

УДК 338(07)

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

О.А. Корнилова

*Владимирский государственный университет  
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых*

**В статье раскрываются факторы институциональной среды, оказывающие особое влияние на функционирование банковского сектора в современных условиях.**

**Ключевые слова:** банковский сектор, институциональные формальные и неформальные ограничения.

В современном мире эффективное функционирование кредитных организаций зависит не только от наличия у них соответствующих финансовых ресурсов, но и от тех правил, формальных и неформальных, согласно которым эти ресурсы формируются и используются. Качество институциональной среды, в рамках которой функционирует банковский сектор, определяет уровень транзакционных издержек, с которыми сталкиваются участники кредитной сделки.

«Институты представляют собой разновидность правил. Их отличительным признаком является внешний – по отношению к индивиду, который должен следовать правилу, – характер механизма принуждения к исполнению правила» [1]. В терминологии Д. Норта институты – это «правила игры» в обществе, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми [4]. Это могут быть как формальные, так и неформальные ограничения. **К формальным ограничениям относятся** правила поведения, которые закреплены законом и за выполнением которых следит государство. **К неформальным ограничениям можно отнести те правила** поведения, которые существуют в виде традиций или привычек и воспроизводятся без вмешательства третьей силы.

Эффективные институты позволяют обеспечить контроль за соблюдением контрактов, и таким образом снижать транзак-

ционные издержки по сравнению со случаем, когда обмен осуществляется хаотически. Развитие системы прав собственности, развитие судов и юридической системы способствует правильной оценке затрат и результатов, что снижает и трансформационные издержки.

Современные «правила игры» в банковском секторе сформировались эволюционным путем под воздействием хозяйственных потребностей. Ведущая роль в регулировании деятельности банковских организаций принадлежит центральным банкам, правовой статус и перечень решаемых задач законодательно определен.

Существующее сегодня банковское законодательство можно разделить на три яруса. Первый ярус формируют законы о центральном банке и законы, регулирующие деятельность отдельных банков. Вторым ярусом включает в себя законы, регулирующие институты, существующие параллельно с банками и затрагивающие их деятельность. Это могут быть законы о бирже, ценных бумагах, ипотеке и т.д. Третий ярус – это законы всеобщего действия, такие как главный закон страны или Конституция, Гражданский кодекс и др. Такие законы имеют основополагающее для банков значение и определяют место банковских в народном хозяйстве.

В данном контексте российское банковское законодательство не является исключением. В постсоветской России первые банковские законы, регулирующие

деятельность эмиссионного и коммерческих банков, были приняты 02.12.1990 г. - это законы РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» [5] и «О банках и банковской деятельности» [6]. Они закрепили многообразие форм собственности на банки, утверждали принципы рыночного хозяйства в банковском секторе, в том числе принцип, по которому государство не отвечает за деятельность банков, а банки — за деятельность государства. При всех своих недостатках эти законы, бесспорно, имели положительное значение, ибо устанавливали юридические нормы, законодательно закреплявшие новые правила игры в банковском секторе.

С тех пор банковское законодательство подверглось существенному реформированию. Банковские правоотношения регулируются в настоящее время следующими законами: Федеральным законом от 27 июля 2002 г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [9], Законом РФ от 2 декабря 1990 г. №395-1 «О банках и банковской деятельности» [10], Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. №40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» [11].

Из федерального законодательства России следует, что банковская деятельность осуществляется исключительно в рамках банковской системы, т.е. лицами, включенными федеральным законодательством в банковскую систему России. Банковская деятельность не только влияет на особенности построения той системы, в рамках которой эта деятельность реализуется, но и сама подвержена обратному воздействию, обусловленному, в том числе правовыми, институциональными основами и принципами, присущими банковской системе.

В настоящее время банковскую систему России образуют два основных институциональных элемента (уровня): государственный и предпринимательский.

Государственный уровень представлен деятельностью Банка России.

Предпринимательский уровень - коммерческая банковская деятельность, которая, в свою очередь, может приобретать публично-правовые формы и признаки, но при этом всегда основана на договорах, направленных на возникновение и осуществление банковских операций и банковских сделок.

Существование публично-правового и частного уровня банковской деятельности не исключается и в Конституции России, и в федеральном законодательстве. Причем оба этих направления реализуются в единстве и взаимосвязи между элементами, образующими банковскую систему России, и в соответствии с банковским законодательством.

