

Правовое регулирование банковской деятельности в Российской Федерации с учетом исторического опыта Западной Европы и США

© Т.И. Кузнецова

МГТУ им. Н.Э. Баумана, 105005, Москва, Россия

Исследованы опыт обеспечения стабильности кредитно-банковских систем в зарубежных странах и возможности его использования в российской практике, рассмотрены различные варианты построения зарубежных банковских систем; раскрыта роль государства и права в становлении и развитии рынка ссудного капитала; определены возможности использования опыта зарубежных банковских систем в отечественной практике.

Ключевые слова: *зарубежная банковская система, центральный банк, банковское законодательство.*

За последние годы в России была проведена большая работа по организации банковской системы, которая по своим параметрам могла бы отвечать требованиям рыночной экономики. Была разработана определенная законодательно-нормативная база, изменились формы и условия работы кредитных организаций, усилился контроль за организацией наличного денежного обращения. Тем не менее до настоящего времени банковское законодательство в сфере регулирования социально-экономического развития страны все еще далеко от совершенства. Недостаточно изучены и осмыслены проблемы формирования и функционирования банковской системы в условиях переходной экономики России, слабо проработаны принципы и особенности проведения банковской реформы, недостаточно раскрыт исторический опыт становления банковской системы страны.

Речь идет о формировании такой системы, которая могла бы создать предпосылки для нормального функционирования и развития экономики. Важным инструментом регулирования рыночных отношений является банковская политика в целом. И от того, насколько прогрессивны финансово-правовые нормы банковской деятельности, как они воздействуют на предпринимательскую инициативу, в значительной степени зависят темпы экономического развития страны. Именно поэтому актуальной остается задача разработки ее правовых основ на базе изучения опыта зарубежных стран.

В данной связи целью статьи является исследование опыта обеспечения стабильности кредитно-банковских систем в зарубежных странах и возможностей его использования в российской практике.

Поставленная цель определила следующие конкретные задачи исследования:

- изучить различные варианты построения зарубежных банковских систем;
- раскрыть роль государства и права в становлении и развитии банковской системы;
- определить возможности использования опыта зарубежных банковских систем в отечественной практике.

Несмотря на современные тенденции дерегулирования денежно-кредитной системы, степень централизации и государственного контроля остается значительной. Централизация и регулирование имеют исторические корни во многих странах. История Федеральной резервной системы США доказала, что централизация и общественный контроль служат обязательными предпосылками эффективности банковской системы. Например, Федеральная резервная система США состоит из рабочих органов трех уровней: Совета управляющих ФРС; 12 Федеральных резервных банков и банков — членов ФРС. Кроме того, составной частью ФРС являются два комитета: Федеральный комитет открытого рынка (ФКОР) и Федеральный консультационный совет (ФКС). Банки — члены ФРС, в свою очередь, подразделяются на коммерческие банки (более 14 000) и сберегательные учреждения: взаимосберегательные банки (более 400), ссудо-сберегательные ассоциации (более 3 000), кредитные союзы (более 15 000).

Федеральная резервная система представляет собой не центральный банк, а группу банков, 12 из которых наделены особыми правами регулирования деятельности других членов группы.

Совет управляющих является основой и стержнем ФРС, 7 его членов назначаются президентом с одобрения сената, сроки их полномочий составляют 14 лет, но каждые два года заменяется один человек. Совет управляющих отвечает за общее руководство и контроль за банковской системой страны. Совет управляющих Федеральной резервной системой вправе: инспектировать любой Федеральный резервный банк и любой банк — член ФРС; контролировать и регулировать через контролера денежного обращения выпуск в обращение и изъятие из обращения денежных билетов; увеличивать число городов Федерального резерва вследствие создания в них Федеральных резервных банков или исключать города из списка городов Федерального резерва вследствие закрытия Федеральных резервных банков; приостанавливать деятельность должностных лиц или директоров Федеральных резервных банков или отстранять их от должности в случае совершения противоправных действий; приостанавливать операции Федеральных резервных банков, проводимые с нарушением законов, брать на себя руководство банком, преобразовывать его или ликвидировать.

