

УДК 347.73

DOI: 10.34670/AR.2023.98.72.019

Актуальные вопросы развития сбалансированности в распределении полномочий между центральным аппаратом Банка России и его территориальными учреждениями

Быстрова Екатерина Федоровна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права,
Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Чернышевского, 104;
e-mail: post@ssla.ru

Козлов Илья Владиславович

Студент,
Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Чернышевского, 104;
e-mail: post@ssla.ru

Аннотация

Задача повышения качества организации системы государственного управления в финансовой сфере тесно связана с поиском сбалансированности в распределении полномочий между центральным аппаратом Банка России и его территориальными учреждениями. В течение последнего десятилетия Банк России активно совершенствует свою организационную структуру, делая акцент на централизации функций на уровне своего центрального аппарата и центров компетенций. Однако избыточная централизация ведет к сложностям кросс-функционального взаимодействия подразделений Банка России и создает риск потери устойчивости системы. На основе анализа принципа сбалансированности в распределении полномочий между центральным аппаратом Банка России и его территориальными учреждениями обосновывается целесообразность расширения полномочий территориальных учреждений Банка России в области денежно-кредитной политики, развития финансовой грамотности и других. Оценивая перспективы развития сбалансированности в реализации централизации и децентрализации функций Банка России, отметим, что в настоящее время нужный баланс пока не достигнут, что подтверждает важность продолжения работы по поиску оптимального сочетания этих функций. Думается, что единой универсальной системы распределения полномочий не существует, это сфера постоянного поиска и эксперимента, поэтому работа по развитию сбалансированности между централизацией и децентрализацией в Банке России должна быть продолжена.

Для цитирования в научных исследованиях

Быстрова Е.Ф., Козлов И.В. Актуальные вопросы развития сбалансированности в распределении полномочий между центральным аппаратом Банка России и его территориальными учреждениями // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 1А-2А. С. 135-140. DOI: 10.34670/AR.2023.98.72.019

Ключевые слова

Банк России, полномочия Банка России, экономика, государственный регулятор, децентрализация.

Введение

Сбалансированность означает равновесное состояние, когда все части системы дополняют и уравновешивают друг друга (от фр. *balance* – весы). В законодательстве сбалансированность как правовой принцип отражен в ряде нормативных актов. Так, в статье 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплён принцип сбалансированности бюджета, который означает, что объём предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объёму доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. В научной литературе также принято говорить о балансе частных и публичных интересов в праве [Бакаева, Погодина, 2011; Курбатов, 2001; Соловьев, 2002].

Основная часть

Из приведенных определений видно, что сбалансированность рассматривается в двух аспектах – бухгалтерском и организационном. В первом аспекте – это количественное соотношение, состоящее из двух частей, которые должны быть равны друг другу, так как представляют собой поступление и расходование одного и того же количества денег, товаров [Данильченко, Мордвинов, 2006, 163]. В организационном же смысле сбалансированность означает такое соотношение взаимно обусловленных частей, элементов, которое обеспечивает оптимальное существование, функционирование какого-либо объекта. В этом аспекте речь идет не о равенстве частей, а о равновесном состоянии, при котором система работает максимально продуктивно.

Применительно к понятиям централизации и децентрализации в государственном управлении принято придерживаться второго подхода. Как справедливо отмечает М.А. Алтыбасарова, «...баланс между централизацией и децентрализацией совсем не означает, что централистские и децентралистские элементы присутствуют поровну... В каждой стране, где достигнут баланс между централизацией и децентрализацией, он является результатом воздействия целого комплекса присущих этой стране национальных особенностей исторического, политического, экономического, этнического, культурного и иного характера» [Алтынбасарова, 2012, 77].

Следуя указанному подходу, отметим, что сбалансированность в распределении полномочий внутри системы Банка России означает такое состояние распределения функции между центральным аппаратом Банка России и его территориальными учреждениями, при котором достигается согласованность действий всех элементов управленческой системы

регулятора. В настоящее время наблюдается определенная избыточность централизации ряда функций Банка России, поэтому для обеспечения сбалансированности целесообразно рассмотреть перспективы децентрализации тех функций, которые эффективнее выполнять в децентрализованном порядке.

