

X

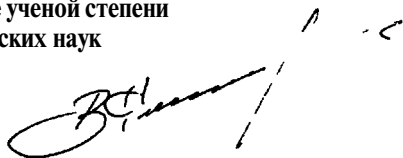
На правах рукописи

СЕНИН ВЛАДИМИР БОРИСОВИЧ

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ
СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА**

**Специальность: 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы
и технологии**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'В.Сенин', with a long horizontal stroke extending to the right.

Москва - 2005

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии, государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель – Герасимов Вячеслав Михайлович
доктор психологических наук,
профессор

Научный консультант – Власов Валерий Иванович
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты -Крылов Борис Сергеевич
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор

- Дубасов Константин Евгеньевич
кандидат юридических наук

Ведущая организация: Российская таможенная академия

Защита состоится 17 марта 2005 года в 16.00 на заседании диссертационного совета Д - 502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу:

119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84, корп. 1, ауд. 3332

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан 15 февраля 2005 года.

И.о. Ученого секретаря
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Болтенкова Л.Ф.



I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы исследования. Совершенствование федеративных отношений в Российской Федерации неотъемлемо связано с созданием политико-правовых основ эффективного функционирования банковской системы страны. Банки, выполняя ряд публичных функций в экономике на стыке интересов государства, гражданского общества и бизнеса, обладают значительным потенциалом, который может и должен быть использован в процессе федеративного строительства.

О значимости эффективного функционирования банковской системы России в формировании федеративных отношений свидетельствуют банковские кризисы (осень 1994 г., август 1995 г., август 1998 г., июль 2004 г.). Отмечающееся сегодня несоответствие российской банковской системы мировым стандартам по многим качественным параметрам развития (Россия по индексу состояния банковской системы восьмидесяти стран находится на 73 месте¹) является серьезным препятствием при совершенствовании федеративных отношений.

Учитывая существующую реальность, общество вправе требовать от государства проведения целенаправленной политики (в т.ч. финансовой, кредитной, денежной²), направленной на создание условий для эффективного функционирования банковской системы страны.

Регулирование банковской системы - сложное политико-правовое явление. Устанавливая политико-правовые основы государственного и общественного устройства, Конституция РФ формулирует основные стратегические принципы функционирования банковской системы страны, регулирующей деятельность государства в банковской сфере.

В Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (2000-2004 гг.) обозначены основные приоритеты государственной политики по созданию политико-правовых основ эффективного функционирования банковской системы, в т.ч. такие, как преодоление отставания в банковской реформе, построение действенных политических, правовых и административных механизмов соблюдения общественных интересов в банковской сфере; учет мнения предпринимательских кругов при принятии соответствующих социально-экономических решений.

В политических заявлениях Президента Российской Федерации также обращается внимание на необходимость постепенной передачи

¹ См.: Мизгулин Д.А. Банковская конкуренция: содержание, особенности и совершенствование: Автореф. дис. ... канд. эк. н. – М., 2004. - С.3.

² См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – М.: ООО «Вершина», 2003. - п. «б» ч. 1 ст. 114.

негосударственному сектору экономики функций, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять; развития самоуправления и саморегулирования¹. В рамках данной концепции сотрудничество и взаимодействие государственных органов с общественными, некоммерческими банковскими структурами должно стать частью единой государственной политики, главная цель которой – повышение эффективности функционирования банковской системы России. Без учета этих факторов банковская система не способна полноценно выполнять стоящие перед ней задачи, а государство – эффективно регулировать банковскую деятельность.

Вместе с тем, до последнего времени регулирование банковской деятельности в большей степени осуществляется с позиций сиюминутных политических, финансовых, ведомственных, административных, тактических факторов, нежели с позиций политико-правовой науки. При сохранении подобной тенденции возможности общества и государства в сфере позитивного регулирования функционированием банковской системы будут неуклонно снижаться.

Следовательно, актуальным и важным оказывается организация и функционирование банковской системы на основе научно-обоснованной политики государства, выражением которой, в первую очередь, является банковское законодательство. Формированию цельной политико-правовой основы эффективного функционирования банковской системы России могло бы способствовать адекватное комплексное, системно-научное понимание единства политико-правовых форм и методов государственного регулирования и механизмов взаимодействия государственных органов с банковским сообществом в контексте партиципацио-корпоративной модели государственного управления.

Таким образом, заявленная тема исследования актуальна в теоретическом и прикладном значениях.

Степень научной разработанности темы исследования. В современной отечественной и зарубежной юридической науке политико-правовые основы эффективного функционирования банковской системы в условиях федеративного государства пока не стали объектом должного внимания ученых. Банковская система изучается с позиций ее построения (как одного из институтов финансового рынка), частных проблем кредитования, инвестирования, совершенствования нормативной правовой базы, способной обеспечить финансово-экономическую эффективность данного вида деятельности. В этом плане имеется научная литература, в том числе, неюридического характера.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. – 2004. - 27 мая. – С. 4.

В научных публикациях и монографиях большое внимание уделяется проблемам банковского права, особенностям функционирования банковской системы, федерализма как особого способа государственного управления; проблемам самоуправления, взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества, лоббизма; общим вопросам эффективности государственного управления, реализации норм права. Большое значение имеют научные исследования, посвященные раскрытию содержания понятий «социальная эффективность», «эффективность реализации государственной политики», «эффективность функционирования банковской системы», «эффективность действия права», «эффективность реализации норм права».

