

DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-131-138

УДК 351.746:347.734

К. А. Власов**Д. Ю. Балацкий**

Национальная безопасность и банковская система

Представленная статья посвящена рассмотрению банковской системы как элемента и фактора, обеспечивающего национальную безопасность государства, ставит цель – доказать наличие взаимосвязи устойчивости и безопасности банковской системы и национальной безопасности.

Объектом исследования являются общественные отношения по обеспечению национальной безопасности в части определения основных направлений и форм достижения национальной безопасности, закрепления в правовых актах значения банковской системы для экономики государства и безопасности государства в целом. Предметом являются научные знания, теоретические представления о состоянии и путях дальнейшего развития общественных отношений, складывающихся в сфере обеспечения национальной безопасности, определение стратегических подходов, приоритетов и мер.

При помощи юридического анализа произведено детальное изучение содержания Стратегии национальной безопасности как программно-руководящего правового документа и произведены выводы о роли банковской системы как важнейшего звена в обеспечении национальной безопасности.

Научная новизна заключается в анализе содержательной части программных документов, составляющих основу для развития законодательства и деятельности государства, постановке проблемы и подходе к исследованию взаимосвязи устойчивости банковской системы и национальной безопасности.

Ключевые слова: банковская система, экономическая безопасность, национальная безопасность, противодействие преступности, органы государственной власти, национальные приоритеты.

Наука административного права исследует среди прочих вопросы организационно-правовых проблем формирования и функционирования государственных систем управления в административно-политической сфере, которые включают в себя области деятельности государства, непосредственно связанные с обеспечением безопасности, такие как оборона, внутренние дела, юстиция. Однако идеология и концепция современного административно-правового подхода к проблеме безопас-

ности требуют серьезных корректив. Обширный круг поднимающихся проблем детерминирует переосмысление содержательных характеристик таких правовых категорий, как: национальная безопасность, общественный порядок, общественная безопасность, безопасность личности, охрана правопорядка и тем более их соотношение.

Взаимосвязь национальной безопасности и государственной власти как правовых категорий основывается на том, что цель осуществления государ-

Власов Константин Александрович – ст. преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел, Дальневосточный юридический институт МВД России (г. Хабаровск).
E-mail: vka-mail@mail.ru

Балацкий Денис Юрьевич – доцент кафедры публичного и частного права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (г. Хабаровск).
E-mail: balackij@mail.ru

ственной власти есть обеспечение национальной безопасности, которое, в свою очередь, является неотъемлемым условием функционирования государства. Устанавливать и поддерживать безопасность, осуществлять охрану от правонарушений, а при необходимости защиту может и должно только государство. В своей совокупности органы исполнительной власти реализуют полный объем полномочий по формированию национальной безопасности и преобладающий объем полномочий по ее поддержанию, охране и защите [8]. С точки зрения науки административного права и правоохранительной деятельности выявляются отдельные проблемные вопросы, связанные с процессом функционирования публичной власти и ее организационно-функциональной структуры [2].

В основном законе Российской Федерации и других нормативных правовых актах значительное место уделяется нормам, регулирующим защиту от противоправных посягательств на многообразные сферы общественных отношений, в том числе и на экономическую безопасность. Это показывает серьезность отношения публичной власти к вопросам охраны общественных отношений и стремление государства в лице его органов к совместному с общественными объединениями противодействию противоправным посягательствам, направленным на национальную безопасность, различными доступными организационными, правовыми и иными средствами [1].

Обратим внимание на банковский сектор, который является важнейшей составляющей финансово-кредитной системы экономики страны и играет системообразующую роль. Во-первых, банковская система обеспечивает бесперебойное функционирование платежной системы, проведение единой денежно-кредитной политики, организацию и осуществление валютного регулирования и валютного контроля. Во-вторых, банковская система является главным источником кредитования, инвестирования, реструктуризации текущей задолженности и гарантирования обязательств во всех отраслях экономики. Всестороннее обеспечение

безопасности банковской деятельности является обязательным условием нормального функционирования экономики страны, поэтому входит в число важнейших функций государства [5].

Анализируя действующие нормативные и иные правовые акты, можно прийти к выводу о том, что банковская деятельность и сама банковская система воспринимаются нормотворцем как стержневой фактор обеспечения национальной безопасности и элемент содержания этого понятия, которые со стороны государства подлежат поддержке, развитию и защите от противоправных посягательств. Национальная безопасность характеризуется состоянием экономики, которое в первую очередь зависит от уровня развития банковской системы страны и ее защищенности, достигаемой и обеспечиваемой за счет консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти, институтов гражданского общества.