Одним из направлений децентрализации полномочий является работа в области экономического анализа. В настоящее время все экономические подразделения территориальных учреждений Банка России занимаются мониторингом состояния экономики региона. Эта работа необходима для принятия верных решений Советом директоров Банка России в части денежно-кредитной политики. Для обеспечения качества выполнения этой функции Банка России необходимы различные исследования, которые могут проводиться в децентрализованном порядке территориальными учреждениями Банка России. Уже существует практика функционирования на базе территориальных учреждений Банка России опорных подразделений по различным направлениям экономического анализа (пространственный анализ, математическое моделирование и т.д.). Думается, что эту практику необходимо использовать в более широком формате, подключая все территориальные учреждения к данной работе. Это позволит более широко использовать потенциал территориальных учреждений, снять нагрузку с центрального аппарата Банка России, повысить качество экономической функции Банка России.

Другой функцией, которая может быть частично децентрализована, является рассмотрение обращений граждан. В настоящее время рассмотрение обращений осуществляет Служба Банка России по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг через два центра компетенций, созданных в структуре Службы – Управление С (г. Саратов) и Управление В (г. Владимир), которые обслуживают потребителей на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем, зачастую возникает потребность в привлечении квалифицированной юридической поддержки при рассмотрении нетиповых обращений. Особенно значимым этот вопрос становится в ситуации принятия новых нормативных правовых актов, затрагивающих интересы значительного числа граждан нашей страны. Так, после принятия Федерального закона от 07.10.2022 № 377-ФЗ «Об особенностях исполнения обязательств по кредитным договорам (договорам займа) лицами, призванными на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, лицами, принимающими участие в специальной военной операции, а также членами их семей и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для снижения социальной напряженности потребовалось подключение территориальных учреждений Банка России к взаимодействию с населением в части рассмотрения обращений, связанных с предоставлением кредитных каникул мобилизованным гражданам.

Представляется, что расширение функциональных обязанностей юридических служб территориальных учреждений Банка России в части вопросов, связанных с рассмотрением нетиповых обращений граждан, позволит более глубоко, всесторонне и оперативно оказывать необходимую помощь гражданам по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России, повысить качество реализации функций Банка России на региональном уровне и удовлетворенность граждан.

В целях достижения сбалансированности в распределении полномочий между центральным аппаратом Банка России и его территориальными учреждениями возможно рассмотреть и иные подходы помимо децентрализации полномочий Банка России на уровень территориальных учреждений. Как уже было отмечено ранее, сбалансированность – это система взаимообусловленных элементов, поэтому эффективное их функционирование может быть достигнуто за счет четкой и слаженной работы всех элементов этой системы. Думается, что

этому способствовало бы более широкое использование в Банке России проектного подхода в управлении на кросс-функциональной основе. Проектная работа не нова для Банка России. По данным Годового отчета Банка России за 2021 год портфель проектов Банка России составил 173 проекта, из них 75% – с ИТ-составляющей. За 2021 год было открыто 64 новых проекта. Однако, для сбалансированного распределения целесообразно рассмотреть вопрос формирования смешанных проектных команд из сотрудников территориальных учреждений и центрального аппарата Банка России. При таком подходе можно сочетать региональную специфику конкретных регионов с подходами, общими для всей системы Банка России.