Согласно Федеральному закону "О банках и банковской деятельности", к банковским операциям относятся: 1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок); 2) размещение привлеченных средств от своего имени и за свой счет; 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц; 4) осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам; 5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; 6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах; 7) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов; 8) выдача банковских гарантий; 9) осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).

Помимо перечисленных в ч. 1 ст. 5 названного Федерального закона банковских операций, кредитные организации вправе осуществлять иные сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, они вправе осуществлять выпуск, покупку, продажу, учет, хранение и иные операции с ценными бу-

магами, выполняющими функции платежного документа, с ценными бумагами, подтверждающими привлечение денежных средств во вклады и на банковские счета, с иными ценными бумагами, осуществление операций с которыми не требует получения специальной лицензии в соответствии с федеральными законами, а также вправе осуществлять доверительное управление указанными ценными бумагами по договору с физическими и юридическими лицами. Такая организация имеет право осуществлять профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг в соответствии с Федеральными законами.

Если операции, предусмотренные в ч. 1 ст. 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", имеют исключительный характер и могут совершаться только кредитными институтами, то сделки, перечисленные в ч. 2 ст. 5 упомянутого Федерального закона, исключительно банковскими не являются. Они могут совершаться и иными юридическими лицами в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Однако, в отличие от них, кредитные организации выполняют большую часть таких сделок в непосредственной связи с банковскими операциями, либо с помощью банковских операций. Правила осуществления банковских операций и сделок устанавливаются Банком России в соответствии с федеральным банковским и гражданским законодательством.

Волей законодателя, не всегда базирующейся на объективных основаниях, упомянутый перечень банковских операций может быть произвольно расширен либо сужен.

Очевидно, в связи с этим, ч. 4 ст. 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" закрепляет, какими видами деятельности не вправе заниматься кредитные организации, а ст. 49 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" устанавливает соответствующие ограничения в отношении Банка России. Таковыми для

кредитных организаций являются производственная, торговая и страховая деятельность. В отношении Банка России устанавливаются ограничения на торговую, производственную и некоторые иные виды деятельности (например, на операции с недвижимостью, не связанные с обеспечением деятельности Банка России). Но, в отличие от кредитных организаций, упомянутые ограничения для Банка России не являются абсолютными. Исключения из ограничений, закрепленных в ст. 49 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", могут быть установлены федеральным законодательством.

Имеется еще ряд существенных особенностей, отличающих банковскую деятельность от других видов денежно-кредитных отношений. Так, осуществляя банковскую деятельность, Банк России, кредитные организации и филиалы иностранных банков действуют в своих интересах или в интересах лиц, с которыми они состоят в договорных отношениях. Подобная практика обычно характеризует гражданские правоотношения. Банковская деятельность всех институтов, образующих банковскую систему России, предполагает также выполнение соответствующих действий или услуг в интересах третьих лиц, непосредственные договорные отношения с которыми у Банка России, кредитной организации или филиала иностранного банка могут отсутствовать (например, осуществление расчетных операций по поручению своего клиента с третьими лицами).

В отличие от кредитных организаций и филиалов иностранных банков, выполняя банковские операции с кредитными организациями, с Правительством России и облекая эти операции в гражданско-правовую форму, Банк России не осуществляет ни предпринимательскую, ни коммерческую деятельность. Деятельность нынешнего Банка России не может иметь цели, направленной на извлечение прибыли. Его основная цель - обеспечение интересов общества и государства, т.е. в основе

деятельности Банка России лежат социально значимые, публичные цели. При этом деятельность Банка России не изменяет своей юридической природы, оставаясь именно деятельностью банковской.

Операции Банка России, сделки и действия регулирующего характера обусловлены его конституционными функциями и направлены на реализацию возложенных на него государственных или публично-правовых функций. Кроме того, и денежная эмиссия, и другие операции Банка России осуществляются с использованием закрепленной за ним Федеральной собственности, в строго определенных федеральным законодательством целях и порядке. Значит, большая часть операций Банка России осуществляется вовсе не в его собственных интересах и не по собственной воле, а в соответствии с возложенными на него государственными функциями.

Отождествление банковской деятельности только с банковскими операциями может привести к тому, что значительную и существенную часть операций, сделок и иных действий Банка России нельзя будет считать деятельностью банковской. Причем некоторые негативные последствия такого подхода уже проявились на уровне законодательного регулирования операций Банка России по эмиссии денег.

