ТРИБУНА МАГИСТРАНТА

Т.В. Мезенцева,
магистрант Академии экономики и права

МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Под методом правового регулирования понимаются способы воздействия государства на поведение участников финансовых отношений посредством определения их прав и обязанностей.

В процессе регулирования банковской деятельности используются два метода правового регулирования: императивный и диспозитивный.

Основным методом выступает императивный метод, который в юридической литературе иногда называют односторонне-властным, методом властных предписаний, директивным, а ранее именовали административным[1].

Свое название этот метод ведет от латинского imperativus – «повелительный», что довольно точно отображает его суть. Применяя данный метод, государство требует безусловного подчинения и безоговорочного исполнения своих предписаний, выраженных в нормах финансового законодательства. Характеризуясь жесткостью и тщательностью регулирования поведения субъектов финансовых отношений, императивный метод реализуется посредством издания правовых норм, где детально описываются их права и обязанности. Субъектам остается лишь выполнять эти предписания, их внутренняя воля подавляется принудительной силой государства. Простор выбора собственного варианта поведения либо полностью исключается, либо весьма ограничен. Невыполнение требований правовых норм и отступление от предписанного поведения влечет применение государственного принуждения и наказание виновного.

Императивный метод регулирования банковских правоотношений характеризуется следующими признаками:

1) государство (например, в лице Нацбанка или АФН) определяет поведение субъектов финансового отношения (установление их прав и обязанностей) путем

[1] См.: Банковское дело / Под ред. Ю.А. Бабичевой. Справочное пособие. М., 1999, С. 23

односторонне-властных предписаний, содержащихся в правовых актах, носящих, как правило, нормативный характер;

2) это предписание детально регламентирует поведение сторон;

3) взаимные права и обязанности сторон порождены государством (а не, скажем, взаимным соглашением) и вытекают из того нормативного акта, который регулирует данное отношение;

4) стороны не вправе отступать от исполнения предписаний государства, которые носят для них обязательный характер;

5) исполнение предписаний государства обеспечивается механизмом принуждения, реализуемым уполномоченным органом государства либо через суд, либо в одностороннем порядке;

6) возможность выбора поведения сторон, в том числе на основе их взаимного соглашения либо вообще отсутствует, либо касается несущественных моментов;

7) неисполнение предписания влечет за собой юридическую ответственность нарушителя (финансово-правовую, административную или даже уголовную);

8) субъект, представляющий в финансовом правоотношении государство, наделен более широкими правами, чем другой, и, как правило, обладает такими властными полномочиями, которые дают ему возможность принудительной реализации предписаний государства.

Примерами императивного метода могут быть:

– установление пруденциальных нормативов и других обязательных к соблюдению банками норм и лимитов, включая нормы резервных требований, провизии против сомнительных и безнадежных активов;

– издание обязательных к исполнению банками нормативных правовых актов;

– инспектирование (проверки) деятельности банков;

– применение к банкам ограниченных мер воздействия;

– наложение санкций на банки или их должностные лица;

– разрешительные процедуры создания банков второго уровня;

– лицензирование банковских операций;

– согласительные процедуры (требования к руководящим работникам банков).

В то же время государство в процессе своей финансовой деятельности проявляет определенную гибкость и добывает себе деньги не только силой, но и с помощью воздействия на интересы плательщика, в результате чего тот отдает деньги государству добровольно. Этим объясняется существование таких методов финансовой деятельности государства, как добровольно-безвозвратное и добровольно-возвратное привлечение денежных средств. Типичный пример – государственные кредиты и займы. В равной мере и распределение государственных денежных фондов может производиться не только путем одностороннего акта, но и на основе соглашения государства (уполномоченного им субъекта) и получателя государственных денежных средств. Пример тому – бюджетные ссуды.

Диспозитивный метод (иначе называемый договорным, автономным, методом согласования) – по сравнению с императивным методом более мягкий в воздействии на поведение субъектов финансовых отношений; правовой акт государства, регулирующий данное отношение, не содержит полного комплекса предписаний, некоторые права и обязанности сторон определяются на основе их соглашения. В итоге возникает договорная форма финансового отношения. То есть одностороннее веление государства, выраженное им в своем правовом акте, дополняется двухсторонним актом субъектов финансовых отношений (даже если одним из них является само государство).

Проиллюстрируем применение диспозитивного метода правового регулирование на примере отношений государственного займа.

С экономической точки зрения эти отношения являются кредитными отношениями, т.е. движение денежных средств осуществляется на возвратной основе: в своей первой фазе деньги идут от плательщика к государству (взятие денег в долг); во второй – от государства к плательщику (погашение долга). Поскольку взятие денег в долг выражает собой процесс формирования государственного денежного фонда (обычно бюджета), а погашение долга – процесс распределения этого фонда, данное денежное отношение является финансовым. Таким образом, данное отношение можно квалифицировать в качестве финансово-кредитного отношения. Сторонами договора государственного займа выступают государство в целом (либо его административно-территориальное образование при местных государственных займах), выступающее в роли заемщика, и физические и юридические лица, выступающие в качестве заимодателя.

Характерными моментами государственного займа, что отличает его от гражданско-правового договора займа, выступают следующие:

1) условия займа определяет государство в форме соответствующего правового акта; условия гражданско-правового займа определяются исключительно соглашением сторон;

2) государство в отношениях государственного займа выступает одновременно в двух качествах: и стороны договора займа (заемщика), и политического субъекта, регулирующего заемные отношения посредством принятия правового акта.