Проблемы предпринимательства и банковской деятельности нашли свое отражение в работах таких зарубежных ученых, как Р. Барр, С. Брю, Д. Котц, К.Р. Макконелл, А. Маршалл, Ж. Матук, П. Роуз, Дж. Селджин, А. Смит, Й. Шумпер, Л. Уайт и др. Научную и практическую ценность представляют работы по банковскому праву, авторами которых являются Г.Ф. Абрамов, С.А. Авакьян, С.И. Алескеров, С.В. Бажанов, П.Д. Баренбойм, В.А. Белов, А.Л. Ведев, А.А. Вишневский, Я.А. Гейвандов, В.А. Гирфанов, С.А. Голубев, Н.Ю. Ерпылева, О.Е. Кутафин, В.И. Лафитский, Г.Г. Матюхин, А.П. Овечкин, С.Н. Орлов, В.Г. Садков, В.М. Столяренко, Г.А. Тосунян, Н.В. Щербак и др.

Уяснению природы и сущности современного федерализма, федеративного государства посвящено большое число работ как отечественных, так и зарубежных исследователей. Среди зарубежных правоведов и политологов следует отметить работы С. Блюмкина, М. Боте, С.С. О'Брайна, Г. Винтера, А.Камински, Ф. Капоторти, П. Кинга, Д. Лутца, К. де Мальбера, Т. Модина, В. Острома, П. Пернталера, У. Райкера, Д. Фосетта, Х. Ханнума, О. Шахтэра, Д. Элазара; среди отечественных ученых - Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, Л.Ф. Болтенковой, Н.В. Брезгулевской, С.Д. Валентея, Б.Н. Габричидзе, В.М. Герасимова, Б.П.Елисеева, В.С. Золотарева, Б.С. Крылова, К.В.Калининой, В.Н. Лысенко, А.Г. Мамонтова, А.А. Мацнева, М.В. Столярова, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, М.Х. Фарукшина, В.Е. Чиркина и др.

Проблемам представления корпоративных интересов и лоббизма посвящено значительное число работ отечественных и зарубежных исследователей: К. Кумса, Я. Паппэ, У. Росса, А. Хомич; Л.Е. Ильичевой, В.С. Комаровского, А.Л. Кучерова, А.П. Любимова, В.Т. Павлова, С.П. Перегудова, И.Н. Шапкина и др.

Проблема эффективности реализации норм права исследуется в работах В.И. Власова, Т.Д. Зражевской, В.О. Лучина, В.А. Федосова и

др. Различным аспектам эффективности и качества управленческой деятельности, выявлению факторов, влияющих на степень эффективности государственного управления, посвящены труды С.А. Авакьяна, Г.В. Атаманчука, Н.А. Бобровой, И.Л. Бачило, Н.В. Витрука, Н.М. Казанцева, В.А. Козбаненко, Л.С.Мамута, В.С. Нерсисянца, Ю.А.Тихомирова, Б.С. Эбзеева и др. Конкретные работы вышеперечисленных авторов нашли отражение в содержании, в сносках и в списке использованных источников и литературы.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области государственного управления банковской системой в федеративном государстве.

Предметом исследования выступают конституционные и иные нормы федерального законодательства, а также нормативные правовые акты, содержащие критерии социально-политической эффективности работы банковской системы, политика, цели и принципы государственного управления, адекватность и уровень реализации которых характеризует социально-политическую эффективность функционирования банковской системы в Российской Федерации.

Цель исследования - выявить политико-правовые основы эффективного функционирования банковской системы страны в целом, результаты деятельности в данном направлении органов государственной власти, а также общественных некоммерческих объединений (ассоциаций, союзов и т.п.) банков на основе комплексного анализа норм Конституции РФ, политических документов, федеральных нормативных правовых актов, характеризующих структуру, механизм и критерии эффективного функционирования банковской системы в условиях федеративного государства.

Для достижения цели диссертационного исследования были поставлены следующие **задачи**:

1. Исследовать сущность понятия «эффективное функционирование банковской системы», его взаимосвязь с партиципацио-корпоративной моделью государственного управления. Выявить и охарактеризовать виды государственной политики, влияющей на организацию и функционирование банковской системы.

2. Раскрыть политико-правовой механизм обеспечения эффективного функционирования банковской системы, в т.ч. его важнейшие элементы, формы и методы, особенности правового регулирования представления и учета корпоративных интересов банков органами государственной власти в части его соответствия общенациональным интересам, в зарубежном сравнительном правоведении и государствоведении.

3. Раскрыть исходные положения и основные политико-правовые принципы функционирования банковской системы России, характерные черты правового регулирования в условиях федеративного государства.

4. Обобщить политико-правовую базу взаимодействия федеральных органов государственной власти Российской Федерации и представителей банковского сообщества по обеспечению консенсуса интересов государства, гражданского общества и бизнеса.

5. Раскрыть политико-правовой механизм обеспечения эффективного функционирования банковской системы России, выявить предметы всеобщего, общего и особенного корпоративных интересов банков.

6. Определить приоритетные направления политики повышения эффективности действий и реализации норм законодательства через формирование стратегии развития банковской системы как политического института финансового регулирования.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования явился системный подход к анализу политико-правовых проблем эффективного функционирования банковской системы в федеративном государстве, современные методы познания и теоретического описания политико-правовых явлений, в т.ч. аналитический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, институциональный, формально-юридический, аксиологический и др. В целях сравнительного анализа использовались научные труды зарубежных и отечественных авторов по политологии, философии права, теории государства и права, теории и истории государственного строительства, конституционному праву, административному праву и иным отраслям права.

Под понятием «политико-правовые основы эффективного функционирования банковской системы» в диссертационном исследовании понимаются исходные положения и основные принципы политико-правового регулирования банковской системы федеративного государства, структура и механизм обеспечивающие эффект, приводящий к необходимым обществу результатам.

Содержание понятия «эффективное функционирование банковской системы» раскрывается через социально-политический смысл определения эффективности с помощью формулы «цели - механизм реализации целей - затраты - результаты - последствия».

