



АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: БИЗНЕС, ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ

Корзун С.Ю.

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА: ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Аннотация. Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с административно-правовым регулированием банковской деятельности в современных социально-экономических реалиях. Автором подробно проводится теоретико-правовой анализ понятий понятие банк и Центральный банк с позиции административно-правового регулирования банковской деятельности осуществляемой в нашей стране. Рассматриваются авторские позиции относительно понятия и функций Центрального Банка. Основное внимание в статье уделяется разработки методов административно-правового воздействия в отношении субъектов, которые осуществляют банковскую деятельность. Кроме того, в статье проводится теоретико-правовой анализ функций банковской системы как формы администрирования банковской деятельности со стороны Банка России. Рассматриваются авторские позиции относительно толкования и правовой регламентации данных категорий. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основным выводом, который сделан по итогам исследования состоит в том, что в настоящее время для обеспечения правопорядка в банковской системе необходимо совершенствовать формы и методы административно-правового воздействия на коммерческие банки и иные кредитные организации со стороны Центрального Банка Российской Федерации. Основным вкладом, который сделан авторами в настоящей статье это необходимость развития банковского права в его публично-правовой составляющей. Новизна статьи заключается в разработке предложений по развитию форм контрольно-надзорной деятельности со стороны Банка России, а также создание правовых и организационных гарантий законности в банковской системе нашей страны.

Ключевые слова: банк, кредит, организация, регулятор, право, функция, воздействие, финансы, деньги, обращение.

Review. The article focuses on legal and organizational problems of administrative and legal regulation of banking in the modern socio-economic realities. The author carries out theoretical and legal analysis of the concepts of bank and the Central Bank from the position of administrative-legal regulation of banking in Russia. The article presents the author's positions on the concept and functions of the Central Bank. The main attention is paid to the development of methods of administrative and legal impact on the entities involved in banking. In addition, the article presents theoretical and legal analysis of functions of the banking system as a form of administration of banking operations by the Bank of Russia. The article demonstrates the author's positions on the interpretation and legal regulation of these categories. The methodological basis of the article comprises recent achievements of epistemology. The author applies general philosophical and theoretical methods (dialectics, the systems method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, modeling), traditional legal methods (formal logic), as well as the methods used in special sociological researches (statistical methods, expert evaluations, etc.). The author concludes that recently, in order to provide legality in the banking system, it is necessary to improve forms and methods of administrative-legal impact on commercial banks and other lending agencies on the part of the Central Bank of the Russian Federation. The main contribution of the author is the conclusion about the need for development of banking law in its public component. The novelty of the article consists in the proposals for the development of forms of regulatory activity by the Bank of Russia and the establishment of legal and institutional guarantees of legality in the banking system of our country.

Key words: money, finance, impact, function, law, regulator, organization, credit, Bank, circulation.

Как мы помним, в 90-е годы XX в. российскую банковскую систему сотрясали систематические банковские и финансовые кризисы, что влекло нарушение прав и законных интересов вкладчиков, подрывало доверие к российской экономике и финансовой системе. Начиная с середины 90-х годов XX в. ряд коммерческих банков при попустительстве Банка России, а также Комитета банковского надзора начали активное участие в операциях по легализации доходов, полученных противоправным путем, а некоторые и финансирование терроризма, что самым негативным образом отразилось на уровне безопасности личности, общества и государства. В настоящее время Банк России является субъектом контрольно-надзорной деятельности, который не только обеспечивает стабильность финансовой и банковской системы Российской Федерации, но и является субъектом обеспечения безопасности посредством осуществления своей контрольно-надзорной деятельности. Согласно статистическим данным, количество действующих банков в России продолжает сокращаться. В июне 2008 г. Центробанк за нарушение предписаний закона об отмывании преступных доходов ликвидировал 9 кредитных организаций.

Для справки необходимо отметить, что на 1 июля 2014 г. в России зарегистрировано 1258 кредитных организаций, количество кредитных организаций с иностранным участием за июнь 2013 г. выросло на 3, и в настоящее время составляет 215 банков. В этой связи не случайно, что обеспечение законности и правопорядка, защита прав и законных интересов вкладчиков, предупреждение фиктивных, преднамеренных банкротств кредитных организаций, а также пресечение легализации доходов, полученных противоправным путем, является главным направлением в механизме осуществления контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации.