Совету управляющих ФРС помогают два важных органа: Федеральный комитет открытого рынка (ФКОР) и Федеральный консультационный совет (ФКС).

Федеральный комитет открытого рынка состоит из 7 членов совета и 5 президентов резервных банков. Этот комитет определяет политику ФРС в области закупок и продажи государственных облигаций на открытом рынке.

Федеральный консультационный совет (ФКС) образован как координационный орган для связи между банковской сферой и системой управления ФРС. Он состоит из 12 членов — по одному от каждого Федерального резервного банка. Собирается он четыре раза в год на совместные с Советом управляющих ФРС заседания и представляет собой чисто консультативный орган, не имеющий полномочий для формирования политики.

Федеральная резервная система США несет ответственность за контроль над предложением денег. Основная задача ее руководства состоит в регулировании денежного обращения в соответствии с потребностями экономики в целом.

Дальнейшее совершенствование государственного управления и самоуправления в рамках банковской системы Российской Федерации зависит от того, какой вариант построения этой системы будет избран законодателем. Представляется, что таких вариантов может быть два.

Суть первого варианта состоит в следующем. Центральный банк Российской Федерации остается единственным субъектом на верхнем уровне банковской системы с теми же или обновленными управленческими функциями. В этом случае законодательство должно будет подробно и последовательно закрепить пределы его влияния на коммерческие банки и иные кредитно-финансовые институты, осуществляющие банковские операции.

Этот вариант развития банковского законодательства не предполагает сколь-нибудь существенных сдвигов в структуре и функциях субъектов и объектов управления банковской системой. Данный вариант можно назвать проявлением политики «латания дыр». Он не предполагает существенного изменения и совершенствования банковского законодательства, перехода банковской системы на рыночную основу, использования любых инноваций в кредитно-финансовой сфере.

Второй вариант предполагает развитие Центрального банка РФ в Федеральную банковскую систему России (ФБСР) во главе с Центральным банком России. Этот вариант представляется более прогрессивным, а потому и более перспективным. Его реализация позволит избежать постоянных конфликтов между двумя уровнями бан-

ковской системы и законодательно установить систему сдержек и противовесов против превышения властных полномочий одного субъекта управления банковской системой, что представляется на современном этапе крайне важным. Кроме того, произойдет разделение функций государственного управления и самоуправления в банковской системе России, что позволит лучше обеспечить ее самоуправляемость и саморегулируемость.

Реализация идеи превращения системы Центрального банка Российской Федерации в Федеральную банковскую систему России прежде всего связана с изъятием и передачей другим субъектам ряда выполняемых этим банком функций государственного управления. Так, регистрация банков, лицензирование банковской деятельности, осуществление контрольно-надзорных функций и нормотворчество представляют собой формы реализации интересов в банковской сфере, обеспечивающие ее стабильность [1, с. 124].

В подавляющем большинстве зарубежных стран эти функции реализуются не центральными банками, а специальными государственными органами. Например, в *Германии* лицензирование банковской деятельности выполняется Федеральным ведомством по контролю за кредитным делом — самостоятельным федеральным органом, подчиненным федеральному министру финансов. В Германии существует также развитая система банковского надзора, в рамках которой Бундесбанк разделяет обязанности по контролю и надзору за коммерческими банками с Федеральным ведомством надзора за кредитной системой (ФВНКС), которое располагается в Берлине и осуществляет государственный надзор за всеми кредитными учреждениями. Ведомство является самостоятельным федеральным верховным органом, который подчиняется указаниям федерального министра финансов. Президент ведомства назначается президентом Германии по предложению федерального правительства, которое должно предварительно заслушать и мнение представителя Дойче Бундесбанка. ФВНКС осуществляет надзор за более чем 4 000 кредитными учреждениями. Деятельность подавляющего большинства их характеризуется как стабильная.