Потенциал кросс-функциональных проектных команд может быть использован и в аспекте совершенствования процессного управления в Банке России. В последние годы Банк России значительное внимание уделял оптимизации своих внутренних бизнес-процессов в целях исключения дублирующих операций, ускорения обмена информацией за счет цифровизации операций. В рамках продолжения работы по повышению эффективности деятельности Банка России в 2021 году была инициирована Программа по цифровизации бизнес-процессов, основными целями которой являются повышение уровня технологичности, минимизация ручных операций и снижение бумажного документооборота в бизнес-процессах Банка России. Для внедрения Программы были выделены ключевые бизнес-процессы, подлежащие трансформации, определен перечень наиболее востребованных на рынке российских цифровых технологий для внедрения в бизнес-процессы Банка России. Подключение регионов к этой работе позволит более полно использовать наработки территориальных подразделений по совершенствованию процессов в организации, сделать эту работу более продуктивной и полезной для Банка России в целом.

Несмотря на отмеченные факторы целесообразности повышения роли территориальных учреждений Банка России в реализации функций Банка России, в настоящее время для Банка России актуальными направлениями совершенствования его организационной структуры все-таки является в большей степени централизация функций и создание центров компетенций. Важной текущей задачей выступает также совершенствование внутренних процессов в организации, дающих возможность проводить оптимизацию численности персонала в Банке России. Пока в фокусе внимания регулятора отсутствует задача повышения эффективности работы за счет децентрализации его функций. Однако, пандемия COVID-19 показала, что система, функции которой избыточно сконцентрированы в едином центре, может быть неустойчива. При таком подходе риски не деверсифицированы, нет резервных систем, которые могли бы взять на себя нужный функционал в критической ситуации. Представляется, что уроки пандемии приблизят Банк России к пониманию важности той роли, которую играют территориальные учреждения Банка России в функционировании всей системы регулятора, что станет необходимым импульсом к развитию их статуса в части расширения их компетенции.

Заключение

Оценивая перспективы развития сбалансированности в реализации централизации и децентрализации функций Банка России, отметим, что в настоящее время нужный баланс пока не достигнут, что подтверждает важность продолжения работы по поиску оптимального сочетания этих функций. Думается, что единой универсальной системы распределения полномочий не существует, это сфера постоянного поиска и эксперимента, поэтому работа по развитию сбалансированности между централизацией и децентрализацией в Банке России должна быть продолжена.

Библиография

1. Алтынбасарова М.А. Проблемы взаимосвязи централизации и децентрализации государственного управления в Казахстане // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 1. С. 76-79.
2. Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 36-47.
3. Данильченко Ю.В., Мордвинов С.В. Проблема сбалансированности развития предприятия // Вестник сибирского государственного аэрокосмического университета имени академика М.Ф. Решетнева. 2006. № 6. С. 136-137.
4. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. 212 с.
5. Соловьев В.А. Частные и публичные интересы субъектов налоговых правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 194 с.
6. Demieva A. G. Unity and differentiation of legal regulation of entrepreneurial relations in the civil law //Mediterranean Journal of Social Sciences. – 2014. – Т. 5. – №. 24. – С. 480.
7. Rubtsova N. The impact of the pandemic on the legal regulation of entrepreneurial activity of transport companies //Transportation Research Procedia. – 2022. – Т. 63. – С. 1798-1803.
8. Nurmagambetov A. et al. Public-legal and private-legal regulation of entrepreneurial activity in the Republic of Kazakhstan //Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales. – 2019. – №. 90. – С. 446-460.
9. Croteau D., Hoynes W., Hoynes W. D. The business of media: Corporate media and the public interest. – Pine forge press, 2006.
10. Klein P. G. et al. Toward a theory of public entrepreneurship //European management review. – 2010. – Т. 7. – №. 1. – С. 1-15.