Приведем некоторые статистические данные. В 2013 г. в финансово-кредитной сфере выявлено более 39,4 тыс. преступлений экономической направленности (-23,3% по сравнению с 2012 г.), из них 38,2 тыс. – органами внутренних дел. Выявлено 5,5 тыс. лиц, совершивших такие преступления (+5,2% по сравнению с 2012 г.), из них в отношении 4,5 тыс. лиц уголовные дела направлены в суд (+1,5% по сравнению с 2012 г.). Размер причиненного ущерба по оконченным уголовным делам составил более 87 млрд. руб., приняты меры по обеспечению возмещения материального ущерба на сумму свыше 20 млрд. руб. [6].

В 2014 г. в данной сфере пресечено 31,2 тыс. преступлений экономической направленности (-21,0% по сравнению с 2013 г.), из них 30,3 тыс. – органами внутренних дел. Выявлено 4,9 тыс. лиц, совершивших такие преступления (-10,9% по сравнению с 2013 г.), из них в отношении 4,1 тыс. лиц уголовные дела направлены в суд (-8,8% по сравнению с 2013 г.). Размер причиненного ущерба по оконченным уголовным делам составил более 53,7 млрд. руб., приняты меры по обеспечению возмещения материального

ущерба на сумму 21,9 млрд. руб. Особое внимание уделялось пресечению наиболее опасных криминальных финансовых операций с использованием фирм-однодневок [7].

Учитывая уровень латентности преступности в кредитно-финансовой сфере, степень криминализации данной сферы в настоящее время следует оценить как чрезвычайно высокую [3]. Это ставит под угрозу национальную банковскую систему, а следовательно и национальную экономику.

Неслучайно В. В. Путин в своих выступлениях неоднократно подчеркивал: «Важнейшим условием динамичного экономического развития является эффективная банковская система»¹, «... банковская система – это кровеносная система всей экономики. И экономика заинтересована в том, чтобы банковская система развивалась эффективно, даже опережающими темпами. Национальная банковская система – это важнейший атрибут государственности и суверенитета, значительно влияющий на авторитет и экономическую безопасность нашей страны» [9], «...защита экономики, банковской системы от разного рода криминальных проявлений – важнейшее условие формирования цивилизованной бизнес-среды. Добросовестные, законопослушные предприниматели, инвесторы, просто граждане, должны чувствовать, что их интересы, права защищены надёжно....» [4], «...необходимо значительно повысить устойчивость банковской системы...., а также снизить зависимость национального финансового рынка от внешних рисков»².

В подтверждение сказанному укажем, что в ранее действовавшем Указе Президента Российской Федерации от 12 мая

2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»³ банковская деятельность и сама банковская система рассматриваются как важнейший фактор обеспечения и элемент национальной безопасности, которые должны развиваться и защищаться от противоправных посягательств.

Постоянное совершенствование правоохранительных мер выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступных посягательств определено как насущная необходимость (п. 36). Среди главных направлений государственной политики обозначены: усиление роли государства, совершенствование нормативного правового регулирования, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан (п. 38). Обеспечение безопасности должно достигаться путем повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб; создания единой государственной системы профилактики преступности, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики; разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений (п. 39).

Мировой кризис и нестабильность региональных финансово-банковских систем определены как источники угроз (п. 47) и отмечено, что национальная финансово-банковская система и ее устойчивость способствуют обеспечению национальной безопасности и развитию российской экономики (п. 48).

В качестве рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере указаны: потеря контроля над национальными ресурсами, низкая устой-

¹Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному собранию РФ от 18 апреля 2002 г. // Российская газета. 2002. 19 апреля.

²Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Парламентская газета. 2014. № 43.

³Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая. (утратил силу).

чивость и защищенность национальной финансовой системы (п. 55), низкая эффективность государственного регулирования национальной экономики (п. 56). Признается, что банковские кризисы являются непосредственной угрозой национальной безопасности в сфере экономики и могут повлечь за собой катастрофические последствия (п. 57).

Противодействие угрозам требует от государства и общества тесного взаимодействия, в котором они должны направлять значительные усилия на укрепление финансовых рынков и повышение ликвидности банковской системы (п. 61), совершенствование государственного регулирования, создание комплексной системы контроля над рисками (п. 63).

