

Правовые формы участия банков в осуществлении государственной финансовой политики: опыт Китая и России

Аннотация. В статье исследуются правовые механизмы вовлечения банковского сектора в реализацию государственной финансовой политики на примере Китайской Народной Республики и Российской Федерации. Анализируются созданная в КНР директивная модель с доминированием государственных банков и банковским сектором, выступающим мощным инструментом достижения стратегических целей развития, и правовая модель банковской системы РФ, в рамках которой банки активно используют публично-правовые полномочия для достижения коммерческих целей. Подробно рассмотрена административная реформа финансового надзора, проведенная в КНР в 2023 г., которая привела к созданию нового регулятора и переходу к системе «двух вершин». Проанализирована инициатива Ассоциации российских банков о введении трехуровневой структуры банков. Показано, что китайская практика позволяет более эффективно мобилизовать ресурсы на приоритетные направления развития. Сделаны выводы о возможности применения отдельных элементов китайской модели в целях укрепления финансового суверенитета государства и дедолларизации расчетов.

Ключевые слова: государственная финансовая политика; банк развития; регулятор; КНР; Народный банк Китая; трехуровневая система; дедолларизация; сравнительно-правовой анализ; банковская система; финансовый суверенитет.

Для цитирования: Гавричков В. В. Правовые формы участия банков в осуществлении государственной финансовой политики: опыт Китая и России // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 12. — С. 151–158. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.151-158.

© Гавричков В. В., 2025

* Гавричков Виталий Васильевич, адвокат, партнер адвокатского бюро Санкт-Петербурга «Главная буква», аспирант Института государства и права Российской академии наук
Чапаева ул., д. 25, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, 197046
vvgavrichkov@mainletter.ru

Legal Forms of Bank Participation in the Implementation of State Financial Policy: The Experience of China and Russia

Vitaliy V. Gavrichkov, Lawyer, Partner of the «Glavnaya Bukva» Law Firm in St. Petersburg, Postgraduate Student, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russian Federation
vvgavrichkov@mainletter.ru

Abstract. The paper investigates the legal mechanisms for engaging the banking sector in the implementation of state financial policy, using the examples of the People's Republic of China and the Russian Federation. It analyzes the directive model established in China, characterized by the dominance of state-owned banks and a banking sector serving as a powerful tool for achieving strategic development goals, and the legal model of the Russian banking system, where banks actively use public legal powers to achieve commercial objectives. Special attention is given to the study of the administrative reform of financial supervision carried out in China in 2023, which led to the creation of a new regulator and a transition to a «dual-peak» system. Furthermore, the author focuses on analyzing the initiative of the Association of Banks of Russia to introduce a three-tier banking structure. It is demonstrated that Chinese experience allows for more effective mobilization of resources towards priority development areas. Conclusions are drawn regarding the possibility of using certain elements of the Chinese model to strengthen the state's financial sovereignty and de-dollarization of settlements.

Keywords: state financial policy; development bank; regulator; China; People's Bank of China; three-tier system; de-dollarization; comparative legal analysis; banking system; financial sovereignty.

Cite as: Gavrichkov VV. Legal Forms of Bank Participation in the Implementation of State Financial Policy: The Experience of China and Russia. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(12):151-158. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.151-158.

Эффективное участие банковской системы в реализации государственной финансовой политики является ключевым условием обеспечения устойчивого экономического развития и преодоления структурных дисбалансов. В современной России, как справедливо отмечается в литературе, центральной проблемой функционирования финансово-кредитного механизма выступает отсутствие необходимого баланса между целями монетарной политики, проводимой Банком России, и задачами структурной перестройки экономики, решаемыми Правительством РФ¹. Это противоречие привело к формированию, по сути, «двух параллельных экономик»: одной, функционирующей на льготных условиях бюджетного финансирования и кредитования, и другой, действующей по об-

щим правилам инфляционного таргетирования ЦБ².