Под понятием «банковская система», применительно к Российской Федерации, в работе подразумевается структура и механизм взаимодействия, традиции создания и функционирования специализированных институтов, действующих в сфере денежно-

кредитных отношений, имеющих исключительные полномочия для осуществления банковской деятельности либо выполняющих представительские функции.

Нормативную основу и источниковедческую базу исследования составили зарубежное законодательство; Конституция РФ, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, материалы парламентских слушаний; нормативные акты Центрального банка России; а результаты исследований, проведенных диссертантом в 1998-2004 гг., экспертные оценки ведущих юристов и политиков по проблеме диссертационного исследования, данные включенного наблюдения.

Основные научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна. Научная новизна диссертационной работы определяется разработкой теоретических и практических аспектов политико-правового обеспечения эффективного функционирования банковской системы в условиях федеративного государства. В диссертации раскрыто современное состояние российской нормативной правовой базы в области исследуемых вопросов, даны рекомендации, направленные на повышение действенности управляющих воздействий федеральных органов государственной власти, самоуправления и саморегулирования банковской системы в федеративном государстве, обоснована необходимость учета органами государственной власти корпоративных интересов банков в части их соответствия общенациональным интересам.

В диссертационном исследовании впервые в отечественной юридической науке положения Конституции РФ, Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ рассматриваются в качестве основополагающих документов, регламентирующих условия эффективного функционирования банковской системы страны.

Диссертантом раскрыт политико-правовой смысл и содержание эффективного функционирования банковской системы в условиях федеративного государства как результата реализации партиципацио-корпоративной модели государственного управления, конституционных норм и принципов на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти и институтов гражданского общества (в частности ассоциаций, союзов, некоммерческих организаций банков) с целью достижения консенсуса интересов, желаемого состояния и продуктивности работы банковской системы при наименьших затратах.

Установлено, что политико-правовым механизмом эффективного функционирования банковской системы могут выступать нормативно-правовые акты, фиксирующие различные формы и методы разграничения полномочий, кооперации усилий и интеграции в ведении общенациональных дел государства, диалога власти и бизнеса, их ответственности за социально-политическую стабильность и безопасность общества. Оценка эффективности функционирования банковской системы показана в виде процедуры, определяющей не только результаты ее финансовой деятельности, но и результаты воздействия на общественные отношения.

В диссертационном исследовании сделан вывод о том, что ряд положений Конституции РФ (ч. 1 ст. 1, ч. 1, 3 ст. 5, ч. 1 ст. 7, ст. 8, ч. 3 ст. 11, ч. 1 ст. 15, ст. 71, 72, 73, 74, 75, ч. 3 ст. 80, п. «г» ст. 83, 85, 90, п. «б» ч. 1 ст. 114) имеют непосредственное отношение к функционированию банковской системы России, а некоторые из них целесообразно рассматривать в качестве критериев и политико-правовых основ эффективного функционирования банковской системы страны, опираясь на которые, можно достаточно корректно анализировать и оценивать характер и содержание федерального законодательства, формы, методы и результаты деятельности федеральных органов государственной власти по обеспечению эффективного функционирования банковской системы России.

Установлено, что юридическое закрепление в законе понятия «банковская система Российской Федерации», кроме перечисления субъектов, входящих в нее, не содержит других формальных определений, характеризующих ее цель, принципы, формы, методы деятельности, ответственность перед государством и обществом. Установлено также, что взаимосвязанные процессы становления новой федеративной государственности и формирования эффективно функционирующей банковской системы в правовом сознании находятся в отрыве друг от друга. Так, проблема формирования банковской системы представляется как сугубо экономическая, в то время как становление федеративной государственности - преимущественно как политико-правовая. Доказана необходимость правового закрепления политико-правовых способов измерения и оценки эффективности функционирования банковской системы.

Диссертант определил, что конфликтные аспекты федеративного устройства государства обуславливают значительные различия между субъектами Федерации в уровне банковского обеспечения, диспаритет территориальной концентрации финансовых средств, противостояние столичных банков региональным кредитно-денежным учреждениям.

Асимметричность российской банковской системы не только препятствует равномерному развитию субъектов Федерации, но и ведет к усилению территориальной дезинтеграции экономического и социального пространства, нарушению принципа прямого действия Конституции РФ, законов Российской Федерации, дисбалансу правового пространства.

Установлено, что при выборе оптимального решения органами государственной власти (Правительством Российской Федерации, Государственной Думой Российской Федерации, Советом Федерации Российской Федерации, Центральным Банком Российской Федерации) в сфере правового регулирования банковской системы, как правило, недостаточно учитывается мнение банковского сообщества. Выявлено отсутствие установленных законом типовых процедур осуществления и юридического оформления взаимодействия, согласования позиций федеральных органов государственной власти ответственных за эффективное функционирование банковской системы, а также учета корпоративных интересов банковской системы. Установлено, что нормативно закреплённые права банков в сфере представления корпоративных интересов не отвечают конституционным положениям, не позволяют в полной мере легитимно реализовывать партиципативно-корпоративную сущность федерализма (особенно это касается средних и мелких банков).

Автором диссертации выявлено, что в зависимости от величины, приоритета деятельности (национальные, международные), отрасли (сырьевые - не сырьевые), региона (столичные - региональные, регионы-доноры - дотационные регионы) необходимо выделять группы банков, предмет корпоративных интересов которых может выступать в форме всеобщего, общего и отдельного. Установлено, что всеобщий корпоративный интерес деловых банков в сфере их правового положения, прежде всего, связан с повышением эффективности нормативно-правовой базы, регулирующей функционирование банковской системы; устранением в ней противоречий и лакун, громоздкости и запутанности правовых формулировок; упорядочиванием изданных подзаконных нормативных документов; преодоления несоответствия между правовым статусом Центробанка РФ и участием его в уставном капитале ряда банков.