Также указывалось, что реализация Стратегии должна обеспечиваться консолидацией усилий и ресурсов государственных органов власти, институтов гражданского общества, направляемых на отстаивание национальных интересов Российской Федерации, путем комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в Российской Федерации (п. 98).

На смену вышеупомянутому документу принят Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁴, в котором установлено, что формирование внутренних и внешних условий, благоприятствующих реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, достигается консолидацией усилий всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества (п. 3), при комплексном использовании в социально-экономических, правовых, информационных и иных мер (п. 109).

Указано на неразрывность взаимос-

вязи и взаимозависимости национальной безопасности и уровня социально-экономического развития Российской Федерации (п. 5).

Президент констатирует, что в настоящем имеется устойчивый базис для поступательного приращения экономического, политического, военного и духовного потенциалов (п. 7). Это проявляется в способностях российской экономики (в т. ч. и банковской системы) к сохранению и укреплению в условиях нестабильной мировой экономики и использования мер экономического сдерживания (п. 9), влияний политических факторов и дисбалансов в глобальной экономике при рисках нового появления крупномасштабных финансовых экономических кризисов (п. 24).

Предотвращать угрозы национальной безопасности следует, сосредоточив усилия на укреплении внутреннего единства, обеспечении социальной стабильности, устранении структурных дисбалансов в экономике и ее модернизации (п. 26).

Среди национальных интересов на долгосрочную перспективу определено повышение конкурентоспособности национальной экономики, что несомненно касается и банковского сектора непосредственно, и его роли в экономике (п. 30). Обеспечение национальных интересов должно осуществляться посредством реализации стратегических национальных приоритетов, к которым относятся и экономический рост, обеспечение которого без надежности банковской системы видится невозможным (п. 31). Это подтверждается упоминанием, что национальная безопасность как состояние защищенности ставится в зависимость от таких показателей, как степень реализации стратегических национальных приоритетов и эффективность функционирования системы обеспечения национальной безопасности (п. 32).

Несколько иначе воспринимаются угрозы государственной и общественной

⁴Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа – <http://www.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html> (дата обращения: 11 января 2016 г.)

безопасности (противозаконная деятельность финансовых и экономических структур, преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности; коррупция) (п. 43).

Как и прежде, первостепенными направлениями обеспечения государственной и общественной безопасности определены: усиление роли государства как гаранта безопасности личности и права собственности; совершенствование правового регулирования превенции и противодействия преступности (в т. ч. в финансово-кредитной и банковской сферах); развитие взаимодействия органов власти, обеспечивающих государственную безопасность и правопорядок, с гражданским обществом (с кредитными организациями в т. ч.); повышение доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации и т. п. (п. 44). Обеспечение государственной и общественной безопасности указано осуществлять посредством повышения эффективности работы правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора); совершенствования единой государственной системы профилактики преступности (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики); разработки и использования специальных мер, нацеленных на уменьшение уровня криминализации общественных отношений (п. 45).

В связи с этим Президентом Российской Федерации указано на необходимость совершенствования структуры и деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществления комплексного развития правоохранительных органов и специальных служб, совершенствования научно-технической поддержки правоохранительной деятельности, повышения социальной ответственности органов власти, обеспечивающих государственную и общественную безопасность (п. 47).

Немаловажным видится упоминание о снижении развития экономики и ее узловой части – банковской системы – как прямой угрозе качеству жизни рос-

сийских граждан (п. 51).

Среди стратегических целей в обеспечении национальной безопасности (в данном случае имеется в виду национальная безопасность исключительно в сфере экономики, включая банковскую деятельность) определены: развитие экономики страны, обеспечение экономической безопасности (п. 55). Угрозами национальной безопасности в области экономики среди прочих упомянуты: незащищенность национальной финансовой (в т. ч. банковской) системы, уязвимость ее информационной инфраструктуры, сохранение значительной доли теневой экономики и условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений (п. 56).

Экономическая безопасность обеспечивается посредством модернизации и развития приоритетных секторов национальной экономики (как указывалось выше, банковская система таковым признается); повышения эффективности правового регулирования экономики; усиления стабильности функционирования и развития финансовой системы, повышения ее защищенности; валютного регулирования и контроля; накопления финансовых резервов; поддержания финансовой стабильности; применения активных мер по противодействию коррупции, теневой и криминальной экономики и т. д. (п. 58).