В данной ситуации поиск оптимальной правовой модели, обеспечивающей координацию деятельности Банка России, Правительства РФ и банковского сектора, приобретает ключевое значение для достижения сбалансированного экономического роста. Особый интерес для России представляет опыт Китайской Народной Республики в области закрепления правовых форм участия банков в осуществлении государственной финансовой политики.

Современная банковская система КНР формировалась постепенно, от монобанковской модели (до конца 1970-х гг.) до текущей трехуровневой организации³. В первый уровень входят Народный банк Китая, а также три государствен-

¹ Васянина Е. Л. Финансово-кредитный механизм России в эпоху глобальных перемен // Российский юридический журнал. 2024. № 4.

² Васянина Е. Л. Указ. соч.

³ Мирошникова Т. К., Кондратова Е. А. Банковская система КНР и ее роль в экономике страны // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16. № 4. URL: <https://esj.today/PDF/19FAVN424.pdf>.

ных банка развития (Государственный банк развития Китая, Экспортно-импортный банк Китая и Банк развития сельского хозяйства)⁴. Главная задача банков первого уровня — реализация публичных функций: распределение и контроль финансовых потоков, проведение денежно-кредитной политики (эмиссия, регулирование обращения юаня) и надзор за коммерческими банками⁵. Второй уровень китайской системы составляют крупнейшие государственные коммерческие банки, так называемая большая четверка (Промышленно-торговый банк Китая, Строительный банк Китая, Сельскохозяйственный банк Китая и Банк Китая)⁶. Эти банки обладают наибольшими активами, филиалы «большой четверки» присутствуют по всему миру, и в совокупности они образуют основу банковского сектора КНР⁷. Третий уровень включает остальные коммерческие банки (региональные, городские, сельские и др.), активы которых существенно меньше, чем у банков первых двух уровней⁸. Таким образом, в КНР фактически выделены в отдельную категорию банки, выполняющие преимущественно публичные функции развития экономики.

Следует подчеркнуть, что государство занимает доминирующие позиции в банковском секторе КНР. Четыре крупнейших банка страны являются государственными, а всего в КНР насчитывается свыше 800 банковских учреж-

дений⁹. Несмотря на курс на либерализацию отдельных аспектов (в частности, операций, связанных с внешнеэкономической деятельностью и валютным регулированием), роль государства в установлении правил игры и контроле за их соблюдением остается чрезвычайно высокой¹⁰.

Государственные банки Китая выступают важнейшими институтами развития, направляя кредитные ресурсы в приоритетные отрасли и проекты, тем самым обеспечивая устойчивое социально-экономическое развитие страны¹¹. Как отмечают исследователи, банковский сектор КНР в целом определяет основные тенденции в народном хозяйстве и служит одним из ключевых элементов экономического роста КНР¹². Полагаем, что такой результат достигается во многом благодаря особому правовому статусу и обязанностям государственных банков, сбалансированному сочетанию публичных и коммерческих функций в их деятельности.

До 2023 г. в КНР действовала двухконтурная система финансового регулирования, состоящая из Народного банка Китая и Комиссии по регулированию банковской и страховой деятельности, которые совместно осуществляли банковское регулирование и надзор¹³. Народный банк Китая, будучи центральным банком, одновременно является органом исполнительной власти, подотчетным Государственному совету КНР, имея широчайшие регулятивные

⁴ Журнал «Россия и Китай» издается в рамках проекта «Евразийское иллюстрированное обозрение». См.: URL: <https://ruchina.org/economy/china-finance.html> (дата обращения: 27.06.2025).

⁵ Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Гун Нань. Современная банковская система Китайской Народной Республики // *Хозяйство и право*. 2024. № 9 (572). С. 111–121.

⁶ Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Гун Нань. Указ. соч.

⁷ Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Гун Нань. Указ. соч.

⁸ Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Гун Нань. Указ. соч.

⁹ Гоголева А. Банковская система Китая: что нужно знать российским предпринимателям // *Национальный банковский журнал (NBJ)*. 2024, 22 мая. URL: https://nbj.ru/publs/bankovskaya_sistema_kitaya_chto_nuzhno_zna/65586/ (дата обращения: 27.06.2025).