В советский период нашей истории системно рассматривать банковскую деятельность, к сожалению, не представляется возможным. Знаковым периодом развития контрольно-надзорной деятельности в банковской системе можно считать начало 90-х годов XX в. Связано это с тем, что 13 июля 1990 г. на базе Российского республиканского банка Госбанка СССР был образован Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

2 декабря 1990 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», согласно которому Банк России являлся юридическим лицом, главным банком РСФСР. В законе были определены функции банка в области организации денежного обращения, денежно-кредитного регулирования, внешнеэкономической деятельности, регулирования дея-

тельности акционерных и кооперативных банков, а также функции по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в банковской системе.

В июне 1991 г. был утвержден Устав Центрального банка РСФСР (Банка России), а в ноябре 1991 г. в связи с образованием Содружества Независимых Государств и упразднением союзных структур ВС РСФСР объявил Центральный банк РСФСР единственным на территории РСФСР органом государственного денежно-кредитного и валютного регулирования экономики республики. На него возлагались функции Госбанка СССР по эмиссии и определению курса рубля, а также задачи по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в банковской системе.

Необходимо сказать, что 20 декабря 1991 г. Государственный банк СССР был упразднен и все его активы и пассивы, а также имущество на территории РСФСР были переданы Центральному банку РСФСР (Банку России). Несколько месяцев спустя банк стал называться Центральным банком Российской Федерации (Банком России). В течение 1991-1992 гг. под руководством Банка России в стране на основе коммерциализации филиалов спецбанков была создана широкая сеть коммерческих банков. После упразднения Госбанка СССР была изменена система счетов, создана сеть расчетно-кассовых центров (РКЦ) Центрального банка. Позднее ЦБ РФ начал осуществлять куплю-продажу иностранной валюты на организованном им валютном рынке, устанавливать и публиковать официальные котировки иностранных валют по отношению к рублю, а также активно осуществлять контрольно-надзорную деятельность в банковской системе Российской Федерации.

В 1992-1995 гг. в порядке поддержания стабильности банковской системы Банк России создал систему надзора и инспектирования коммерческих банков, а также систему валютного регулирования и валютного контроля.

Под системой понимают определенный порядок в расположении отдельных частей какого-нибудь явления. Понятие системы применяется там, где речь идет о совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого во множестве. Банковская система является составной частью экономической и финансовой системы государства. Банковская система представляет собой совокупность различных видов национальных банков, кредитных учреждений, действующих в рамках общего денежно-кредитного механизма.

Банковская система включает Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. При формировании банковской системы Российской Федерации учитывался опыт Великобритании.

Само название Банк России было заимствовано из банковской системы Великобритании, которую возглавляет Банк Англии.

Банк России является главным банком страны. Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления свои функции и полномочия. Уставной капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняты на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральным законом. Центральный банк помогает государству перераспределять денежные потоки между денежно-кредитной и финансовыми системами. Решая комплекс задач денежно-кредитного регулирования, Центральный банк помогает решать проблемы государственной казны. Этот уникальный финансовый инструмент государства привилегирован [1].

Банк России в банковской системе имеет двойственную природу. С одной стороны, Банк России является элементом банковской системы и осуществляет все виды банковских операций, с другой – Банк России является органом государственной власти, осуществляющим свою деятельность в интересах государства. Для этого Банк России наделен соответствующими государственно-властными полномочиями. Банк России наделен правом издавать, нормативные правовые акты, организовывать денежное обращение, осуществлять денежно-кредитную политику посредством соответствующих методов и инструментов, а также осуществлять банковский надзор и применять меры государственного принуждения в отношении коммерческих банков и др. Между Центральным банком (имеющим двойственную природу, т.е. природу государственного учреждения, специфического органа исполнительной власти) и кредитными учреждениями носят управленческий характер. Как отмечает А.П. Жмулевская, Центральный банк Российской Федерации – это государственный орган специальной компетенции, не относящийся ни к одной из ветвей власти, осуществляющий государственное управление в денежно-кредитной сфере [2].