Доказано, что отсутствие в федеральных законах «О банках и банковской деятельности», «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» и др. специальных норм установления консенсуса интересов государства, гражданского общества и банковского сообщества порождает проблему в каких организационных формах, в виде каких

конечных решений, с помощью каких правовых механизмов должно осуществляться сотрудничество, взаимодействие, саморегулирование.

Установлено, что одной из важнейших политико-правовых основ эффективного функционирования банковской системы является стратегия развития банковского сектора, нуждающаяся в уточнении своего юридического статуса посредством принятия необходимых нормативно-правовых актов Федеральным Собранием РФ, Президентом РФ и Правительством РФ. Диссертантом предложено в нормативно-правовых документах, регламентирующих деятельность банковской системы России, регламентировать механизмы долгосрочного политического прогноза, выявления факторов политического риска, обусловленных степенью эффективности функционирования банковской системы.

Установлено также, что для российской банковской системы важно дальнейшее развитие норм Конституции РФ, включение Центробанка РФ в круг субъектов права законодательной инициативы. Одновременно требует кардинального пересмотра юридическая норма, определяющая Банк России как орган банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций. Необходимо разделение функций надзора и контроля между несколькими государственными органами, поскольку задача укрепления устойчивости национальной валюты и обеспечение ликвидности банковской системы противоположны как по целям, так и по направлению использования одного и того же инструментария.

Установлено, что существующие конституционно-правовые процедуры разрешения юридических конфликтов, позволяющие устранить противоречия, в т.ч. несоответствие различных отраслей законодательства, регламентирующих функционирование банковской системы, отсутствие представителей банковского сообщества в руководящих органах Банка России и др. - используются неэффективно.

Основные положения, выносимые на защиту:

Эффективное функционирование банковской системы во многом обусловлено моделью государственного регулирования общественных отношений в данной сфере. Чем более организация и функционирование банковской системы соответствует требованиям системы политико-правовых принципов правовой упорядоченности, федерализма, законности и универсальности, законности и правовой регламентации Банка России, служения интересам гражданского общества и государства, метода правового регулирования, единства экономического и правового пространства, свободного перемещения средств и др., тем социально эффективнее результаты банковской деятельности.

Развитие взаимосвязанных процессов построения федеративных отношений и становления банковской системы в политических, нормативно-

правовых документах не взаимосвязаны, находятся в обособленном состоянии. Эффективное функционирование банковской системы России предполагает устранение излишней регламентирующей роли государства при одновременном усилении политической составляющей регулирующей деятельности государства, более активное использование институтов гражданского общества.

Важнейшими элементами политико-правовой структуры и механизма эффективного функционирования банковской системы России выступают взаимодействие, сотрудничество Банка России с банковскими ассоциациями и союзами, саморегулирование субъектов банковского права, правовая неурегулированность которых отрицательно влияет на совершенствование федеративных отношений, ставит субъекты Федерации в неравное положение.

Целесообразно включение Банка России в круг субъектов права законодательной инициативы, более четкое разграничение компетенции Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и Банка России в сфере финансово-кредитных отношений. Методы правового регулирования функционирования банковской системы должны включать не только такие правовые способы как запрещение, дозволение, но и согласование, рекомендации, поощрение.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что сформулированные в ней идеи и подходы могут быть использованы при дальнейшем научном изучении эффективности функционирования банковской системы в условиях федеративного государства, а также в качестве основы для методических разработок, применяемых при составлении учебных программ для подготовки специалистов в области обеспечения реализации конституционных положений, политических процессов и институтов, федеративных отношений, банковского законодательства.

Практическая значимость исследования состоит в том, что оно ориентировано на решение актуальных проблем конституционной экономики: развитие федеративных отношений в России. Материалы диссертации могут быть использованы в законодательной практике, в научно-исследовательской работе и в учебном процессе по курсам конституционного, финансового и банковского права.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения, результаты и выводы, содержащиеся в диссертации прошли разные формы апробации и внедрения. Выводы диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных выступлениях и статьях, в докладах автора на "круглых столах" и конференциях, общим объемом 4,5 п.л. Автор диссертации принимал участие в парламентских

слушаниях по исследуемым вопросам (1998 - 2004 гг.), в работе Петербургского Экономического (Банковского) форума (1998 - 2004 гг.). Диссертация обсуждалась на заседаниях проблемной группы кафедры национальных и федеративных отношений РАГС.

Достоверность результатов исследования. Достоверность исследования обеспечивалась репрезентативностью и верифицируемостью материалов анализа, общепринятыми методологическими подходами, применением апробированного инструментария и экспертных оценок.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, каждая из которых содержит по два параграфа, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность, раскрывается степень научной разработанности проблемы, цель, задачи, объект и предмет исследования, теоретическая и эмпирическая база, формулируются научная новизна, основные положения выносимые на защиту, практическая значимость диссертации, даются сведения об апробации.

В первой главе **«Теоретические основы политико-правового обеспечения эффективного функционирования банковской системы в федеративном государстве»** исследуются основные элементы: модель государственного управления; механизм обеспечения эффективного функционирования банковской системы в федеративном государстве.

В параграфе 1.1 *«Партиципацио-корпоративная модель государственного управления как основа эффективного функционирования банковской системы»* отмечается, что эффективное функционирование банковской системы есть результат политико-правового воздействия государства на данную систему, обеспечивающий наиболее полное удовлетворение интересов федеративного государства, гражданского общества и предпринимателей в области финансово-экономической деятельности. Вопрос, поставленный в данном параграфе, раскрывается посредством сравнительно-правового анализа моделей государственного управления в разных федеративных государствах.