¹⁰ Гоголева А. Указ. соч.

¹¹ Дятлов С. А. Роль банковской системы КНР в достижении устойчивого развития китайской экономики // *Формирование хозяйственных систем евразийского типа: динамика, противоречия, эффективность* : сборник научных статей по итогам НИР. СПб. : СПбГУЭФ, 2022. С. 42–47.

¹² Мирошникова Т. К., Кондратова Е. А. Указ. соч.

¹³ Ошманкевич К. Р. К вопросу о финансовых регуляторах банковской системы Китайской Народной Республики // *Финансовое право*. 2022. № 9. С. 58–67.

полномочия на основании Закона «О Народном банке Китая»¹⁴. Комиссия по регулированию банковской и страховой деятельности была вторым ключевым регулятором, ответственным за пруденциальный надзор над банковскими и страховыми организациями¹⁵.

В марте 2023 г. в КНР проведена административная реформа системы финансового надзора, в ходе которой на базе Комиссии по регулированию банковской и страховой деятельности создано Государственное управление финансового регулирования¹⁶. Новый регулятор, начавший работу 18 мая 2023 г. и напрямую подчиненный Государственному совету КНР, объединил функции банковского, страхового надзора, контроля над финансовыми холдингами и защиты прав потребителей финансовых услуг, которые ранее были распределены между Комиссией по регулированию банковской и страховой деятельности и Народным банком Китая. Цель реформы — централизация и усиление государственного контроля над банковским сектором, устранение пробелов регулирования и дублирования функций различных органов. В результате реорганизации 2023 г. система надзора перешла к модели «двух вершин», при которой параллельно действуют Национальный банк Китая и финансовый мегарегулятор — Государственное управление финансового регулирования, разделяя монетарные и надзорно-регулятивные функции.

Как видим, правовое регулирование китайского банковского сектора продолжает эволюционировать, сохраняя сильную роль государства и одновременно стремясь повысить эффективность надзора.

С учетом того, что КНР является одной из самых быстро развивающихся экономик мира, опыт этой страны демонстрирует, что банки мо-

гут быть эффективно интегрированы в систему реализации государственной финансовой политики. Так, позитивный опыт функционирования финансово-банковской системы КНР рассматривается отечественными экспертами как важный резерв для обеспечения устойчивого развития финансовой системы России¹⁷. Отмечается определенная общность моделей финансовых систем двух стран, что дополнительно повышает интерес к китайскому опыту¹⁸.

В Российской Федерации правовой статус и роль банков в финансовой политике государства исторически складывались несколько иначе. Центральный банк РФ, согласно законодательству, является независимым публично-правовым институтом, главная цель которого — защита и обеспечение устойчивости рубля, а основная функция — проведение самостоятельной денежно-кредитной политики¹⁹. Коммерческие банки в России в большинстве своем — акционерные общества, среди которых, однако, значительную роль играют банки с государственным участием (ПАО «Сбербанк России», ПАО «ВТБ», АО «Российский сельскохозяйственный банк» и др.). Государство использует такие банки для реализации отдельных программ, например льготного кредитования приоритетных отраслей, ипотеки, поддержки экспорта, но прямое административное воздействие на кредитную политику частных банков ограничено действующим законодательством. Таким образом, в российской модели разделение публичных и коммерческих начал более выражено институционально, Банк России независим, а коммерческие банки в своей массе ориентированы на получение прибыли, хотя и участвуют в выполнении государственных экономических задач через специальные инструменты (госпрограммы, субсидирование ставок, проектное финансирование и т.д.).

¹⁴ Артемьева Ю. А. Банковская система Китайской Народной Республики // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 4. С. 90–95.

¹⁵ Ошманкевич К. Р. Указ. соч.

¹⁶ В Китае заработало новое ведомство по финансовому надзору // URL: <https://ru.financemagnates.com/v-kitae-zarabotalo-novoe-vedomstvo-po-finansovomu-nadzoru/> (дата обращения: 27.06.2025).

