

УДК 336.71

Климентий Елена Александровна

аспирантка Московского государственного
областного университета
тел.: (965) 315-46-11

Klimenty Elena Aleksandrovna

Postgraduate Student of Moscow
State Regional University
tel.: (965) 315-46-11

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
В СФЕРЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ
СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**STATE POLICY IN THE SPHERE OF
REFORMING OF THE RUSSIAN
FEDERATION BANKING SYSTEM**

В статье раскрыты теоретические и практические аспекты, состояние дискуссии и логика государственной политики реформирования банковской системы Российской Федерации. Проведен анализ проблем реализации эффективной государственной политики реформирования банковской системы Российской Федерации и обоснована стратегия модернизации в сфере реформирования банковской системы, в том числе направленная на совершенствование действующего законодательства.

In the article theoretical and practical aspects, the condition of discussion and the logic of the state policy of reforming the Russian Federation banking system have been presented. The analysis of problems of effective state policy implementation concerning the reform of the Russian Federation banking system is carried out and modernization strategy in the sphere of banking system reforming that is also directed at current legislation improvement is substantiated.

Ключевые слова: государственная политика, банковская система, модернизация банковской сферы, партиципацио-корпоративная модель государственного управления.

Key words: state policy, banking system, modernization of bank sphere, partitsipatsio-corporate model of public administration.

Государственная политика – это составная структурная единица политической системы.

Государственная политика представляет собой самостоятельную систему, которой свойственны изменения, затрагивающие политическую систему.

В соответствии с нормативно-ценностным подходом государственная политика не должна ограничиваться декларациями. Определяемые государством цели и задачи должны подкрепляться четким механизмом реализации, финансовым, кадровым, правовым и материальным обеспечением. При этом образование выступает как ценность общественная и личностная.

Синергетический подход позволяет учитывать все возможные условия, влияющие на результативность банковской системы. Именно такой подход необходим при моделировании государственной политики в сфере реформирования банковской системы Российской Федерации, целью которой является не только эффективная банковская система, но и развитие социально-экономического потенциала страны.

Государственная политика в сфере реформирования банковской системы РФ охватывает комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых государством, его органами, политическими партиями и другими субъектами политического действия в отношении банковской сферы как института; второе, помимо этого, включает в себя компоненты и воздействие других направлений внутренней политики государства (экономической, социальной, информационной и т.п.); третье определение предусматривает, что генеральный курс развития банков находит выражение как процесс управленческого воздействия институтов законодательной и исполнительной властей государства на банковскую сферу.

Отсутствие комплексного подхода по вопросам формирования и реализации государственной политики в области реформирования банковской системы не позволяет обеспечить принятие предсказуемых и прозрачных управленческих решений в данной сфере.

Современные проблемы банковской сферы необходимо решать, оставаясь в рамках реалистических целевых ориентиров [5].

Очевидно, что ни по финансовым, ни по кадровым ресурсам мы не можем в одночасье преодолеть возникший за последние 20 лет разрыв с лидерами – Швейцарией, Великобританией, Германией, Францией и др. Этот процесс займет не менее 15-20 лет. Поэтому надо выбирать «точки роста», которые могут обеспечить быстрый прогресс и воздействие на всю систему. В направлениях, которые являются критичными для обеспечения прогресса страны, для самого существования ее инновационной системы, необходимо уже в ближайшее время выходить на уровень конкуренции с лучшими мировыми образцами.

Концептуальные аспекты реформирования банковской системы нашли в отечественной политологии основательное отражение, но инструментальные аспекты этого важного процесса изучены крайне слабо. Основным недостатком большинства концептуальных документов в этой сфере является то, что они в большей степени содержат пространственные описания «образа будущего», нежели описа-

ния конкретных средств формирования и развития мер государственного воздействия [1-3].