В своей деятельности ФВНКС опирается на профессиональные структуры, в числе которых Ассоциация немецких банков, Ассоциация ипотечных банков, Ассоциация банков для судостроения. В Германии функционируют ассоциации и других банковских форм.

Во *Франции* довольно высок уровень централизации властных полномочий. При каждом из филиалов Банка Франции работает соответствующий консультативный совет, состоящий из 6, а иногда из 17 человек (в зависимости от размера филиала), включающий известных предпринимателей. Назначает членов консультативных советов филиалов Генеральный совет по рекомендации управляющего

Банка Франции. Срок их полномочий составляет три года. Советники представляют директору филиала свои соображения о состоянии и направлениях развития бизнеса в регионе, дают рекомендации по организации денежно-кредитных отношений.

Федеральная система США также не выполняет функции регистрации и лицензирования коммерческих банков. Этими вопросами занимается Служба финансового контролера, подчиненная министру финансов.

Какими же должны быть органы федеральной исполнительной власти, которые взяли бы на себя ряд функций, выполняемых в настоящее время Банком России?

Представляется, что функции регистрации, а также лицензирования банковской деятельности могут быть возложены на Главное управление по делам банков, подчиненное Министерству финансов Российской Федерации. Главному управлению по делам банков следует также частично передать нормотворческую функцию нынешнего Центрального банка, так как осуществление функций государственного управления невозможно без права принимать в пределах предоставленной компетенции соответствующие нормативные акты.

Осуществление контрольно-надзорных функций и применение санкций за нарушение банковского законодательства могли бы быть возложены на особый центральный орган федеральной исполнительной власти — Федеральную службу России по надзору за банковской деятельностью.

Создание в системе Министерства финансов Главного управления по делам банков, а также Федеральной службы России по надзору за банковской деятельностью представляется целесообразным, поскольку, с одной стороны, позволит реализовать идею сдержек и противовесов при управлении банковской системой, а с другой — не потребует новых крупных бюджетных вложений, поскольку произойдет лишь перераспределение функций управления, а не создание новых управленческих структур с новыми функциями, предполагающими дополнительные бюджетные ассигнования.

Что же касается системы Центрального банка Российской Федерации, то на нее ложится задача осуществления единой денежно-кредитной политики, что и превращает эту систему в Федеральную банковскую систему России. Учитывая, что Конституция Российской Федерации возложила на Центральный банк Российской Федерации ряд функций как на орган государственной исполнительной власти специальной компетенции, целесообразно и возможно разумно использовать существующую систему Центрального банка, а конкретно — его главные территориальные управления, а также национальные банки, усовершенствовав их организационно-правовую форму и расширив их функции.

Представляется, что все это должно быть закреплено в специальном федеральном законе, содержащем нормы прямого действия.

В этом законе необходимо решить следующие вопросы:

- определение федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление банковской системой;
- определение компетенции каждого из органов;
- установление средств взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление банковской системой в Российской Федерации;
- определение правового статуса коммерческих банков и их взаимодействия с Центральным банком как центром Федеральной банковской системы России;
- установление мер юридической ответственности субъектов обоих уровней банковской системы.

Законодательное закрепление новых концептуальных подходов будет способствовать улучшению состояния банковской системы Российской Федерации.

К важнейшим направлениям развития правовой базы денежных отношений наряду с доработкой специального банковского законодательства относится также совершенствование уголовного законодательства. Необходимо устранить имеющийся пробел, который мешает углублению банковской реформы, развитию рыночных отношений.

Необходимость принятия неотложных мер по совершенствованию уголовного законодательства обусловлена тем, что сфера банковского капитала, как показывают новейшие исследования, стала в последние годы одним из самых криминогенных секторов российской экономики. Достаточно отметить, что пресечена деятельность 429 преступных группировок и предотвращено хищение из банков более 2 трлн руб. по подложным платежным документам [2, с. 27].