¹⁷ Дятлов С. А. Указ. соч.

¹⁸ Мирошникова Т. К., Кондратова Е. А. Указ. соч.

¹⁹ Ст. 75 Конституции РФ.

При этом в последние годы роль банков в осуществлении государственной финансовой политики России возросла. Сокращение традиционных каналов международных расчетов побудило государство активнее привлекать банки к обслуживанию новых торгово-финансовых связей, прежде всего с КНР. По итогам 2023 г. КНР стала важнейшим торговым партнером России, почти половина всего российского импорта приходилась на эту страну, а двусторонний товарооборот достиг 240 млрд долл. США²⁰. В целом стратегия государственной финансовой политики России ориентирована на дедолларизацию и переход на расчеты в национальных валютах²¹. Реализация этой задачи невозможна без активного участия банковского сектора, российские и китайские банки совместно создают инфраструктуру для операций в рублях и юанях, открывают корреспондентские счета, разрабатывают механизмы обмена финансовыми сообщениями вне SWIFT и т.д. С одной стороны, китайские банки заинтересованы в наращивании операций в юанях, поддерживают стратегию интернационализации своей валюты, которая соответствует целям финансовой политики КНР, с другой стороны, из-за угрозы вторичных санкций со стороны США крупные банки КНР действуют осторожно в отношении российских направлений²². Несмотря на благоприятный политический фон сотрудничества, опасения попасть под санкционные ограничения приводят к сдержанности китайских финансовых институтов. Ранее в российско-китайском диалоге превалировала идея перехода на расчеты в национальных валютах и создания независимой от доллара финансовой системы, но на практике достижение этих целей требует времени и взаимного доверия со стороны банков двух стран²³.

Сравнительный анализ показывает, что в России и КНР правовые модели, регулирующие

участие банков в государственной финансовой политике, различаются в силу особенностей государственного устройства и экономики. Сформированное в КНР правовое регулирование финансово-кредитной сферы обеспечивает непосредственное директивное вовлечение банков в экономическое развитие страны посредством стратегического планирования, а также специальных законов о государственных банках развития.

В отличие от Китая, в России, несмотря на то что государство владеет крупнейшими банками и формирует специализированные институты развития, правовое регулирование нацелено на создание условий независимости банков и продвижение коммерческих целей банковской деятельности.

В результате такого подхода банки, наделенные значительным объемом публичных полномочий, активно используют бюджетно-правовые инструменты для извлечения прибыли, утрачивая тем самым ключевую роль в кредитно-инвестиционной деятельности.

Представляется, что китайская модель выгодно выделяется в вопросе эффективности мобилизации ресурсов на приоритетные нужды. Неслучайно во времена беспрецедентного санкционного давления на финансовый сектор России в нашей стране усиливается интерес к опыту КНР как потенциальному ориентиру для совершенствования национальной банковской системы.

В контексте обсуждения реформ российского банковского сектора заслуживает внимания инициатива Ассоциации российских банков (АРБ) о переходе к трехуровневой банковской системе²⁴. В 2022 г. АРБ предложила структурировать банки России на три группы с учетом их значимости и функций. Согласно этой концепции, первый уровень должны составить

²⁰ Гоголева А. Указ. соч.

²¹ Мишина В. Ю., Хомякова Л. И. Структурная трансформация российского валютного рынка: дедолларизация, децентрализация, делокализация // Проблемы прогнозирования. 2023. № 3 (198). С. 134–145.

²² Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Гун Нань. Указ. соч.

²³ Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Гун Нань. Указ. соч.

²⁴ Письмо АРБ от 16.05.2022 № А-02/1Ск-199 // URL: https://arb.ru/b2b/docs/pismo_arb_predsdatelyu_banka_Rossii_nabiullinoy_e_s_-10561394/.