Учитывая российскую специфику преобразований, в которых определяющую роль играет государство, крайне важно рассмотреть средства влияния государства процессы модернизации банковской сферы, определить характер данного влияния. Опыт демократических стран показывает, что в условиях возрастающей зависимости практически всех сфер общества от банковской системы, банковских технологий, нового стиля жизни и новой системы ценностей, одним из наиболее эффективных средств формирования и развития банковских инноваций выступает системная и целенаправленная государственная политика. Какую роль в этих процессах играет государственная политика в современной России? Выступает ли она эффективным средством формирования и развития российских банков, и каково отношение граждан к её инициативам и проектам в этой сфере? Данные вопросы представляются актуальными для современной России в условиях посткризисного развития экономики и неустойчивости банковской системы. И от того, какую роль в этом процессе будет играть государство и как оно будет выстраивать отношения с банками, бизнесом и гражданским обществом, во многом будет зависеть успех модернизации банковской системы в России.

Государственная политика в сфере реформирования банковской деятельности представляет собой компонент государственной финансовой политики, представляющий собой деятельность государства в лице уполномоченных государственных органов и организаций, действующих в публичных интересах, по разработке, правовому регулированию и реализации концепции, основных направлений, конкретных мероприятий в области формирования, распределения, управления и контроля за использованием публичных денежных фондов при осуществлении банковской деятельности с целью развития и укрепления банковской системы [7].

Государственная политика в сфере банковской деятельности реализуется в рамках государственного управления и банковского регулирования в публичных интересах. Под государственным управлением банковской деятельностью можно понимать государственное воздействие через систему государственных органов и должностных лиц на деятельность субъектов банковской системы путем использования принадлежащих им государственно-властных полномочий с целью реализации государственной политики в сфере реформирования банковской деятельности.

Банковское регулирование в публичных интересах представляет собой деятельность специальных юридических лиц, осуществляющих отдельные публичные функции по регулированию банковской деятельности в целях реализации государственной политики в этой сфере.

Современная государственная политика в сфере банковской деятельности реализуется в рамках государственного управления и банковского регулирования в публичных интересах и предполагает деятельность следующих субъектов: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Банк России, организации, осуществляющие банковское регулирование в публичных интересах.

Роль Президента Российской Федерации, Государственной Думы Российской Федерации, Правительства Российской Федерации традиционно рассматривается в рамках взаимодействия с Банком России и участия в определении основных направлений государственной денежно-кредитной политики.

Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, принимает участие в формировании органов управления Банка России путем представления Государственной Думе Российской Федерации кандидатуры Председателя Банка России, согласования назначения и освобождения от должности членов Совета директоров Банка России. Рассматривая взаимодействие Президента Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации.

Гейвандов Я.А. делает вывод, что оно базируется на принципах взаимного участия и координации вопросов экономической политики, принципах взаимного информирования о предполагаемых действиях общегосударственного масштаба, принципах проведения регулярных консультаций [1].

Государственная Дума Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России, членов Совета директоров Банка России; направляет и отзывает представителей Государственной Думы Российской Федерации в Национальном банковском совете; рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение; проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей; заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики. В рамках реализации государственной политики в сфере банковской

деятельности особое значение приобретает деятельность Министерства финансов Российской Федерации.

Согласно п. 5.5. Положения «О Министерстве финансов Российской Федерации», Министерство обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики, в том числе в сфере банковской деятельности. Структурным подразделением Министерства финансов, обеспечивающим осуществление функций Министерства по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере банковской деятельности, является Департамент финансовой политики. Полномочия, осуществляемые Департаментом в сфере банковской деятельности, касаются подготовки проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по вопросам разработки Стратегии развития банковского сектора; осуществления мероприятий по реализации Стратегии развития банковского сектора.

Политико-правовая основа эффективного функционирования банковской системы Российской Федерации нуждается в нормативном закреплении. Ее важнейшей основой становится дальнейшее совершенствование государственной политики взаимоотношения властных структур и интенсивно формирующегося банковского сообщества. Вместо унитарного, тоталитарного построения взаимоотношений бизнеса и власти важно создать механизмы согласования организованных групп интересов и государства, обеспечивающие гармоничное сочетание интересов предпринимателей и государства при приоритете последнего. Это требует, в свою очередь, дальнейшую трансформацию России в социально-правовое государство, функционирующего на основе participatio-корпоративной модели государственного управления.