Существуют различные модели государственного управления функционированием банковской системы. Одни государства (Австралия, Германия, Канада) придерживаются политики «принцип рыночной экономики должен быть взаимосвязан с принципом поддержания социальной гармонии». Другие государства (США) проводят политику

менее активного вмешательства государства, высокой степени децентрализации в регулировании экономики. Государства Юго-Восточной Азии реализуют модель, основанную на использовании государством особенностей восточной этики, предусматривающей гармоничность сотрудничества государства, представителей бизнеса и наемных работников. Для России характерна достаточно высокая степень государственного регулирования банковской системой, при недостаточном учете социального и федеративного факторов.

Партиципацио-корпоративная модель государственного управления находит свое воплощение в особенностях построения банковской системы США. Так, Федеральная резервная система США (ФРС) законодательно выстроена таким образом, чтобы рассредоточить власть по округам, распределив ее между государственными органами и частным сектором, среди банкиров, бизнесменов и остальной частью общества. Действующая в США двухуровневая система регистрации и регулирования банков: на федеральном уровне (крупнейшие национальные банки) и на уровне штатов (банки штатов) - объединяет около 12 тыс. коммерческих банков, 2/3 из которых являются банками, действующими в соответствии с лицензией штата. При этом десять крупнейших банков США совместно владеют лишь 30% общей величины активов в банковском секторе.

В Германии основным органом банковского надзора и регулирования является не Бундесбанк, а Федеральное ведомство по надзору за финансовым рынком. При каждом Центральном банке земли имеется совещательный орган - консультативный совет, половина состава которого - представители кредитных институтов земли, остальные - представители промышленности, торговли, системы страхования, свободных профессий, сельского хозяйства, а также наемных работников. Политика банка закрепляется нормативно.

Формы государственного регулирования в федеративных государствах общего права (США, Канада, Австралия, Индия) и странах континентального права (ФРГ, Швейцария, Бельгия) значительно отличаются друг от друга. Своя специфика правового регулирования функционированием банковской системы присуща и России.

Таким образом, при решении проблем эффективного функционирования банковской системы посредством государственного регулирования важно исходить не только из экономической целесообразности, но и из реалий конституционной структуры государства, принципов взаимодействия государства и гражданского общества, учета корпоративных интересов в части их соответствия общенациональным интересам.

В параграфе 1.2 «*Политико-правовой механизм обеспечения эффективности функционирования банковской системы федеративного государства*» рассматриваются вопросы разграничения полномочий, взаимовлияния, взаимодействия органов государственной власти, гражданского общества и банковского сообщества.

Значительное влияние на механизм обеспечения эффективного функционирования банковской системы в России оказывает практика, опыт зарубежных стран, исключая или ограничивающие участие в деятельности центральных банков представителей государственных органов, к примеру, Бельгии, США, Швейцарии и др.

Одним из механизмов взаимодействия государственных органов и центральных банков являются положения конституций (в России это ст. 75, в Бельгии ст. 51, США ст.1, Швейцарии ст.144), законодательство, предусматривающее участие с правом совещательного голоса представителей государственных органов в работе органов управления центральных банков.

В Австрии министр финансов назначает Государственного уполномоченного и его заместителя, которые могут участвовать с правом совещательного голоса в работе Общего собрания акционеров и Генерального совета Банка Австрии (ст. 40 Закона «О Банке Австрии»). В Канаде заместитель министра финансов входит в состав Совета Банка, но при этом лишен права решающего голоса (ч. 2 ст. 5 Закона «О Банке Канады»). В Индии министр финансов либо иной член правительства имеет право участвовать в заседаниях Совета Банка на правах советников и могут представлять свои предложения на его рассмотрение (ст. 48 Закона «О Банке Индии»); аналогичное положение закреплено в законодательстве ФРГ (ч. 2 ст. 13 Закона «О Бундесбанке»). Более широкий круг полномочий, но также без права решающего голоса, предоставлен членам правительства в центральных банках Мексики и Бельгии.

С повышением роли и значения финансов в жизни страны усиливается влияние корпоративных интересов банков на принятие государственных решений. Банковское сообщество стремится использовать свой потенциал не только в личных, корпоративных, но и общественных целях, без этого его деятельность становится латентной. Основу правовой базы представления и учета корпоративных интересов банков в органах государственной власти зарубежных стран составляют, с одной стороны, нормативно-правовые акты, регламентирующие выборы в законодательные органы власти, проведение референдумов, плебисцитов, заявления, обращения граждан, лоббистскую деятельность и т.д., с другой стороны, банковское законодательство.

Исследование опыта федеративных государств показывает, что представление корпоративных интересов банков часто осуществляется на основе лоббистской деятельности¹. Современная политико-правовая наука выделяет несколько моделей законодательного регулирования лоббирования. Англосаксонская модель (США, Канада) предполагает обязательность государственной регистрации лоббистских организаций и определение допустимых рамок их деятельности. Континентальная модель (ФРГ) предусматривает возможность воздействия заинтересованных организаций на законодательный орган путем официального участия в работе специально созданных совещательных структур. Индийская модель (Индия) основывается на признании лоббизма противоправным действием.

Для России характерна своя, особая модель которая, с одной стороны, не предполагает государственной регистрации лоббистских организаций, их официального участия в работе государственных органов (комиссий, совещательных структур), с другой стороны, лоббизм не установлен законом как противоправное действие.

Во второй главе **«Политико-правовая структура обеспечения эффективного функционирования банковской системы Российской Федерации»** исследуются факторы, в совокупности составляющие политико-правовую структуру. Под политико-правовой структурой (лат. structure - взаиморасположение, связь составных частей чего-либо) в диссертации понимается совокупность юридически взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, связанных с функционированием банковской системы, сеть упорядоченных и взаимообусловленных связей и отношений между органами государственной власти и банковскими ассоциациями, союзами.