системно значимые кредитные организации (СЗКО) — крупнейшие банки, от стабильности которых зависит финансовая система в целом. К этой категории могут относиться специализированные финансовые институты, созданные государством для реализации публичных задач (АО «Банк ДОМ.РФ» в сфере жилищного финансирования, АО «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства» в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства и т.п.). Второй уровень отдается регионально значимым банкам, рассматриваемым как опорные финансовые институты для развития кредитования малого и среднего предпринимательства и населения в регионах своего присутствия. Третий уровень должны составить прочие коммерческие банки, не входящие в первые две группы. При этом необходимо разработать программу поддержки малых и средних коммерческих банков, обеспечивающую не декларативные, а реально равные условия конкуренции с СЗКО и банками с государственным участием.

Предложение АРБ направлено на то, чтобы законодательно закрепить дифференциацию банков в зависимости от их роли в развитии экономики. Это позволит более четко разграничить публично-правовые функции и коммерческую деятельность в банковской сфере.

Данная инициатива во многом навеяна успешным опытом КНР, где фактически существует трехуровневая организация банковской системы с выделением особой роли государственных банков развития и крупнейших коммерческих банков. Российские эксперты прямо указывают на востребованность изучения китайского опыта в реформировании банковского сектора России²⁵. Предлагаемая модель позволила бы сконцентрировать усилия государственных банков на решении государственных задач развития (инфраструктурные проекты, приоритетные отрасли), в то время как остальные коммерческие банки работали бы на конкурентных началах, обеспечивая широкий спектр услуг экономике.

Исходя из вышеизложенного, с одной стороны, разграничение публичных и коммерче-

ских функций позволит повысить прозрачность и предсказуемость регулирования, а каждый уровень банковской системы будет охвачен особым режимом надзора и нормативных требований, соразмерных масштабу и значению банка. Однако, с другой стороны, давая оценку предложенному Ассоциацией российских банков подходу, необходимо учитывать следующее.

Во-первых, формальная многоуровневая градация банков уже отчасти присутствует в сложившемся правовом регулировании (например, разделение на банки с базовой и универсальной лицензией, выделение СЗКО нормативными актами Банка России). Во-вторых, успешность китайской модели связана не только с многоуровневостью, но и с высокой долей участия государства в банковском секторе КНР. В России же АРБ, напротив, предлагает в стратегических документах добиться снижения доли государства в капитале банков до уровня не более 50 % к 2030 г. В-третьих, реализация трехуровневой системы потребует четких правовых критериев отнесения банков к тому или иному уровню, а также механизмов перехода между уровнями (например, рост банка из третьего уровня до второго при увеличении его значимости). Эти вопросы требуют тщательной проработки, чтобы новая система не привела к излишней сегментации рынка или неоправданным преференциям.

Проведенный анализ позволил сформулировать выводы, которые могут иметь значение для развития российского финансового законодательства, обеспечивающего функционирование банковского сектора.

1. Эффективность государственной финансовой политики, в реализации которой важную роль играют банки, зависит от гармоничного сочетания публично-правовых и коммерческих начал в процессе осуществления банковской деятельности.

В связи с этим совершенствовать правовое регулирование банковского сектора в России необходимо посредством разработки правового инструментария, обеспечивающего переориен-

²⁵ Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Гун Нань. Указ. соч.

тацию кредитных организаций на кредитно-инвестиционную деятельность.

2. Растущее на фоне глобальных перемен российско-китайское сотрудничество в финансовой сфере стимулирует взаимное заимствование лучших практик в целях совершенствования правовых форм участия банков в осуществлении государственной финансовой политики.

Поскольку правовые формы участия банков в осуществлении государственной финансовой политики Китая позволяют более эффективно мобилизовать ресурсы для реализации приори-

тетных направлений развития экономики, отдельные инструменты, применяемые в рамках китайской модели, целесообразно использовать для переориентации российских банков на кредитно-инвестиционную деятельность.