Кредитная организация – юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации имеет право осуществлять банковские операции в соответствии с законом о банках и банковской деятельности.

Банк – это кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц. Банк является финансовым посредником. Банк привлекает свободные денежные средства государства, хозяйствующих субъектов, а также физических лиц и предоставляет эти средства на условиях срочности, возвратности и возмездности во временное пользование другим лицам. Аккумуляция денежных средств и предоставление их в кредит физическим и юридическим лицам – главная функция банков. Банк – это коммерческая организация, которая помимо предоставления кредитов размещает вклады, выдает банковские гарантии и поручительства, оказывает консалтинговые услуги, осуществляет валютные и иные банковские операции в соответствии с лицензией, выданной Банком России.

Ф.Д. Лифшиц отмечал, что банки – это такие учреждения, которые концентрируют у себя подавляющую часть наличных денег страны и превращающие эти бездействующие деньги в действующий денежный капитал, создающие кредитные деньги различных типов, ведущие ряд побочных, второстепенных денежных операций и использующие свою финансовую мощь для влияния на развитие отдельных предприятий, их объединений и даже целых отраслей [3].

Составной частью банковской системы являются *иностранные банки*. Иностранный банк – это банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

В настоящее время сняты ограничения на деятельность коммерческих банков. При наличии лицензии Банка России иностранные банки могут работать на территории нашей страны как с физическими, так и юридическими лицами.

Небанковская кредитная организация – кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные законом о банках и банковской деятельности. Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России.

Говоря о банках и иных кредитных организациях как субъектах административного права, необходимо отметить, что все хозяйствующие субъекты, в том числе и кредитные учреждения, имеют комплексный правовой статус. Их деятельность регламентируется нормами административного,

финансового и гражданского права. Их правовой статус зависит не только от формы собственности, но и конкретной ситуации и других условий [4]. А.В. Глушко также отмечает, что статус центральных банков носит комплексный характер. В нем сочетаются конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и финансово-правовые элементы. Эти элементы взаимосвязаны и только в своей совокупности дают целостную характеристику правового положения центрального банка [5].

Центральный банк и иные кредитные учреждения имеют сложный (комплексный) правовой статус. Их деятельность регламентируется нормами конституционного, административного, гражданского и финансового права.

Банковская система представлена двумя уровнями. Первый уровень – Центральный банк, второй уровень – коммерческие банки и другие кредитные учреждения. Такое построение банковской системы может свидетельствовать о ее высокой децентрализации. Однако, несмотря на это, государство осуществляет регулирование банковской деятельности посредством правовых норм различной отраслевой принадлежности. Так, банковская деятельность регламентируется нормами конституционного, гражданского, административного и финансового права. Центральный банк является основным субъектом регулирования общественных отношений, складывающихся внутри банковской системы. Банк России функционирует на общих принципах, которые сложились в мировой практике функционирования центральных банков [6]. Центральные (национальные) банки являются эмиссионными центрами, обязаны поддерживать государственные финансовые программы, обеспечивать стабильность национальной валюты, осуществляют валютное и пруденциальное регулирование, а также банковский надзор и др.

Центральный банк. «... Всякий центральный эмиссионный банк, по существу, представляет огромную экономическую силу, призванную в то же время выполнять ряд первостепенной важности функций в общей экономике», страны – писал в начале XX в. Л.Н. Яснопольский [7].

Центральный банк – основное звено в денежно-кредитной и финансовой системе современного государства. «Центральный эмиссионный банк составляет неотъемлемую принадлежность всякого современного культурного государства» [8].

Цели и функции Банка России определены ст. 75 Конституции России, Федеральным законом от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Законом РФ от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» и др.

Основными моментами, характеризующими правовой статус Центрального банка, являются:

- осуществление функций федерального органа исполнительной власти в отношении кредитных организаций в полном объеме, а также в отношении любых физических и юридических лиц в части регулирования налично-денежного и безналичного денежного обращения, операций с иностранной валютой;
- осуществление собственной коммерческой деятельности с получением прибыли.

