэтому их реализация, на наш взгляд, не может быть осуществлена без отлаженного и эффективного взаимодействия. Координация деятельности Центрального банка и федеральных органов в лице министерств и ведомств, относящихся к

исполнительной власти и непосредственно ответственных за реализацию правительственной экономической и денежно-кредитной политики осуществляется так же, как и с высшими органами государственной власти. К таким органам государственной власти относятся: Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная налоговая служба Российской Федерации, Федеральная таможенная служба Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации.

В соответствии со ст.57 Закона о Банке России, Банк России наделен правом запрашивать и получать необходимую информацию на безвозмездной основе у федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, юридических лиц в целях составления банковской и денежной статистики, платежного баланса Российской Федерации, для анализа экономической ситуации. Министерство финансов России, как федеральный орган по регулированию финансов в Российской Федерации, осуществляет функции, тесно связанные с деятельностью Центрального банка, в частности в области денежного обращения, государственного кредита, в области развития рынка ценных бумаг, валютного регулирования, налоговой системы.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством о Центральном банке Российской Федерации, одной из главных функций Банка России является надзор за кредитными организациями и поддержание стабильности банковской системы. В целях осуществления указанных выше полномочий, при Центральном банке на постоянной основе действует Комитет банковского надзора при Банке России. Комитетом руководит председатель Комитета, назначаемый Председателем Банка России из числа членов Совета директоров Банка России. Председатель Банка России по представлению председателя Комитета назначает заместителей председателя Комитета, в том числе из числа руководителей структурных подразделений Банка России, входящих в состав омитета.

Комитет по банковскому надзору Банка России объединяет структурные подразделения Банка России, обеспечивающие выполнение его надзорных функций. В его компетенцию входит принятие решений по вопросам введения и изменения пруденциальных норм деятельности кредитных организаций в тех случаях, когда для этого не требуется решения Совета директоров центрального банка. Также, функцией Комитета является рассмотрение проектов нормативных актов Центрального банка, введение которых может повлиять на достижение целей банковского регулирования и банковского

надзора. Помимо указанных функций, Комитет по банковскому надзору осуществляет регулирующие и надзорные функции, совершенствует методологию банковского надзора, регулирует деятельность кредитных организаций в сфере надзора, осуществляет отдельно установленные функции в области валютного регулирования и валютного контроля.

Рассматривая и анализируя функции Комитета по банковскому надзору Банка России, считаем необходимым отметить разнообразие характера функций данного Комитета и их многозадачность. Комитет, при исполнении своих обязанностей, сочетает в себе разнообразие полномочий. Исходя из данного тезиса, представляется обоснованным вывод о том, что, к сожалению, при исполнении некоторых приоритетных для настоящего времени задач, остальные задачи не подвергаются серьезной проверке и исполнению. Допустима ситуация, при которой, при наступлении кризисного состояния в банковской сфере, Комитет, в первую очередь, уделит внимание такой своей задаче, как, анализ деятельности кредитных организаций (банковских групп) в целях выявления ситуаций, угрожающих законным интересам их вкладчиков и кредиторов, стабильности банковской системы Российской Федерации.

Подводя итог, необходимо отметить, что в период наступления кризиса в банковской сфере усиливается применение государственных административно-правовых способов управления (регулирования). При этом выявлены правовые принципы осуществления административно-правового регулирования антикризисной деятельности государства в целях обеспечения законности. Однако растущие масштабы мирового финансового рынка при высокой мобильности капитала и недостаточно развитой системе его регулирования заключают в себе опасность возникновения кризисных явлений.

Особо следует отметить, что кризисные явления в банковской сфере затрагивают социальную сферу жизнедеятельности общества. Это вынуждает государство осуществлять “антикризисные меры” в рамках системного подхода к обеспечению прав и законных интересов. Однако достижение данной цели невозможно без скоординированности действий органов государственного управления, в частности, в современных условиях.