В параграфе 2.1 *«Исходные положения и основные политико-правовые принципы функционирования банковской системы Российской Федерации»* отмечается, что для банковской системы характерны публично-правовые отношения, которые отличает: исчерпывающий характер урегулирования законом финансово-кредитной деятельности; установление непосредственной связи банка с государством посредством публично-правового акта; учреждение конституционного органа - Банка России. В свою очередь политико-правовые принципы - основные начала

¹ Как правило, основными задачами представления корпоративных интересов банков являются поддержание стабильности финансовой системы, повышение эффективности и конкурентоспособности банковского и финансового рынков, защита потребителей финансовых услуг от мошеннических действий, обеспечение безопасности системы страхования вкладов и др.

определяют и детерминируют существенные черты функционирования банковской системы в целом.

Среди основных политико-правовых принципов функционирования банковской системы диссертант выделяет: **принцип правовой упорядоченности**, обуславливающий необходимость законодательного определения основных аспектов, целей, функций, структур, процессов функционирования банковской системы. **Принцип федерализма**, обеспечивающий единство банковской системы России и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. **Принцип законности и универсальности**, означающий, что процесс создания и функционирования банковской системы регламентируется нормами права, при верховенстве Конституции РФ, унифицированности основных требований, предъявляемых к коммерческим банкам, контроля и надзора за ними. **Принцип законности и правовой регламентации деятельности Банка России**, предполагающий исключение возможности проявления субъективизма и недопущение произвола, ясность процедуры принятия решений, затрагивающих права и законные интересы субъектов банковской системы, участия структур гражданского общества в процессе подготовки решений Банком России, широкое информирование граждан о принятых решениях. **Принцип служения интересам гражданского общества и государства**, предполагающий обеспечение консенсуса интересов государства и гражданского общества при соблюдении приоритета прав и свобод человека и гражданина, сотрудничество и взаимодействие, самоуправляемость и саморегулирование. **Принцип метода правового регулирования**, определяющий условия и порядок осуществления «связанных» и «свободных» полномочий субъектов общественных отношений в сфере функционирования банковской системы.

Важными политико-правовыми принципами функционирования банковской системы выступают конституционные положения о единстве экономического и правового пространства, свободном перемещении финансовых средств, свободы экономической деятельности, денежной эмиссии (Конституция РФ ст.ст. 8, 15, 75).

Вместе с тем, исследование показывает, что банковская система России с момента отказа государства от монополии на банковскую деятельность формировалась без научно обоснованной политико-правовой концепции. В действующем законодательстве до сих пор не установлен единый подход к определению сущности государственного регулирования денежной и кредитной сферы, включая банковскую

систему. Федеральное законодательство не содержит определения «целей функционирования банковской системы», «единой государственной политики», «эффективного функционирования банковской системы». Нет на этот счет и единого мнения в научной литературе.

В соответствии с основами конституционного строя и федеративного устройства Российской Федерации банковская система построена как система общегосударственного уровня. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не уполномочены осуществлять функции по государственному регулированию банковской системы. Создание банковских систем субъектов РФ не допускается. Однако, некорректно сформулированный с юридической точки зрения п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, констатирующий, что в ведении Российской Федерации находятся «федеральные экономические службы, включая федеральные банки», а также введение в юридический оборот понятий «республиканские банки», «областные банки», «губернские банки», «муниципальные банки» дают основание предположить, что в России могут существовать «нефедеральные» банки, организация и функционирование которых могут регулироваться субъектами РФ или местным самоуправлением.

В целом для федеральных органов государственной власти, проводящих политику достаточно высокой степени государственного регулирования функционирования банковской системы, характерна неэффективная политика устранения федеративной асимметрии в финансово-кредитной сфере (в характере дислокации банков, концентрации капитала, финансовой устойчивости, обеспеченности физических и юридических лиц банковскими услугами, степени финансового и политического влияния и др.).¹

Регулирование банковской системы не является исключительной компетенцией одного федерального органа государственной власти. Вместе с тем, отсутствие правовых норм, устанавливающих единый согласованный механизм регулирования функционирования банковской системы, разграничивающих компетенцию федеральных органов

¹ Сложившаяся в России банковская система характеризуется ярко выраженным локальным характером банковских рынков, несоответствием между количеством и качеством банковских услуг. Пространственная структура банковского рынка России не совпадает с административно-территориальным делением страны. Почти половина всех банков страны расположена в Москве и Московской области. Их доля в совокупном банковском капитале составляет 80-85%. В восточных регионах Российской Федерации находится не более 16% всех банков и их филиалов. Доля региональных банков в совокупном банковском капитале не превышает 10%. В целом совокупные активы российских банков составляют около 40% ВВП, в то время как в США этот показатель равен 350%.

государственной власти, определяющих порядок взаимодействия и распределения ответственности между ними, имеющиеся факты превышений своих полномочий министерствами и ведомствами порождают внутрисистемные противоречия.

Эффективному функционированию банковской системы может способствовать: а) разграничение функций и полномочий государственных органов, осуществляющих регулирование денежно-кредитной и банковской сферами на уровне федерального законодательства; б) исключение вмешательства одного органа государственной власти в сферу, отнесенную к ведению другого органа; в) выработка правового механизма обеспечения взаимодействия между различными государственными органами при подготовке решений, затрагивающих банковскую или денежно-кредитную сферы.

В параграфе 2.2 *«Политико-правовая база взаимодействия федеральных органов государственной власти и некоммерческих организаций»* отмечается, что государственное регулирование банковской деятельности осуществляется федеральными государственными органами с использованием административно-правового и гражданско-правового методов регулирования. Вместе с тем анализ Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, высказывания Президента РФ об образовании Общественной палаты свидетельствуют о целенаправленной государственной политике по формированию правового механизма взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества, внедрению элементов партиципацио-корпоративной модели управления.

