

Оглавление

Предисловие	7
Глава 1. Понятие и источники банковского права	8
§ 1. Понятие банковского права как отрасли законодательства и учебной дисциплины. Место банковского права в системе права	8
§ 2. Банковская деятельность. Повышение роли банковской деятельности в Российской Федерации	13
§ 3. Правовые методы регулирования банковской деятельности	19
§ 4. Группы общественных отношений, включаемых в предмет банковского права, реализация принципа исключительности банковской деятельности	21
§ 5. Источники банковского права. Общая характеристика банковского законодательства Российской Федерации	25
§ 6. Участники правоотношений, возникающих в сфере банковской деятельности	31
Глава 2. Правовые основы организации и функционирования банковской системы Российской Федерации	36
§ 1. Понятие и структура банковской системы	36
§ 2. Правовое регулирование организации и функционирования банковской системы	40
§ 3. Взаимодействие элементов банковской системы Российской Федерации. Формы взаимодействия кредитных организаций друг с другом и с Банком России ...	46
§ 4. Развитие самоуправления в банковском сообществе	50
Глава 3. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации	56

§ 1. Конституционно-правовые основы статуса Банка России и его развитие в банковском законодательстве	56
§ 2. Правовые вопросы независимости и подотчетности Банка России	62
§ 3. Цели деятельности и функции Банка России	65
§ 4. Управление Банком России.....	69
§ 5. Организационная структура Банка России.....	77
Глава 4. Правовое положение кредитных организаций	80
§ 1. Понятие кредитных организаций	80
§ 2. Виды кредитных организаций	82
§ 3. Организационная структура кредитной организации.....	92
Глава 5. Лицензирование банковской деятельности	100
§ 1. Правовое регулирование создания и регистрации кредитных организаций.....	100
§ 2. Требования, предъявляемые к уставному капиталу кредитных организаций.....	114
§ 3. Процедура лицензирования банковской деятельности	118
§ 4. Понятие и виды лицензий в банковской деятельности	119
Глава 6. Банковское регулирование и банковский надзор...	122
§ 1. Понятие, основные направления и цели банковского регулирования	122
§ 2. Обязательные нормативы, применяемые к кредитным организациям	125
§ 3. Надзор, осуществляемый Банком России за деятельностью кредитных организаций	132
§ 4. Меры воздействия, применяемые к кредитным организациям	144

Глава 7. Прекращение деятельности кредитных организаций	154
§ 1. Способы прекращения деятельности кредитных организаций.....	154
§ 2. Реорганизация кредитных организаций: формы и виды реорганизации.....	156
§ 3. Меры по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций	161
§ 4. Основания и порядок отзыва и аннулирования лицензии на осуществление банковских операций	167
§ 5. Правовые последствия отзыва лицензии у кредитной организации	173
§ 6. Порядок прекращения банковских операций при отзыве лицензии	176
Глава 8. Правовые основы государственного регулирования национальной платежной системы.....	181
§ 1. Понятие национальной платежной системы и основные направления ее государственного регулирования	181
§ 2. Правовой режим банковского счета как инструмента расчетно-кассового обслуживания. Источники правового регулирования	187
§ 3. Организация Банком России безналичных расчетов ...	193
§ 4. Формы безналичных расчетов.....	197
§ 5. Правовые основы налично-денежного обращения. Порядок ведения кассовых операций	199
Глава 9. Виды операций по привлечению и размещению денежных средств кредитными организациями	208
§ 1. Понятие банковских операций, их отличие от сделок, совершаемых кредитными организациями	208

§ 2. Классификация банковских операций, осуществляемых кредитными организациями	210
§ 3. Виды операций по привлечению и размещению денежных средств кредитными организациями	214
§ 4. Правовой режим банковского вклада. Понятие и виды вкладов, применяемых в российской практике	220
§ 5. Страхование вкладов	230
Тесты	237
Тесты по 1 главе	237
Ответы	243
Тесты по 2 главе	243
Ответы	249
Тесты по 3 главе	249
Ответы	257
Тесты по 4 главе	257
Ответы	266
Тесты по 5 главе	266
Ответы	275
Тесты по 6 главе	275
Ответы	282
Тесты по 7 главе	282
Ответы	289
Тесты по 8 главе	289
Ответы	295
Тесты по 9 главе	296
Ответы	303

Предисловие

Учебник «Банковское право» основан на опыте преподавания указанной дисциплины на кафедре финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». В основу изложения материала был положен тезис о повышении роли банковской деятельности в современной российской действительности, когда значительно выросло предложение банковских услуг и потребителю банковской услуги необходимо повышать финансовую грамотность и финансово-правовую культуру в банковских правоотношениях. Реализация принципа законности в банковской системе Российской Федерации требует активизации деятельности уполномоченных субъектов в пресечении недобросовестных практик оказания банковских услуг, в том числе в недопущении навязывания банковских и иных финансовых услуг. Изучение современного банковского законодательства как комплексной отрасли российского законодательства, акцентирование внимания на содержании нормативных актов Центрального банка Российской Федерации и особенностях их реализации в правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов способствует поддержанию должного уровня правопорядка в заявленной сфере общественных отношений. Изложенное представляется важным в формировании компетенций современного юриста.