Использованные нормативные акты:

1. Конституция Российской Федерации: // Собр. Законодательства. 26.01.2009. N4. Ст. 445.
2. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002. N86-ФЗ //Собр. законодательства. 15.07.2002. N28. Ст. 2790.
3. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997. N2-ФКЗ // Собр. законодательства. 22.12.1997. N51. ст.5712.
4. О Комитете банковского надзора: Положение Банка России от 10.08.2004 протокол N21 // Вестник Банка России. 25.08.2004. N51. О Министерстве финансов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004. N329 // Российская газета. 31.07.2004. N162.
5. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации: Указ Президента РФ от 17.10.2008 г. N1489 // Собр. законодательства. 20.10.2008. N42. Ст. 4789.
6. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08.05.1994 N3-ФЗ // Собр. законодательства. 12.07.1999. N28. ст.3466.

Библиографический список:

1. *Гейвацков Я.А.* Основные направления взаимодействия федеральных органов государственной власти в денежно-кредитной сфере (законотворчество, кадровая политика, контроль) [Электронный ресурс] / Я.А. Гейвацков

// 24.01.2009. Режим доступа: <http://rfbs.ru/content/view/59/68/>

2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: «Дело» РАНХиГС. 2011. 528 с.

Ֆրոլովա Եվգենիյա

Իրավաբանական գիտությունների դոկտոր,
Ռուսաստանի Դաշնության Նախագահին կից Ռուսաստանի ժողովրդական
տնտեսության և պետական ծառայության ակադեմիայի Մ.Մ. Սպերանսկու անվ.
բանկային օրենսդրության և ֆինանսական-իրավական առարկաների ամբիոնի պրոֆեսոր,
Ռուսաստանի Դաշնության վաստակավոր իրավաբան, Ռուսաստանի Դաշնության
բարձրագույն մասնագիտական կրթության վաստակավոր գործիչ

Վոյկովա Նատալյա

Իրավաբանական գիտությունների թեկնածու,
Ռուսաստանի Դաշնության Նախագահին կից Ռուսաստանի ժողովրդական
տնտեսության և պետական ծառայության ակադեմիայի Մ.Մ. Սպերանսկու անվ.
բանկային օրենսդրության և ֆինանսական-իրավական առարկաների ամբիոնի դոցենտ

ԱՄՓՈՓՈՒՄ

***Ռուսաստանի Դաշնության բանկային ոլորտում ճգնաժամային երևույթների
հաղթահարման համար ժամանակակից վարչական-իրավական մեխանիզմներ
իրականացնող պետական մարմինները***

Սույն հոդվածում հայտնաբերվում և բացահայտվում են Ռուսաստանի Դաշնության բանկային հատ-
վածի վարչական կարգավորման և կառավարման բնույթն ու էությունը, մատնանշվում են բանկային ոլորտի
կարգավորման ուղղությունները, բացահայտվում են պետական մարմինների խնդիրները՝ կապված բանկա-
յին գործունեության կարգավորման հետ, ինչպես նաև նշվում է, որ Ռուսաստանի Դաշնության պետական
մարմինները ժամանակին և ժամանակակից աջակցություն են ցուցաբերում երկրի բանկային հատվածին:

***Հիմնարար բառեր- վարկային կազմակերպություն, վարչական-իրավական կարգավորում, բանկային
համակարգի անկայունություն, Ռուսաստանի Դաշնության պետական մարմիններ, Ռուսաստանի կենտրո-
նական բանկ, բանկային հատվածի կարգավորում:***

E.E. Frolova

Doctor of Science, full professor
of chair of the banking law and financial and
legal disciplines of M. M. Speransky of The Russian Presidential
Academy of National Economy and Public Administration,
Russian Federation, the Honored lawyer of the Russian Federation,
the Honourable worker of higher education of the Russian Federation

N.A. Voykova

Doctor of Philosophy
chair of the banking law and financial and legal disciplines
of M. M. Speransky of The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration, Russian Federation

SUMMARY

***State authorities engaged in modern legal and administrative mechanisms to overcome
the crisis in the banking sector of the Russian Federation***

In article characteristics and an essence of administrative regulation and management in the banking sector of
the Russian Federation come to light and reveal, the directions of this regulation of the bank sphere are designated,
tasks of state bodies in case of banking regulation come to light, and also it is specified that state bodies of the
Russian Federation give timely and modern support to the banking sector of the country.

Keywords and phrases: credit organization, administrative legal regulation, banking system instability, state
bodies of the Russian Federation, Central Bank of Russia, regulation of the banking sector.