Рядом исследователей в качестве альтернативного направления создания эффективной банковской системы России активно обсуждаются идеи ее построения на началах децентрализации, дерегулирования, самоуправления и саморегулирования. На наш взгляд, более плодотворным является путь оптимизации взаимодействия органов государственной власти и некоммерческих кредитных организаций, исключающий как крайности жестких административных методов управления экономикой, так и крайности полного перехода к гражданско-правовым средствам государственного воздействия на функционирование банковской системы. Суть подобных предложений сводится к устранению излишней регламентирующей роли государства при одновременном усилении политической составляющей регулирующей деятельности государства, более активного задействования некоммерческих объединений кредитных организаций в деле совершенствования банковской системы. Важность содержательного

экспертного диалога с российским банковским сообществом поддерживают С. Миронов, А. Жуков, П. Баренбойм и О. Кутафин.

Для банковского сообщества характерны особые модели взаимодействия федеральных органов государственной власти и банковских союзов, ассоциаций, коммерческих банков, механизмы представления и учета корпоративных интересов, обусловленные спецификой функционирования отечественной банковской системы. Субъектами, взаимодействующими с государственными органами в целях отстаивания корпоративных интересов банков, выступают как сам Центральный банк РФ, так и различные общественные ассоциации (Ассоциация российских банков, Ассоциация региональных банков «Россия»), конкретные банки.

Вместе с тем в российском законодательстве не определено, в каких организационно-правовых формах и в виде каких конечных решений должна осуществляться совместная деятельность органов государственной власти и банковского сообщества. В результате отсутствие юридически закрепленных процедур взаимодействия органов государственной власти и банковского сообщества не позволяет своевременно решать правовые проблемы финансово-экономического и социального характера, создает почву для бюрократизма, коррупции, весьма негативно сказывается на политическом климате в стране.

Нормативно закрепленные права банков в сфере взаимодействия, представления корпоративных интересов не отвечают конституционным положениям, не позволяют в полной мере легитимно реализовывать партиципацию-корпоративную сущность федерализма (особенно это касается средних и мелких банков).

Следует установить в федеральном законодательстве формы, порядок и условия, сферы и пределы взаимодействия; вопросы, решение которых может быть передано некоммерческим банковским объединениям, обязанности и права некоммерческих объединений кредитных организаций. Учитывая международный опыт, следует привлекать к участию в регулировании банковской системы страны как самих банкиров, так и представителей других профессий.

Таким образом, политико-правовая структура обеспечения эффективного функционирования банковской системы еще не является действенным фактором, необходимой политико-правовой основой эффективного функционирования банковской системы России.

В третьей главе «Политико-правовой механизм обеспечения эффективного функционирования банковской системы Российской Федерации» отмечается, что научному пониманию политико-правовых основ эффективного функционирования банковской системы служит

исследование механизма (гр. *mechanisme* - совокупность состояний процессов) обеспечения функционирования данного института.

В параграфе 3.1 *«Правовой механизм обеспечения эффективного функционирования банковской системы России»* отмечается, что понятие «правовой механизм» не тождественно понятию «механизм правового регулирования», подразумевающего единую систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения. Содержанием понятия «правовой механизм» является правовое взаимодействие структур, норм, институтов, посредством которого обеспечивается функционирование банковской системы.

В качестве правового механизма, в первую очередь, выступает государственное управляющее воздействие на банковскую систему, его методы, узаконенные в федеральном законодательстве. Правовой механизм обеспечения функционирования банковской системы России включает в себя различные правовые способы, в том числе запрещения, дозволения, согласования, рекомендации и поощрения. Вместе с тем, анализ действующего финансового и банковского законодательства показывает, что **прямые поощрительные, рекомендательные, согласительные нормы практически не встречаются.**

Важнейшим элементом правового механизма эффективного функционирования банковской системы России выступает **саморегулирование** субъектов банковского права. Российское законодательство предусматривает существование конкретных саморегулируемых организаций, но не саморегулируемых комплексных систем, объединяющих публичные и частные, коммерческие и некоммерческие организации. Саморегулируемые организации могут устанавливать правила для своих добровольных членов, взявших на себя определенные обязательства, строго в соответствии с требованиями осуществления профессиональной деятельности.

Конституция РФ не позволяет передавать (делегировать) государственные полномочия, находящиеся в ведении Российской Федерации, каким-либо коммерческим или некоммерческим организациям. Попытка реализовать предложение о саморегулировании банковской системы Российской Федерации через негосударственные организации явилась бы прямым нарушением принципов государственного устройства и единства системы государственной власти (ст. 5, 71, 75, 78 Конституции РФ).

Важное значение, в правовом механизме эффективного функционирования банковской системы России имеет сотрудничество Банка России с банковскими ассоциациями и союзами. Противодействует

этому процессу определенное противостояние коммерческих банков и Банка России, банков с государственным участием и банков, в уставном капитале которых государство не участвует, столичных и региональных, крупных и мелких банков и т.д. Значительное влияние на процесс сотрудничества оказывает специфический предмет корпоративного интереса, выступающий в форме всеобщего, общего и особенного.

Исследование показывает, что правовой механизм эффективного функционирования банковской системы России находится в стадии незавершенности, что отрицательно влияет на совершенствование федеративных отношений, ставит субъекты Федерации в неравное положение. В этой связи целесообразно введение в научный оборот и использование в законодательной и банковской практике понятий «государственные стандарты банковской деятельности», «государственные стандарты эффективного функционирования банковской системы», «государственные стандарты взаимодействия органов государственной власти с ассоциациями, союзами кредитных организаций».