Реализация органами власти государственной социально-экономической политики в целях противодействия угрозам экономической безопасности должна обеспечивать: устойчивость макроэкономической ситуации; стимулирование темпов роста экономики, превышающих аналогичные показатели развитых государств; поддержку реального сектора экономики; повышение эффективности и качества государственного управления экономикой; укрепление финансовой системы; обеспечение ее суверенитета; устойчивость валютного курса рубля; оптимизацию валютного регулирования и контроля; снижение инфляции; развитие национальной инфраструктуры финансовых рынков; снижение банковских ставок; повышение уровня прямых инвестиций; доступности кредитования за счет

«длинных» денег; привлечение внутренних накоплений; деофшоризацию экономики, возврат российского капитала и сокращение его вывоза за рубеж; выработку новых подходов к деятельности органов государственного контроля (надзора); расширение использования инструментов государственно-частного партнерства для решения стратегических задач развития экономики (п. 62). Также укреплению экономической безопасности должно способствовать совершенствование государственного управления (п. 63).

В сравнении с предыдущей Стратегией можно сделать вывод о том, что неизменно в основу национальной безопасности (кроме всего прочего) ставится состояние экономики (состояние защищенности, модернизация и прогрессивное развитие), которое в первую очередь зависит от уровня развития банковской системы страны, ее защищенности и развития.

Четко выражено требование консолидации усилий и ресурсов органов государственной власти, усиления роли государства в качестве гаранта безопасности личности и прав собственности; взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом; совершенствования правового регулирования предупреждения преступности, повышения эффективности деятельности правоохранительных органов, специальных служб и органов государственного контроля (надзора); совершенствования единой государственной системы профилактики преступности.

Отличие же от прежней Стратегии состоит в том, что в новой Стратегии иначе расставлены акценты в сфере национальных интересов, вызовов, угроз, в ином ключе определены условия, детерминанты и приоритетные ориентиры деятельности, иначе представлена готовность государства использовать всю палитру форм, методов и средств государственного управления на основах консолидации, взаимодействия, рациональной достаточности и пр.

Значимость банковской деятельности, состояния и функционирования банковской системы для жизнедеятельности

конкретного гражданина, общества, государства (если отправной точкой считать экономические отношения, опосредующие и непосредственно влияющие на все остальные) важна. То есть, банковская деятельность является важным звеном обеспечения и элементом экономической безопасности страны в целом и, соответственно, является составляющей понятия «национальная безопасность».

Список литературы:

1. *Административная деятельность органов внутренних дел : учебное пособие. М. : МосУ МВД России. 2001. С. 14–15.*
2. *Амельчакова В. Н. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации : монография. М. : МосУ МВД России, 2007. С. 12.*
3. *Воеводина А. И. Проблемы квалификации незаконной банковской деятельности // Безопасность бизнеса. 2015. №3. С. 32–35.*
4. *Выступление В. В. Путина на вечере, посвящённом 10-летию создания Росфинмониторинга (28.10.2011 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.putin-itogi.ru/2011/10/28/v-v-putin-vystupil-na-vechere-posvyashhyonnom-10-letiyu-sozdaniya-rosfinmonitoringa/> (дата обращения: 11 января 2016 г.).*
5. *Горенская Е. В., Пешков А. И. Шпакова О. Ю. Криминогенная ситуация в банковском секторе экономики Российской Федерации. М. : ВНИИ МВД России, 2006. С. 2–3.*
6. *Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. М., 2014. Режим доступа: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения: 11 апреля 2015 г.)*
7. *Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. М., 2015. Режим доступа https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения: 11 апреля 2015 г.).*
8. *Лебедева А. А. Противодействие использованию банковской системы в целях легализации доходов, полученных преступным путем // Безопасность бизнеса. 2014. №3. С. 37–40.*
9. *Письмо Ассоциации российских бан-*

ков от 26 декабря 2005 г. № А-05/1Сур-751 «О встрече Президента РФ В. В. Путина с представителями российского банковского сообщества» // [Электронный ресурс] : Режим доступа – http://arb.ru/b2b/docs/pismo_arb_chlenam_userossiyskogo_bankovskogo_soveta_quot_o_vstreche_prezidenta_r-411274/ (дата обращения: 11 января 2016 г.)К

Библиографическое описание статьи

Власов К. А., Балацкий Д. Ю. Национальная безопасность и банковская система // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3 (80). С. 141–148. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-131-138

К. А. Vlasov
D. Yu. Balatskiy

National safety and banking system

The article is devoted to consideration of the banking system as an element and factor of ensuring national security of the state, seeks to prove the existence of the relationship of stability and security of the banking system and national security.