Формализация политических основ эффективного реформирования банковской системы зависит не только от воли государства, но и ряда факторов, в том числе желания банковской системы вести плодотворный диалог с властью. Вместе с тем, процесс становления participatio-корпоративной модели государственного управления в России идет весьма сложно и противоречиво: еще сильно наследие сугубо бюрократических методов государственного управления времен «плановой экономики».

Проведенный анализ свидетельствует, что развитие взаимосвязанных процессов построения федеративных отношений и становления банковской системы в политических, нормативно-правовых документах оказываются обособленными. Значительные диспропорции, сложившиеся в банковской системе и отмечаемые многими аналитиками, негативно влияющие, на развитие федеративных отношений, во многом являются следствием непонимания многими руководителями важности законодательного закрепления политико-правовых основ эффективного функционирования банковской системы. Вследствие дисбаланса во взаимоотношениях Федерации и ее субъектов банковская система имеет архаичный характер, что выражается в неравномерности распределения субъектов банковского рынка по территории России, концентрации активов у крупнейших банков, расположенных в московском регионе, наличии высоких рисков кредитования российских предпринимателей.

Серьезные противоречия, обусловленные наличием всеобщего, общего и особенного корпоративного интереса банков как в сфере их правового положения, так и в сфере взаимоотношений с Центральным банком Российской Федерации, а также стратегии развития банковской системы Российской Федерации, мешают плодотворному сотрудничеству, взаимодействию органов государственной власти и банковского сообщества.

Средние и мелкие банки, в силу ограниченности ресурсов, пока с большим трудом налаживают контакты с государством. Вместе с тем это взаимодействие необходимо, не только в силу предпринимательской заинтересованности, но и потребности всего общества. Развитие различных форм взаимодействия государства и банков делает общественно востребованным поиск механизмов, устраивающих как предпринимательство, так и власть. В демократизирующемся обществе такой механизм может быть только институциональным, легитимным, цивилизованным, нравственным.

Политико-правовой механизм эффективного функционирования банковской системы, включающий в себя структуру и механизм – это не только политико-правовой институт, но и правовое явление, имеющее свое нормативно-правовое выражение в федеративном государстве, которое в настоящее время еще не нашло должное системное отражение в сознании населения, в существующих нормативно-правовых документах.

К факторам, препятствующим развитию participatio-корпоративной модели государственного управления применительно к банковской сфере, относятся:

- патерналистские ориентации Министерства финансов РФ, Банка России, значительного числа федеральных органов государственной власти;
- низкий уровень обеспечения свобод, чрезмерная регламентация банковской деятельности;
- потеря опыта и традиций самоуправления, отсутствие сложившейся концепции развития партисипативно-корпоративной сущности федерализма;

отсутствие готовности органов государственной власти функционировать в рамках партициптивной модели управления и др.

В реализации программы раскрытия партиципацио-корпоративной модели государственного управления видится определенная этапность, связанная с нарастанием объема управленческой компетентности и включенности менеджмента банков в управленческий механизм (включая участие в разработке вариантов решений и их реализации). Необходимым условием для развития партиципацио-корпоративной модели государственного управления является сформированная потребность включаться в управленческий процесс и управленческая партиципациивно-корпоративная культура всех участников процесса.

Применяемые правовые нормы, регулирующие банковские операции, должны обеспечивать слаженную работу всего банковского механизма, служить нормативной базой для осуществления всех процессов, протекающих в кредитных организациях. Грамотное применение существующих юридических норм, усовершенствование законодательства в банковской сфере является залогом нормального функционирования экономики, государства в целом.

Именно банки с их огромным финансовым потенциалом должны быть, с одной стороны, проводниками курса Правительства РФ в области поддержки промышленности и торговли, а с другой стороны, должны влиять на него, если этот курс разорителен для предпринимательства и государства. Участие представителей банковских структур в круглых столах с Президентом РФ наглядно демонстрирует такую возможность.

Реализация современной государственной политики в сфере реформирования банковской системы должна осуществляться по следующим направлениям:

совершенствование банковского надзора со стороны Банка России;

организация государственного финансового контроля;

развитие банковского кредитования, сберегательного дела в качестве основных направлений банковской деятельности.