Совмещение Центральным банком функций государственного регулирования с деятельностью по извлечению прибыли является основой постоянного воспроизводства и расширения режима бесконтрольности и коррумпированности в кредитно-финансовой сфере государства. Сочетание в лице Центрального банка обеих указанных функций является объективным противоречием [9].

В научной литературе существуют различные точки зрения относительно статуса и специфики деятельности Банка России. В частности, В. Белов считает, что «... применительно к обязательственным правоотношениям Банк России может быть назван как предприятием, так и учреждением, что зависит от конкретного типа отношений. Применительно же... к вещным правоотношениям Банк России не может рассматриваться ни как предприятие, ни как учреждение...» [10].

А. Попов считает, что «... Банк России нельзя отнести ни к одной из известных организационно-правовых форм некоммерческих организаций, предлагаемых действующим законодательством...», и приходит к выводу, что «...банк России представляет из себя некоммерческую организацию, созданную в форме федеральной экономической службы» [11].

Л. Ефимова показывает, что Банк России имеет двойственную правовую природу и является «...уникальным ... образованием, которое, с одной стороны, является органом государственного управления специальной компетенции, а с другой – государственным унитарным предприятием, т. е. коммерческой организацией» [12].

О.М. Олейник считает, что нельзя определить правовое положение Банка России, оперируя такими категориями частного права, как коммерческое и некоммерческое юридическое лицо, так как это положение включает публично-правовые компоненты [13].

А.А. Морозов, обобщив различные точки зрения относительно статуса Банка России, делает вывод о том, что в настоящее время в российском праве нет института, который мог бы отразить специфику правового положения Банка России. Специфика правового положения Центрального

банка Российской Федерации определяется и его взаимоотношениями с высшими органами государственной власти [14].

Система Банка России. Банк России является основным элементом банковской системы, в то же время Банк России имеет собственную систему. Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В систему Банка России входят: центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России. Национальные банки республик в составе Российской Федерации являются территориальными учреждениями Банка России.

Цели деятельности Банка России – защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Деятельность Банка России направлена на обеспечение устойчивости рубля, повышение его покупательной способности, укрепление курса рубля по отношению к иностранным валютам. Укрепление банковской системы состоит в пресечении противоправной деятельности кредитных организаций, предупреждении банкротств кредитных организаций, повышении доверия граждан к банкам и иным кредитным учреждениям и др. Деятельность Банка России направлена на совершенствование пла-

тежной системы посредством совершенствования системы безналичных расчетов, внедрение новых форм безналичных расчетов и др. Как отмечает И. Корогодов, целью банковского надзора является обеспечение стабильности банковской системы и защита интересов клиентов [15].

Функции Банка России – это основные направления его деятельности. В функциях проявляется содержание деятельности Банка России, определяется роль и место Банка в финансово-кредитной системе. Перечень функций, осуществляемых Банком России, определен в ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Банк России выполняет ряд функций.

Банк России в сфере взаимоотношений с Правительством РФ. Банк России во взаимодействии с Правительством разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику. Такое взаимодействие помогает достичь необходимых позитивных результатов. Однако взаимодействие Банка России и Правительства в сфере формирования и реализации единой денежно-кредитной политики нельзя признать оптимальным в силу целого ряда причин как объективного, так и субъективного порядка. Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства. Председатель Банка России или его заместитель участвует в заседаниях Правительства, а также может принимать участие в заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, касающихся вопросов экономической, финансовой, кредитной и банковской политики и др.