The object of research are public relations on the national security in the part, determining the main directions and forms of achieving national security, consolidation of legal acts, the value of the banking system to the economy of the state and its security in general. The subject is scientific knowledge, theoretical ideas about the status and ways of further development of social relations emerging in the sphere of national security, determining strategic approaches, priorities and measures.

With the help of legal analysis produced a detailed study of the content of the national security Strategy as the software and the governing legal document and produced insights on the role of the banking system as an important element in providing the element of national security.

Scientific novelty lies in paying attention to a substantial part of the policy documents forming the basis for development of the legislation and activities of the state, statement of the problem and approach to the study of relationship of the banking system stability and the national security.

Keywords: *banking system, economic safety, national safety, counteraction of criminality, public authority, national priorities.*

References:

1. *Administrativnaya deyatel'nost' organov vnutrennih del : uchebnoe posobie. M. : MosU MVD Rossii. 2001. S. 14–15.*
2. *Amel'chakova V. N. Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti organov vnutrennih del po obespecheniyu nacional'noj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii : monografiya. M. : MosU MVD Rossii, 2007. S. 12.*
3. *Voevodina A. I. Problemy kvalifikacii nezakonnoj bankovskoj deyatel'nosti // Bezopasnost' biznesa. 2015. №3. S. 32–35.*
4. *Vystuplenie V. V. Putina na vechere, posvyashchyonom 10-letiyu sozdaniya Rosfinmonitoringa (28.10.2011 g.) [Ehlektronnyj resurs]. URL: <http://www.putin-itogi.ru/2011/10/28/v-v-putin-vystupil-na-vechere-posvyashchyonom-10-letiyu-sozdaniya-rosofinmonitoringa/> (data obrashcheniya: 11*

Vlasov Konstantin Aleksandrovich – senior lecturer of the chair of administrative law and administratively-official activity of the bodies of internal affairs, the Far-Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (Khabarovsk).
E-mail: vka-mail@mail.ru

Balatskiy Denis Yuryevich – associate professor of the chair of public and private law, the Far-Eastern institute of management – branch of RANEPА (Khabarovsk)
E-mail: balackij@mail.ru

yanvarya 2016 g.).

5. Gorenskaya E. V., Peshkov A. I. SHpakova O. YU. *Kriminogennaya situatsiya v bankovskom sektore ehkonomiki Rossijskoj Federacii*. M. : VNI MVD Rossii, 2006. S. 2–3.

6. *Doklad o rezul'tatah i osnovnyh napravleniyah deyatel'nosti Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii [EHlektronnyj resurs]*. M., 2014. Rezhim dostupa: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (data obrashcheniya: 11 aprelya 2015 g.)

7. *Doklad o rezul'tatah i osnovnyh napravleniyah deyatel'nosti Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii [EHlektronnyj resurs]*. M., 2015. Rezhim dostupa [https://mvd.](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports)

[ru/Deljatelnost/results/annual_reports](https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (data obrashcheniya: 11 aprelya 2015 g.).

8. Lebedeva A. A. *Protivodejstvie ispol'zovaniyu bankovskoj sistemy v celyah legalizacii dohodov, poluchennyh prestupnym putem // Bezopasnost' biznesa*. 2014. №3. S. 37–40.

9. *Pis'mo Associacii rossijskih bankov ot 26 dekabrya 2005 g. № A-05/1Sur-751 «O vstreche Prezidenta RF V. V. Putina s predstavatelyami rossijskogo bankovskogo soobshchestva» // [EHlektronnyj resurs] : Rezhim dostupa – http://arb.ru/b2b/docs/pismo_arb_chlenam_userossiyskogo_bankovskogo_soveta_quot_o_vstreche_prezidenta_r-411274/ (data obrashcheniya: 11 yanvarya 2016 g.).*

Reference to the article

Vlasov K. A., Balatskiy D. Yu. National safety and banking system // Power and Administration in the East of Russia. 2017. No. 3 (80). PP. 141–148. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-131-138