Учебник «Банковское право» рекомендуется к изучению в юридических вузах и на юридических факультетах учебных заведений высшего образования, будет полезен практикующим юристам и экономистам, а также всем, кто интересуется вопросами российского банковского права.

Покачалова Елена Вячеславовна,

заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

Пастушенко Елена Николаевна,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Глава 1

Понятие и источники банковского права

§ 1. Понятие банковского права как отрасли законодательства и учебной дисциплины. Место банковского права в системе права

Банковская система — неотъемлемый элемент экономики любого государства. Как показывает опыт формирования государственных объединений и иных форм соглашений между отдельными государствами, все они функционируют, используя механизмы банковской деятельности. Банковское дело (банковская деятельность) независимо от ступени своего развития всегда сопровождается правовым регулированием. Это касалось даже отдельных банковских операций или их подобия, когда они проводились еще не оформившись не только в деятельность банковских учреждений, но и в банкирский промысел частных лиц.

Исследователи отмечают тот факт, что восемь веков российской истории приходится на «добанковский период». Вместе с тем они подчеркивают, что данный период нельзя назвать «темным временем» для развития кредита. По свидетельству «Русской правды», Устава Владимира Мономаха, новгородских берестяных грамот, Псковской ссудной грамоты, Судебников 1497 г. и 1550 г., Стоглава 1551 г., Соборного уложения 1649 г. и других правовых актов и документов, на протяжении указанного исторического периода правовому регулированию кредитных отношений всегда уделялось значительное внимание: сроку возврата кредита, уплате процентов, ответственности за просрочку возврата или невозврат долга, форме договора и др.¹

В этой связи важно определить место правового образования, регламентирующего банковскую деятельность, в системе современного российского права.

Система права включает в себя такие образования, как институты (субинституты), подотрасли, отрасли. В свою очередь

¹ См.: Бугров А. В. Кредит в России до зарождения первых банков // Деньги и кредит. 2000. № 11. — С. 67–72.

система законодательства включает в себя меньшее количество элементов, среди которых принято выделять отрасли. Поскольку право и законодательство соотносятся как содержание и форма, можно предположить, что отдельным отраслям права соответствуют самостоятельные отрасли законодательства.

На основе научных достижений общей теории права известно, что указанное соответствие имеется не всегда, отраслей законодательства гораздо больше, нежели отраслей права¹. Важно подчеркнуть, что отрасли законодательства часто носят комплексный характер и вбирают в себя нормативные правовые акты, направленные на регламентацию разных сторон общественных отношений, возникающих в связи с каким-либо объектом права или субъектом права.

Исходя из приведенных доводов, банковское право представляется как комплексная отрасль законодательства. В этом смысле важно понимать, что «банковское право» — термин, имеющий различные значения: отрасль права, отрасль законодательства, отрасль науки, учебная дисциплина.

В первом значении, то есть в значении отрасли права, «банковское право» принимается не всеми учеными. Важно отметить, что данный вопрос является самым острым в доктрине

¹С. В. Поленина отмечает, что «общее число отраслей права, как бы ни был дискусионен вопрос о существовании тех или иных из них, всегда меньше числа отраслей народного хозяйства и сфер социально-культурной жизни, которые служат предметом комплексных образований законодательства». См.: Поленина С. В. Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. 1987. № 5. — С. 30–31. В свою очередь, А. Ф. Шебанов приводит четыре формы соотношения отраслей права и отраслей законодательства: 1) полное совпадение отрасли права и одноименной отрасли законодательства; 2) преимущественное выражение отрасли права в одноименной отрасли законодательства с одновременным содержанием ее норм в других отраслях законодательства; 3) преимущественное вхождение отрасли права в отрасль законодательства, содержащую нормы других отраслей права, с одновременным содержанием ее норм в других отраслях законодательства; 4) вхождение отрасли права в правовые акты нескольких отраслей законодательства. См.: Шебанов А. Ф. Система отраслей законодательства: основания построения // Правоведение. 1976. № 4. — С. 21.

банковского права¹. В то же время, ученые, рассматривающие банковское право именно в данном контексте, определяют его либо в качестве самостоятельной² отрасли права, либо в качестве комплексной³.