Библиография:

1. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. – М., 2001. – С. 13.
2. Жмулевская А.П. Административно-правовые функции Центрального банка Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 8.
3. Лифшиц Ф.Д. Банки и денежное обращение. – М., 1926. – С. 3.
4. Веремеенко И.И. К вопросу о предмете финансового права // Актуальные вопросы административного и финансового права. – М., 2004. – С. 5
5. Глушко А.В. Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 9.
6. Столяренко В.М. Центральный банк как орган государственной власти (на примере Великобритании, Испании, Российской Федерации, США, Франции и ФРГ): Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. – М., 1999. – С. 21.
7. Яснопольский Л.Н. Государственный банк // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. – СПб., 1907. – С. 233.
8. Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Объективные факторы коррупции, складывающиеся при осуществлении регулятивных и контрольно-надзорных полномочий Центральным банком Российской Федерации. – М., 2002. – С. 6.
9. Белов В. К проблеме юридической личности Банка России // Бизнес и банки. – 1993. – № 49. – С. 5.
10. Попов А. Вопросы правового статуса Банка России // Кодекс. – 1998. – № 2. – С. 5.
11. Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханов. – М., 1997. – С. 27.
12. Олейник О.М. Основы банковского права. – М., 1997. – С. 130.
13. Морозов А.А. Кредитные правоотношения и денежное обращение в Российской Федерации. – М., 2004. – С. 29.
14. Корогодов И. О правовых аспектах понятия банковского надзора // Законность. – 2003. – № 4. – С. 41.
15. Олимпиев А.Ю., Сидорова М.А. Ответственность за правонарушения в кредитно-банковской сфере в России: дореволюционный период // Административное и муниципальное право. – 2012. – 8. – С. 56-65.

16. А. Е. Железняков Содержание понятия коммерческого банка с государственным участием // Политика и Общество. – 2012. – 3. – С. 59-66.

References (transliterated):

1. Bratko A.G. Tsentral'nyi bank v bankovskoi sisteme Rossii. – M., 2001. – S. 13.
2. Zhmulevskaya A.P. Administrativno-pravovye funktsii Tsentral'nogo banka Rossiiskoi Federatsii: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2007. – S. 8.
3. Lifshits F.D. Banki i denezhnoe obrashchenie. – M., 1926. – S. 3.
4. Veremeenko I.I. K voprosu o predmete finansovogo prava // Aktual'nye voprosy administrativnogo i finansovogo prava. – M., 2004. – S. 5.
5. Glushko A.V. Finansovo-pravovoi status tsentral'nykh bankov zarubezhnykh stran: sravnitel'no-pravovoi analiz: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2008. – S. 9.
6. Stolyarenko V.M. Tsentral'nyi bank kak organ gosudarstvennoi vlasti (na primere Velikobritanii, Ispanii, Rossiiskoi Federatsii, SShA, Frantsii i FRG): Avtoref. dis. ... d-ra. yurid. nauk. – M., 1999. – S. 21.
7. Yasnopol'skii L.N. Gosudarstvennyi bank // Voprosy gosudarstvennogo khozyaistva i byudzhnogo prava. – SPb., 1907. – S. 233.
8. Vasil'ev D.V., Drobyshev P.Yu., Konov A.V. Ob'ektivnye faktory korruptsii, skladyvayushchiesya pri osushchestvlenii regulativnykh i kontrol'no-nadzornykh polnomochii Tsentral'nykh bankom Rossiiskoi Federatsii. – M., 2002. – S. 6.
9. Belov V. K probleme yuridicheskoi lichnosti Banka Rossii // Biznes i banki. – 1993. – № 49. – S. 5.
10. Popov A. Voprosy pravovogo statusa Banka Rossii // Kodeks. – 1998. – № 2. – S. 5.
11. Pravovoe regulirovanie bankovskoi deyatel'nosti / Pod red. E.A. Sukhanov. – M., 1997. – S. 27.
12. Oleinik O.M. Osnovy bankovskogo prava. – M., 1997. – S. 130.
13. Morozov A.A. Kreditnye pravootnosheniya i denezhnoe obrashchenie v Rossiiskoi Federatsii. – M., 2004. – S. 29.
14. Korogodov I. O pravovykh aspektakh ponyatiya bankovskogo nadzora // Zakonnost'. – 2003. – № 4. – S. 41.
15. Olimpiev A.Yu., Sidorova M.A. Otvetstvennost' za pravonarusheniya v kreditno-bankovskoi sfere v Rossii: dorevolutsionnyi period // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 8. – С. 56-65.
16. А. Е. Зелезняков Содержание понятия коммерческого банка с государственным участием // Политика и Общество. – 2012. – 3. – С. 59-66.