Topical issues of the development of balance in the distribution of powers between the central office of the Bank of Russia and its territorial institutions

Ekaterina F. Bystrova

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of Financial,
Banking and Customs Law,
Saratov State Law Academy,
410056, 104, Chernyshevskogo str., Saratov, Russian Federation;
e-mail: e-mail: post@ssla.ru

Il'ya V. Kozlov

Graduate Student,
Saratov State Law Academy,
410056, 104, Chernyshevskogo str., Saratov, Russian Federation;
e-mail: e-mail: post@ssla.ru

Abstract

The task of improving the quality of the organization of the public administration system in the financial sector is closely related to the search for a balance in the distribution of powers between the central office of the Bank of Russia and its territorial institutions. Over the past decade, the Bank of Russia has been actively improving its organizational structure, focusing on the centralization of functions at the level of its central office and competence centers. Excessive centralization leads to difficulties in cross-functional interaction of the Bank of Russia's divisions and creates a risk of loss

of stability of the system. Based on the analysis of the principle of balance in the distribution of powers between the central office of the Bank of Russia and its territorial institutions, the expediency of expanding the powers of the territorial institutions of the Bank of Russia in the field of monetary policy, the development of financial literacy and others is justified. Assessing the prospects for developing a balance in the implementation of the centralization and decentralization of the functions of the Bank of Russia, we note that at present the required balance has not yet been achieved, which confirms the importance of continuing work to find the optimal combination of these functions. It seems that there is no single universal system for the distribution of powers, this is a sphere of constant search and experiment, therefore, work to develop a balance between centralization and decentralization in the Bank of Russia should be continued.

For citation

Bystrova E.F., Kozlov I.V. (2023) Aktual'nye voprosy razvitiya sbalansirovannosti v raspredelenii polnomochii mezhdru tsentral'nym apparatom Banka Rossii i ego territorial'nymi uchrezhdeniyami [Topical issues of the development of balance in the distribution of powers between the central office of the Bank of Russia and its territorial institutions]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (1A-2A), pp. 135-140. DOI: 10.34670/AR.2023.98.72.019

Keywords

Bank of Russia, powers of the Bank of Russia, economy, state regulator, decentralization.

References

1. Alтынbasarova M.A. (2012) Problemy vzaimosvyazi tsentralizatsii i detsentralizatsii gosudarstvennogo upravleniya v Kazakhstane [Problems of interconnection between centralization and decentralization of public administration in Kazakhstan]. *Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kul'tura* [Caspian region: politics, economics, culture], 1, pp. 76-79.
2. Bakaeva O.Yu., Pogodina N.A. (2011) O sootnoshenii chastnykh i publichnykh interesov [On the ratio of private and public interests]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 4, pp. 36-47.
3. Danil'chenko Yu.V., Mordvinov S.V. (2006) Problema sbalansirovannosti razvitiya predpriyatiya [The problem of balancing the development of an enterprise]. *Vestnik sibirskogo gosudarstvennogo aerokosmicheskogo universiteta imeni akademika M.F. Reshetneva* [Bulletin of the Siberian State Aerospace University], 6, pp. 136-137.
4. Kurbatov A.Ya. (2001) *Sochetanie chastnykh i publichnykh interesov pri pravovom regulirovanii predprinimatel'skoi deyatel'nosti* [The combination of private and public interests in the legal regulation of entrepreneurial activity]. Moscow.
5. Solov'ev V.A. (2002) *Chastnye i publichnye interesy sub'ektov nalogovykh pravootnoshenii. Doct. Dis.* [Private and public interests of subjects of tax legal relations. Doct. Dis.]. Moscow.
6. Demieva, A. G. (2014). Unity and differentiation of legal regulation of entrepreneurial relations in the civil law. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(24), 480.
7. Rubtsova, N. (2022). The impact of the pandemic on the legal regulation of entrepreneurial activity of transport companies. *Transportation Research Procedia*, 63, 1798-1803.
8. Nurmagambetov, A., Nurmagambetov, A., Amandykova, S., Khassenov, M., & Nurmagambetova, S. (2019). Public-legal and private-legal regulation of entrepreneurial activity in the Republic of Kazakhstan. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (90), 446-460.
9. Croteau, D., Hoynes, W., & Hoynes, W. D. (2006). *The business of media: Corporate media and the public interest*. Pine forge press.
10. Klein, P. G., Mahoney, J. T., McGahan, A. M., & Pitelis, C. N. (2010). Toward a theory of public entrepreneurship. *European management review*, 7(1), 1-15.