Помимо денежной эмиссии к банковской деятельности, осуществляемой Банком России, можно отнести часть банковского регулирования, которая реализуется с использованием неадминистративных, косвенных методов, а также банковского надзора.

Вместе с тем, нельзя не признать, что в деятельности Банка России тесно, часто неразрывно, сплетены едиными целями на первый взгляд разноплановые направления деятельности. Например, параллельное, а, иногда, одновременное использование административных гражданско-правовых методов и инструментов денежно-кредитного регулирования (включая денежную эмиссию и банковское регулирование). В рамках банковского надзора также применя-

ются некоторые юридические санкции, которые одновременно имеют существенное корпоративное, частноправовое значение (например, назначение временной администрации в кредитную организацию). Каждое из приведенных направлений деятельности Банка России, оцениваемое в отдельности, конечно же, является элементом государственного регулирования банковской сферы. Но в широком смысле с учетом места Банка России в банковской системе России и единства стоящих перед ним целей значительная часть такого рода регулирующей деятельности - это проявление государственного направления банковской деятельности. В особенности этот вывод касается таких видов регулирующей деятельности Банка России, как рефинансирование, операции на открытом рынке, операции с облигациями Банка России и депозитами, валютные интервенции.

Даже при назначении в кредитную организацию временной администрации в действиях Банка России можно обнаружить элементы государственной банковской деятельности. Назначая в кредитную организацию временную администрацию, Банк России выступает как орган банковского регулирования и надзора, применяющий к кредитным организациям соответствующие юридические санкции за допущенные банковские правонарушения. Вместе с тем, необходимо учитывать, что временная администрация часто комплектуется служащими самого Банка России, т.е. кредитная организация переходит под управление лиц, не только назначенных Банком России, но и являющихся его служащими. В подобной ситуации полное оперативное и хозяйственное управление кредитной организацией, включая предпринимательскую банковскую деятельность, переходит под контроль Банка России.

Применительно к кредитным организациям, т.е. к предпринимательскому уровню, банковскую деятельность также следует оценивать несколько шире, не ограничиваясь лишь формальным перечнем

банковских операций. К банковской следует отнести и другие виды предпринимательской деятельности (операции и сделки, консультационные и иные услуги), обусловленные, вытекающие, неразрывно и непосредственно связанные с реализацией вышеуказанных основных видов банковской деятельности.

Помимо чисто коммерческих видов деятельности, направленных на извлечение прибыли, кредитные организации наделены некоторыми функциями публично-правового свойства, которые осуществляются только ими, исключительно в связи с выполняемыми банковскими операциями в интересах клиентов и только в рамках банковской системы. Например, функции агента валютного контроля или налогового контроля, а также функции по перечислению в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и иных обязательных платежей; по пресечению использования банковской системы в преступных целях; по контролю за соблюдением порядка ведения кассовых операций. Наделение кредитных организаций упомянутыми функциями обусловлено, в первую очередь, социальной сущностью банковской системы и банковской деятельностью.

Современный банковский сектор встроен в исторически сложившуюся культурную среду. На него оказывают влияние национальная культура, особенности психологического склада нации, ее традиции и обычаи. Таким образом, анализируя институциональную среду, в которой функционирует банковский сектор современной России, необходимо учитывать те историко-культурные обычаи и традиции, которые оказали влияние на его развитие.

Само понятие института включает в себя неформальные нормы и правила, которые влияют на возможности реализации формальных институтов и создают предпосылки для возникновения институциональных ловушек. В. М. Полтерович определил институциональную ловушку как «неэффективную устойчивую норму (ин-

ститут), имеющую самоподдерживающийся характер» [7]. По его мнению, причиной возникновения «ловушек» являются «резкие изменения макроэкономических условий, передача переходной ренты частным лицам, недостаточность государственного контроля, а также макроэкономическая политика, направленная на подавление инфляции "любой ценой"» [8].