В настоящее время государственная политика в сфере банковской деятельности осуществляется различными субъектами, среди которых особое место отводится Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Банку России, государственным корпорациям «Агентство по страхованию вкладов» и «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Открытому акционерному обществу «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

Необходимо расширить сферу участия государственных органов в рамках осуществления государственного финансового контроля над эффективностью использования Внешэкономбанком и Агентством по страхованию вкладов государственных финансовых ресурсов с целью укрепления банковской системы; предусмотреть необходимость направления в Государственную Думу Российской Федерации информации Банка России о реализации им положений Федерального закона «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»; совершенствовать правовое регулирование финансово-правовой ответственности кредитных организаций и рассматривать ее в качестве инструмента банковского надзора, осуществляемого Банком России; закрепить принципы взаимодействия Банка России и государственных корпораций «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и «Агентство по страхованию вкладов».

Основной задачей государства в сфере банковского кредитования должно стать обеспечение баланса интересов заемщиков и кредитных организаций, что особенно актуально при осуществлении потребительского кредитования. Представляется, что указанные отношения целесообразно регулировать, прежде всего, финансово-правовыми нормами. В связи с этим предлагается внести ряд изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и принять специальный Федеральный закон «О банковском потребительском кредитовании», который должен быть направлен на устранение существующих коллизий норм гражданского и банковского законодательства и разрешение существующих в этой сфере правовых проблем.

Финансово-экономический кризис показал, что характер и размер привлеченных средств физических лиц оказывает существенное влияние на финансовое положение банков. В настоящее время обязанность банка по первому требованию вкладчика – физического лица вернуть денежные средства по вкладу ставит банки в крайне невыгодное положение, что негативно сказывается на общем состоянии банковского сектора. Ограничение права вкладчика на досрочный возврат вклада и увеличение размера возмещения по вкладам позволит привлечь дополнительные финансовые ресурсы от физических лиц и будет способствовать снижению расходов по дополнительному финансированию банковского сектора со стороны государства. Ограничение выплаты в зависимости от процентной ставки по вкладу будет способствовать снижению стоимости кредитных ресурсов и процентных ставок по банковским кредитам. В свою очередь, принцип частичного страхового возмещения по вкладам

позволит сократить объем выплачиваемого возмещения по вкладам.

В процессе реформирования банковской сферы необходимо создать эффективный механизм государственного регулирования банковской деятельности в России. В качестве актуальных направлений могут выступить следующие:

разработка организационно-правовых мер, ограничивающих возможности банковских организаций с корпоративным капиталом нарушать принципы равноправной конкуренции на региональных и иных сегментах рынка банковских услуг;

снижение административных барьеров, осложняющих выход коммерческим банкам на те или иные сегменты рынка банковских услуг;

разработка комплексных мероприятий по внедрению модели взаимодействия государства и гражданского общества с активным участием банковского сообщества;

при формировании механизмов согласования интересов и организации взаимодействия органов государственной власти и банковского сообщества наиболее существенными является: проведение «инвентаризации» соответствующих положений федерального и регионального законодательства; разработка предложений по корректировке действующих нормативных актов, регламентирующих предмет, порядок и формы документов, правообеспечивающих согласование интересов и организацию взаимодействия; закрепление разработанных положений в форме изменений и дополнений к действующим нормативным актам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. *Гейвандов Я.А.* Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (теоретический и организационно-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1997.
2. *Гончаров М.Ю.* Риторика политической коммуникации // Массовая коммуникация в современном мире. М., 1991.
3. *Грачев М.Н.* Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития: монография. М., 2004.
4. *Кутафин О.Е.* Основные принципы организации деятельности Центрального банка РФ и реформа Национального банковского совета // К проекту реформы Национального банковского совета / под ред. П.Д. Баренбойма, В.И. Лафитского. М., 2008.
5. *Зорина Т.Н.* Национальные модели формирования институциональной структуры банковской системы // Труд и социальные отношения. 2012. № 2.
6. *Малугев П.А.* Факторы влияния государственной информационной политики на формирование институтов гражданского общества в современной России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. 2012. Вып. 1. Т. 12.
7. *Соловьев А.И.* Политическая коммуникация: к проблеме теоретической идентификации // Полис. 2002. № 3.