В конечном счете государство своим нормативным актом определяет собственные права и обязанности в качестве субъекта заемного отношения. При регулировании гражданско-правовых отношений займа государство не является субъектом заемного отношения и регулирует права и обязанности субъектов данного отношения, находясь вне его;

3) государство обладает возможностью конверсии займа (сейчас для этого используется маловразумительный термин «реструктуризация долга»), что означает возможность односторонне изменить условия ранее выпущенного в обращение займа, вплоть до одностороннего отказа от его погашения (ныне определяемого неизвестным доселе словом «дефолт»); односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора займа или одностороннее изменение его условий не допускается;

4) при отказе государства от погашения займа (выплаты своего долга) его кредиторы (юридическое и физические лица) не имеют возможности привлечь государство к ответственности путем обращения в суд в обычном исковом порядке. Ярким свидетельством тому является печально знаменитый дефолт, имевший место в России в августе 1998 года[1]. При гражданско-правовом договоре займа в случае отказа должника от исполнения своего обязательства кредиторы (заимодатели) вправе взыскать сумму задолженности по суду.

Этот же метод применяется и при бюджетном кредитовании, при предоставлении кредитов Национальным банком правительству, и даже в «святая святых» императивного метода – налоговом деле в виде так называемого «инвестиционного налогового кредита». Во всех этих случаях возникает конструкция особого договора – финансово-правового[2].

В целом же диспозитивный метод правового регулирования финансовых отношений характеризуется следующими признаками:

---

[1] См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть, М., 1999. С. 118

[2] См.: Давыдова Л., Райманов Д. Банковское право Республики Казахстан / Учебное пособие. Алматы, 2000. С. 98

1) права и обязанности сторон формируются по линии двух правовых источников:

а) нормативного акта, регулирующего данное отношение;

б) договора, заключенного между сторонами;

2) односторонне-властные предписания государства не носят всеобъемлющего характера, оставляя субъектам данного отношения право на собственное волеизъявление;

3) правовой акт, регулирующий данное отношение, порождает для субъекта, представляющего в нем государство, не только права, во и обязанности перед другой стороной, а также выступает предпосылкой возникновения финансового обязательства государства (в целом или в лице своего органа) перед этой стороной;

4) регулирующее воздействие государства на поведение своего контрагента выражается не только в форме односторонне-властного принуждения, но и в форме побуждения с использованием для этого экономических стимулов и материальной заинтересованности;

5) права и обязанности сторон банковского правоотношения более уравновешены, т.е. не выражены категорической формулой «власти и подчинения», свойственной императивному методу, и управомоченный субъект (государство или представляющий его интересы орган) также выступает носителем определенных юридических обязанностей, в том числе вытекающих из договора, опосредующего данное отношение;

6) юридической формой финансового отношения, при регулировании его посредством диспозитивного метода, выступает банковский договор, сторонами которого являются банк и контрагент банка по финансовому отношению;

7) банковский договор порождает права и обязанности сторон (т.е. является актом, регулирующим поведение сторон данного финансового отношения), наделяя при этом большими правами вторую сторону этого отношения – банк;

8) банковский договор может быть заключен только в случае, когда это позволяет тот правовой акт, который регулирует данное финансовое отношение, и только по тем вопросам, которые этим правовым актом отосланы на разрешение сторон договора.

В итоге по набору регулятивных средств и соотношению приемов воздействия на поведение субъектов общественного отношения банковский договор занимает промежуточное, хотя и вполне самостоятельное место между императивным методом правового регулирования и гражданско-правовым методом[1].

Таким образом, банковское законодательство в определенном смысле несравнимо с законодательством в других областях. Банковское дело регулируется более подробно, чем любая иная сфера деятельности. Оно требует более детальной регламентации в законе, однако ею не ограничивается.

В этой связи нельзя не согласиться с Г.А. Тосуняном, А.Ю. Викулиным, А.М. Экмаляном, полагающими, что «комплексная отрасль права может использовать не один и не два, а большее количество методов, что обусловлено своеобразием соответствующих общественных отношений. Однако следует признать наличие двух первичных методов правового регулирования (гражданско-правового и административно-правового). Отдельные элементы этих методов могут быть осложнены присутствием «инородных» элементов – элементов другого метода. Когда такое осложнение затрагивает основные элементы первичного метода, это свидетельствует об изменениях самой природы общественных отношений, регулируемых соответствующей отраслью права, и проявляется в образовании нового метода правового регулирования, имеющего комплексный характер. При этом

[1] См.: Абжанов Д.К. Банковское право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы, 2007. С. 70.

используется не только комплексный, но и первичные методы правового регулирова-регулирования»[1].

Иначе говоря, банковское право использует три метода правового регулирования: гражданско-правовой, административно-правовой и комплексный (или собственно банковско-правовой метод). Гражданско-правовой метод применяется преимущественно в отношениях между банком и его клиентом. Административно-правовой метод применяется при регулировании отношений лицензирования банковских операций, применения к банкам санкций в виде административного штрафа и т.п.

Нам представляется, что в комплексном методе присутствуют отдельные черты гражданско-правового и административно-правового методов правового регулирования, образуя при этом свой банковско-правовой метод.

Түйін

Мақалада автор банк құқығындағы құқықтық реттеу әдісін талдай отырып, банк құқығында азаматтық – құқықтық және әкімшілік – құқыөтың әдістерін қамтитын әдістерін негізгі белгілерін қамтитын кешенді әдістерді қолдану керектігі туралы қорытындағы келеді. Олардың негізінде банктердің қызмет атқару барысында пайда болған өздеріне сәйкес құқықтық қатынастарды реттейтін банктік – құқықтық әдісі – тәсілдер қалыптасады.

Annotation

The author analyzes the method of legal regulation in Banking Law and comes to the conclusion that the complex method including the main features of the civil-law and administrative-law methods in this article. Its separate banking-law method of regulation of the corresponding legal relations has been formed on their basis during practical activity of banks.

[1] Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Указ. работа, М., 1999. С. 115