В современной России проблема функционирования формальных и неформальных институтов, и проблема их взаимодействия не укладывается в западные стандарты. Скрытый уровень неформальных правил нередко остается вне поля зрения исследователей. Между тем их роль в реальной (а не в выдуманной, идеальной) экономике поистине огромна. Приведем известное высказывание Д. Норта: «Мы, живущие в современном западном мире, считаем, что жизнь и экономические процессы подчиняются писаным законам и правам собственности. Однако, даже в самых развитых экономиках, формальные правила составляют небольшую (хотя и очень важную) часть той совокупности ограничений, которые формируют стоящие перед нами ситуации выбора... Наше поведение в огромной степени определяется неписаными кодексами, нормами и условностями» [2]. Очевидно, что в России неформальные правила намного более значимы, чем в упомянутом Нортом развитом западном мире. Подобной точки зрения придерживается и Р. Капелюшников. Применительно к России, отмечает он, «можно говорить... о непропорционально большей значимости неформальных отношений и институтов по сравнению с формальными отношениями и институтами.

Во всех звеньях хозяйственного механизма ... неписанные правила и договоренности преобладают над требованиями закона, условиями контрактов и другими формальными ограничениями» [3].

Главная причина подобной ситуации - в специфике исторически сложившейся социокультурной среды, проходя через которую общие правила изменяют свою при-

роду. Таким образом, моральные и нравственные нормы являются обязательными не только в межличностных отношениях, но и в политике, экономике, государственном строительстве. Наиболее важные, имеющие социальное значение, этические нормы включаются в законодательство и приобретают характер правовых норм. Благодаря этому, они могут быть реализованы в конкретных правоотношениях, в том числе в сфере деятельности кредитных институтов. При этом важнейшее нравственное требование ко всем участникам банковских правоотношений - исполнение взятых на себя обязательств.

В банковском секторе этические нормы приобретают особое значение, так как понятие доверия является одним из основных в кредитных отношениях. Именно в кредитных отношениях большое значение приобретает репутация лица (физического и юридического) как соответствующего или не соответствующего этическим нормам (честность, порядочность, обязательность, чувство долга, ответственность, достоинство, справедливость и т.п.).

Таким образом, в условиях глобализации эволюционируют и институциональные основы функционирования банковского сектора и финансовых рынков. На особенности банковской деятельности и банковской системы того или иного государства оказывает влияние не только его политическая, экономическая или правовая система. Социальная, духовная среда и даже религиозные воззрения общества могут оказывать влияние и влияют на формы и содержание кредитных отношений, а также на принципы организации и функционирования кредитных институтов. Огромное

давление на национальный банковский сектор оказывает мировой финансовый рынок, процессы, происходящие в мировой экономике и ее отдельных секторах.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Институциональные ограничения экономической динамики: Монография. – М.: ТЕИС, 2009. – С. 28.
2. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики/Дуглас Норт. – М.: Начала, 1997. – С.56.
3. Капелюшников, Р. «Где начало того конца?..»/ Р. Капелюшников// Вопросы экономики. - 2001. - №1. - С. 140.
4. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. Т.1, Вып. 2// THESIS. - М., 1993. - С.73. [http://www.dp5.ru/0Bibl\\_SD/No\\_Publish/catalog/doc/book/www...](http://www.dp5.ru/0Bibl_SD/No_Publish/catalog/doc/book/www...)
5. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): закон РСФСР от 02.12.1990г. №394-1//Ведомости Верховного Совета РСФСР (далее ВВС РСФСР). - 1990. - № 27. - Ст. 356.
6. О банках и банковской деятельности: федеральный закон от 02.12.1990г. №395-1//ВВС РСФСР. - 1990. - №27. - Ст. 357.
7. Полтерович, В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и мат. методы. 1999. № 2. - С. 4.
8. Полтерович, В. М. На пути к новой теории реформ // Экон. наука современной России. 1999. № 3. С. 32-48. [http://www.evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1409&Itemid=215](http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1409&Itemid=215).
9. Федеральный закон РФ от 27 июля 2002г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в действующей редакции). – Правовая система «Консультант».
10. Федеральный закон РФ от 2 декабря 1990г. №395-1 «О банках и банковской деятельности» (в действующей редакции). – Правовая система «Консультант».
11. Федеральный закон от 25 февраля 1999г. №40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (действующая редакция) – Правовая система «Консультант».

*Рукопись поступила в редакцию 06.02.2013.*

#### GOVERNMENTAL REGULATION OF CREDIT ORGANIZATIONS: AN INSTITUTIONAL ASPECT

*O. Kornilova*

The article deals with institutional media factors especially influencing on banking sector functioning in present circumstances.

Keywords: banking sector, institutional formal and informal limitations.