Наиболее верной представляется позиция ученых, рассматривающих банковское право в качестве отрасли законодательства⁴. *Как отрасль законодательства банковское право представляет собой совокупность нормативных правовых актов, включающих положения, направленные на регулирование порядка формирования и функционирования банковской системы.* Основой формирования и функционирования банковской системы является банковская деятельность.

Как видно из приведенного определения, оно несколько условно, потому что термин «законодательство» в собственном смысле слова означает совокупность законов. Однако в теории права допускается понимать под элементами отрасли законодательства не только законы, но и подзаконные нормативные правовые акты. В сфере правового регулирования банковской деятельности, как мы убедимся далее, подзаконных нормативных правовых актов достаточно большое количество и они

¹ О. М. Олейник на этот счет отмечает следующее: «Результаты анализа научной и научно-практической литературы показывают, что банковское право имеет в формулировках различных авторов, с одной стороны, как бы устойчивое ядро значений, т. е. нечто общее, константное, а с другой — определенную зону разногласий, более или менее значимых». См.: *Олейник О. М. Основы банковского права: курс лекций.* — М.: Юристь, 1997. — С. 14. Несмотря на прошедшие годы с моменты публикации данного высказывания, вопрос остается спорным.

² См.: *Братко А. Г. Банковское право России: Учебное пособие.* — М.: Юрид. лит., 2003. — С. 27; *Банковское право. Субъекты банковской системы и требования к их деятельности: учебник и практикум для магистратуры / под ред. Д. Г. Алексеевой, С. В. Пыхтина.* — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — С. 29.

³ См.: *Ерпылева Н. Ю. Международное банковское право: учеб. пособие.* — М.: Дело, 2004. — С. 31; *Тосунян Г. А. Теория банковского права: в 2 т.* — Т. 1. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 2004. — С. 13, 20.

⁴ См.: *Банковское право Российской Федерации: учеб. пособие / отв. ред. Е. Ю. Грачева.* — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2011. — С. 13; *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности: монография.* — М.: Проспект, 2016. — С. 26.

составляют относительно обособленную и важную группу источников правового регулирования банковской деятельности.

Третье направление, связанное с определением подходов к пониманию банковского права и его месту в системе права, сообразуется с тем, что банковское право является правовым институтом. Здесь речь, скорее, о банковском праве не как обо всем правовом образовании в целом, а о его элементах: публичном банковском праве и частном банковском праве. Несложно догадаться, что если до сих пор речь шла о банковском праве как о сложном правовом образовании, то оно состоит из структурных единиц. Ими являются, как только что было отмечено, публичное и частное банковское право.

Данный контекст банковского права, по сути, является бесспорным, здесь необходимо отметить лишь то, что отдельными учеными соответствующие правовые образования могут называться различным образом. С позиций финансового права (правового регулирования публичных аспектов банковской деятельности) говорят, например, так: раздел финансового права, регулирующий отношения в области банковского кредитования¹, финансово-правовой институт организации банковской деятельности², публичное банковское право в системе финансово-правового регулирования³. С позиций гражданского права (правового регулирования частных аспектов банковской деятельности) обычно говорят о порядке создания, реорганизации и ликвидации кредитной организации в качестве юридического лица, а также об отдельных видах гражданско-правовых обязательствах с участием кредитной организации как организации, осуществляющей банковские операции. Л. А. Лунц в своей работе отмечал, что денежное обязательство направлено на уплату денежных знаков, т. е. на предоставление материальных вещей,

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. — С. 58.

² См.: Рыбакова С. В. Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) / под ред. Н. И. Химичевой. — Саратов: изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. — С. 120.

³ См.: Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Указ. раб. — С. 20.

исполняющих в обороте функцию средства платежа¹. Следует понимать, что толкование термина «денежное обязательство» в современном праве иное, и, не смотря на то, что банковская деятельность самым непосредственным образом связана с деньгами, использование здесь указанного понятия возможно лишь при раскрытии его содержания для целей правового регулирования банковской деятельности.

Понимая под банковским правом законодательный комплекс (комплексную отрасль законодательства), не менее важно охарактеризовать банковское право как учебную дисциплину.

О банковском праве (точнее, о банковом праве) как учебной дисциплине еще в конце 20-х гг. XX века писал М. М. Агарков. В частности, он отмечал: «Выделение же юридических проблем, относящихся к организации и деятельности кредитных учреждений в одну дисциплину, позволяет подвергать единому рассмотрению единые по своей природе проблемы». Автор подчеркивал, что занятия банковым правом предполагают знакомство с гражданским и торговым правом².