В параграфе 3.2 *«Стратегия развития банковской системы России как политический механизм эффективного функционирования банковской системы»* отмечается, что первейшим условием функционирования банковской системы должно быть ее разумное регулирование на макроуровне со стороны государства, обеспечивающее ее деятельность в интересах всего общества.

Важнейшим механизмом эффективного функционирования банковской системы является стратегия ее развития, находящая свое воплощение в единой государственной денежно-кредитной политике. Единая государственная денежно-кредитная политика должна формироваться и осуществляться на основании единого порядка, установленного законодательством, а не на основе анализа ежегодных Основных направлений денежно-кредитной политики, разрабатываемых Банком России, который основан на самостоятельном, произвольном понимании сущности и содержания политики Российской Федерации в денежно-кредитной сфере. Осуществляемая в рамках государственной денежно-кредитной политики денежная эмиссия также должна выполняться на основе единых нормативных требований, стандартов, форм, методов и инструментов.

Действующее федеральное законодательство не учитывает и не закрепляет алгоритм государственного воздействия на банковскую систему в условиях возможного наступления чрезвычайной ситуации в денежно-кредитной сфере России или на международных финансовых рынках. Недопустима ситуация, при которой лицензирование,

регистрация, сертификация становятся источником дохода, а не контроля, учета и регулирования со стороны государства.

Для банковского сообщества важно дальнейшее развитие норм Конституции РФ, включение Центрального банка РФ в круг субъектов права законодательной инициативы. Подобный вариант предусмотрен ч. 1 ст. 104 Конституции РФ применительно к Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации. Крайне важно, чтобы указы Президента РФ по вопросам ведения Центрального банка РФ разрабатывались с участием Банка России и получали в обязательном порядке его экспертное заключение. Необходимо обеспечить более четкое разграничение компетенций Президента РФ, Правительства РФ, ряда федеральных органов исполнительной власти и Банка России в сфере финансово-кредитных отношений. Право Центрального банка РФ на информирование Президента РФ о фактах нарушения своей независимости и вмешательства в деятельность банка (ч. 4 ст. 5 Закона о Банке России) требует законодательного закрепления обязанности Президента РФ своевременно реагировать на такие обращения. Важно нормативно определить процедуру согласования проектов нормативных актов Правительства РФ, юридическую силу заключений Банка России. Банку России целесообразно предоставить право давать заключения по законопроектам, которое, согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, предусмотрено для Правительства РФ. Актуален вопрос о разделении функций надзора и контроля, которыми наделен Центральный банк РФ, между несколькими государственными органами.

Стимулом к повышению эффективности функционирования банковской системы явилось бы принятие банковским сообществом этических принципов банковского дела, в разработке которых ведущую роль должны играть сами кредитные организации и их ассоциации.

Банковское сообщество заинтересовано в том, чтобы нормативные акты Центрального банка России, которые сегодня оформляются как указания, положения и инструкции, оформлялись как распоряжения, постановления и инструкции. При этом письма и телеграммы как вид актов, издаваемых Банком России, должны носить исключительно рекомендательный характер. Требуется решения и проблема упорядочивания уже изданных подзаконных нормативных документов, только перечисление которых занимает порядка 400 страниц. Для коммерческих банковских структур важно, чтобы закон о Центральном банке РФ не оставлял место для субъективных решений Центробанка России; сформировалась равноправная конкуренция на рынке банковских услуг; оптимизировалось взаимодействие банков с Банком России. Важна также адаптация используемых Центральным банком РФ принципов и подходов Базельского комитета по банковскому надзору к реалиям экономики

переходного периода, особенностям функционирования средних и мелких региональных банков.

Для повышения эффективности российской банковской системы необходимо кодифицировать те документы, которые составляют правовую основу функционирования системы финансов и кредита, т.е. приступить к разработке Банковского кодекса. Стратегическое значение имеет развитие банковской системы во взаимной связи с остальными структурными реформами, в т.ч. пенсионной, образования, развития финансовых рынков, рынка ценных бумаг. Для банковского сообщества также важен правовой статус Стратегии - ее одобрение в Правительстве РФ, Администрации Президента РФ, утверждение Федеральным Собранием РФ.

Таким образом, большинство из элементов политико-правового механизма обеспечения эффективного функционирования банковской системы нуждаются в совершенствовании путем внесения изменений и дополнений в действующие законодательные акты, отмены устаревших правовых норм.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются практические выводы.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих работах автора:

1. Сенин В.Б. Основные политико-правовые принципы функционирования банковской системы Российской Федерации. - М.: ИТПИ, 2003. - 1,1 п.л.
2. Сенин В.Б. Политико-правовая основа взаимодействия Банка России с федеральными органами государственной власти // Россия: пути и перспективы развития. - М.: РАГС, 2004. - 0,3 п.л.
3. Сенин В.Б. Генезис правового регулирования функционирования банковской системы России. - М.: ИТПИ, 2004 - 1,0 п.л.
4. Сенин В.Б. Политико-правовые проблемы эффективного функционирования банковской системы России. - М.: ИТПИ, 2004 - 1,5 п.л.
5. Сенин В.Б. Эффективное функционирование банковской системы: политико-правовые основы // Россия: пути и перспективы развития. - М.: РАГС, 2004. - 0,3 п.л.
6. Сенин В.Б. Проблемы эффективного функционирования банковской системы России // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. - М.: 2005. - 0,3 п.л. (в печати)

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Сенин Владимир Борисович

Тема диссертационного исследования: «Политико-правовые основы эффективного функционирования банковской системы в условиях федеративного государства»

Научный руководитель
Герасимов Вячеслав Михайлович

Научный консультант
Власов Валерий Иванович

Изготовление оригинал-макета

Сенин Владимир Борисович

Подписано в печать 10.02.05. Тираж 80 экз.

Усл.п.л. 1.0

Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 65

119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84

22 МАР 2005