Практика свидетельствует о том, что процесс формирования системы законодательной поддержки новых денежно-кредитных отношений отстает от темпов становления рынка. Сложившаяся ситуация создает лазейки для криминальных посягательств на рынке ссудного капитала, препятствует обеспечению защиты собственников и затрудняет борьбу правоохранительных органов с преступлениями в кредитно-банковской сфере.

Оздоровление рынка капитала нуждается в комплексном подходе к совершенствованию уголовного и банковского законодательства, достижению полной их согласованности, четком определении функций различных институтов на рынке ссудного капитала [3, с. 339].

Поэтому дальнейшие перспективы совершенствования организации и регулирования банковской деятельности сегодня связаны прежде всего с дальнейшей разработкой законодательно-нормативной базы,

которая должна быть гибкой, динамичной и эффективной на всех уровнях, с разработкой механизма организации взаимодействия всех субъектов кредитно-денежной политики, с ускоренным усвоением опыта стран с развитой рыночной экономикой, с более глубокой интеграцией с кредитными системами стран — членов СНГ. Сегодня от состояния банковской системы страны во многом зависят положение в экономике в целом, возможности ее выхода из кризиса.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Жуков Е.Ф. *Накопление денежного капитала в России*. Москва, Юнити, 2013, 180 с.
- [2] Обаева А.С. *Обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы — новая цель деятельности Банка России*. Деньги и кредит, 2012, № 1, с. 26–31.
- [3] Абрамова М.А., Гончаренко Л.И., Маркина Е.В., ред. *Финансовые и денежно-кредитные методы регулирования экономики: теория и практика*. Москва, Юрайт, 2014, 551 с.

Кузнецова Татьяна Ивановна родилась в 1957 г., окончила Московский финансовый институт в 1979 г. Канд. экон. наук, доцент кафедры «Экономическая теория» МГТУ им. Н.Э. Баумана. Автор более 100 научных и учебно-методических работ в области исследования проблем теоретической экономики, финансов и кредита. e-mail: t.kuznetsova@hotmail.com

Статья поступила в редакцию 12.05.2014

Ссылку на эту статью просим оформлять следующим образом:

Кузнецова Т.И. Правовое регулирование банковской деятельности в российской федерации с учетом исторического опыта западной Европы и США. *Гуманитарный вестник*, 2014, вып. 3. URL: <http://hmbul.bmstu.ru/catalog/ecoleg/hidden/185.html>

Legal regulation of banking activities in the Russian Federation in accordance with historical experience of Western Europe and the U.S.

© T.I. Kuznetsova

Bauman Moscow State Technical University, Moscow, 105005, Russia

The main purpose of the article is to explore the experience of ensuring the stability of credit and banking systems in foreign countries and the possibility of using it in Russia. The research explored various options for building foreign banking systems and the role of the state and law in the development of capital market. We identified opportunities of using the experience of foreign banking systems in domestic practice.

Keywords: *foreign banking system, the central bank, the banking legislation.*

REFERENCES

- [1] Zhukov E.F. *Nakoplenie denezhnogo kapitala v Rossii* [Accumulation of money capital in Russia]. Moscow, Yuniti Publ., 2013, 180 p.
- [2] Obaeva A.S. *Den'gi i kredit — Money and Credit*, 2012, no. 1, pp. 26–31.
- [3] Abramova M.A., Goncharenko L.I., Markina E.V., ed. *Finansovye i denezhno-kreditnye metody regulirovaniya ekonomiki: teoriya i praktika* [Financial and monetary methods of economic regulation: theory and practice]. Moscow, Yurait Publ., 2014, 551 p.

Kuznetsova T.I. (b. 1957) graduated from the Moscow Finance Institute in 1979. Ph.D., Assoc. Professor of the Economic Theory Department at Bauman Moscow State Technical University. Author of more than 100 scientific and educational works in the field of problems research in theoretical economics, finance and credit.
e-mail: t.kuznetsova@hotmail.com