Иными словами, изучение и аккуратная адаптация опыта Китая в исследуемой сфере могут послужить основой для укрепления национальной финансовой системы и более эффективной реализации государственной финансовой политики России в долгосрочной перспективе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Артемяева Ю. А.* Банковская система Китайской Народной Республики // Проблемы экономики и юридической практики. — 2017. — № 4. — С. 90–95.
2. *Васянина Е. Л.* Финансово-кредитный механизм России в эпоху глобальных перемен // Российский юридический журнал. — 2024. — № 4. — С. 154–163.
3. *Гоголева А.* Банковская система Китая: что нужно знать российским предпринимателям // Национальный банковский журнал (NBJ). — 2024, 22 мая. — URL: https://nbj.ru/publs/bankovskaya_sistema_kitaya_chto_nuzhno_zna/65586/ (дата обращения: 27.06.2025).
4. *Дятлов С. А.* Роль банковской системы КНР в достижении устойчивого развития китайской экономики // Формирование хозяйственных систем евразийского типа: динамика, противоречия, эффективность : сборник научных статей по итогам НИР. — СПб. : СПбГУЭФ, 2022. — С. 42–47.
5. *Мирошникова Т. К., Кондратова Е. А.* Банковская система КНР и ее роль в экономике страны // Вестник евразийской науки. — 2024. — Т. 16. — № 4. — URL: <https://esj.today/PDF/19FAVN424.pdf> (дата обращения: 10.05.2025).
6. *Мишина В. Ю., Хомякова Л. И.* Структурная трансформация российского валютного рынка: дедолларизация, децентрализация, делокализация // Проблемы прогнозирования. — 2023. — № 3 (198). — С. 134–145.
7. *Ошманкевич К. Р.* К вопросу о финансовых регуляторах банковской системы Китайской Народной Республики // Финансовое право. — 2022. — № 9. — С. 58–67.
8. *Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В., Гун Нань.* Современная банковская система Китайской Народной Республики // Хозяйство и право. — 2024. — № 9 (572). — С. 111–121.

Материал поступил в редакцию 6 октября 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Artemeva Yu. A. Bankovskaya sistema Kitayskoy Narodnoy Respubliki // Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki. — 2017. — № 4. — S. 90–95.
2. Vasyanina E. L. Finansovo-kreditnyy mekhanizm Rossii v epokhu globalnykh peremen // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2024. — № 4. — S. 154–163.

3. Gogoleva A. Bankovskaya sistema Kitaya: chto nuzhno znat rossiyskim predprinimatel'nyam // Natsionalnyy bankovskiy zhurnal (NBJ). — 2024, 22 maya. — URL: https://nbj.ru/publs/bankovskaya_sistema_kitaya_chno_nuzhno_zna/65586/ (data obrashcheniya: 27.06.2025).
4. Dyatlov S. A. Rol bankovskoy sistemy KNR v dostizhenii ustoychivogo razvitiya kitayskoy ekonomiki // Formirovaniye khozyaystvennykh sistem evraziyskogo tipa: dinamika, protivorechiya, effektivnost: sbornik nauchnykh statey po itogam NIR. — SPb.: SPbGUEF, 2022. — S. 42–47.
5. Miroshnikova T. K., Kondratova E. A. Bankovskaya sistema KNR i ee rol v ekonomike strany // Vestnik evraziyskoy nauki. — 2024. — T. 16. — № 4. — URL: <https://esj.today/PDF/19FAVN424.pdf> (data obrashcheniya: 10.05.2025).
6. Mishina V. Yu., Khomyakova L. I. Strukturnaya transformatsiya rossiyskogo valyutnogo rynka: dedollarizatsiya, detsentralizatsiya, delokalizatsiya // Problemy prognozirovaniya. — 2023. — № 3 (198). — S. 134–145.
7. Oshmankevich K. R. K voprosu o finansovykh regulyatorakh bankovskoy sistemy Kitayskoy Narodnoy Respubliki // Finansovoe pravo. — 2022. — № 9. — S. 58–67.
8. Truntsevskiy Yu. V., Sevalnev V. V., Gun Nan. Sovremennaya bankovskaya sistema Kitayskoy Narodnoy Respubliki // Khozyaystvo i pravo. — 2024. — № 9 (572). — S. 111–121.