Следует отметить, что впервые (в качестве проекта) программа учебного курса «Основы банковского права Российской Федерации» была предложена Г. А. Тосуняном в 1995 г.³. Позднее данная учебная дисциплина вошла в учебные планы отдельных высших учебных заведений. Программы преподавания банковского права в них, безусловно, различные. Но все они, в основном, придерживаются такой системы курса, при которой его условно можно разделить на три части. Первая касается изучения понятия банковского права и банковских правоотношений, источников правового регулирования банковской деятельности; вторая — порядка организации и функционирования банковской системы; третья — осуществления отдельных банковских операций.

¹ См.: *Луц Л. А.* Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. Изд. 2-е, испр., — М.: Статут, 2004. — С. 155.

² Агарков М. М. *Основы банковского права: курс лекций; Учение о ценных бумагах: науч. исслед.* 3-е изд., стер. — М.: ВолтерсКлувер, 2005. — С. 13.

³ См.: *Тосунян Г. А.* Проект программы учебного курса «Основы банковского права Российской Федерации» для юридических и экономических вузов // *Государство и право.* 1995. № 11. — С. 31–42.

§ 2. Банковская деятельность. Повышение роли банковской деятельности в Российской Федерации

Банковская деятельность, банковское дело — понятия широко распространенные. Однако, если поставить задачу определить, что такое «банковская деятельность», то решить такую задачу будет весьма не легко. Для уяснения соответствующего смысла мы можем оперировать лишь теми определениями, которые содержатся в научной и учебной литературе, поскольку Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» формулировку соответствующего понятия не содержит.

Важность уяснения смысла понятия «банковская деятельность» обусловлена не только потребностями банковского законодательства и практики его применения, но и других отраслей законодательства, которые также оперируют указанным понятием. Прежде всего, это касается уголовного законодательства, которое запрещает незаконную банковскую деятельность.

По своему содержанию банковская деятельность представляет собой осуществление банковских операций. В соответствии с современным законодательством банковские операции осуществляют следующие организации: Центральный банк Российской Федерации (Банк России), кредитные организации, государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»¹. С определенной долей условности сюда можно отнести Федеральное казначейство².

Поскольку в качестве элементов банковской системы законодатель называет Банк России и кредитные организации, постольку будем говорить о них.

Когда ученые формулируют понятие банковской деятельности, то, чаще, всего они исходят из трех его элементов: систематичность, правовое основание (право на осуществление),

¹ См.: Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562; 2019. № 30. Ст. 4151.

² См.: Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2004 г. № 703 (в ред. от 15 июня 2019 г.) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908; 2019. № 25. Ст. 3265.

непосредственно содержание деятельности (банковские операции).

Систематичность — признак любой деятельности, именно систематический характер тех или иных действий позволяет говорить о деятельности. Систематичность банковской деятельности связана, прежде всего, с тем, что ее осуществляют специализированные организации, круг которых строго очерчен. В этом смысле банковская деятельность всегда носит систематический характер. Однако если для кредитных организаций данная деятельность связана с систематическим извлечением прибыли как результата осуществления банковских операций, то для Банка России — с получением определенной экономической выгоды, которая соотнобразуется не с целью получения прибыли, а с осуществлением деятельности по достижению цели и решению задач, определенных Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ (далее — Закон о Банке России).

Правовым основанием осуществления банковских операций для кредитных организаций служит специальное разрешение (лицензия) Банка России, для самого Банка России — закон.

Наконец, что же представляет собой банковская деятельность с позиций ее сути, сердцевины, основного содержания? Как уже было сказано — банковские операции. Поскольку перечень банковских операций строго ограничен законом, то представим их с учетом положений Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»² (далее — Закон о банках) (статья 5), именно этот закон наиболее полно раскрывает суть данных операций:

¹ См.: Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (в ред. от 02 августа 2019) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2019. № 31. Ст. 4430.

² Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ (с изм. и доп. на 26 июля 2019 г.)) // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357; СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2019. № 30. Ст. 4151.

1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);

2) размещение указанных в пункте 1 привлеченных средств от своего имени и за свой счет;

3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;

4) осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;

6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;

7) привлечение драгоценных металлов физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок), за исключением монет из драгоценных металлов;

7.1. размещение указанных в пункте 7 привлеченных драгоценных металлов от своего имени и за свой счет;

7.2. открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц в драгоценных металлах, за исключением монет из драгоценных металлов;

7.3. осуществление переводов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам в драгоценных металлах;

8) осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).

Для уточнения значения термина «операция» как составной части понятия «банковская операция» видится необходимым рассмотреть лексическое значение данного термина, имеющееся в справочной литературе:

– лечебная помощь, выражающаяся в непосредственном механическом воздействии на ткани, органы (1), координирование военных действий разнородных войск, объединенных

единой целью (2), отдельные действия в ряду подобных (3) (словарь С. И. Ожегова)¹;

– предприятие хозяйственное, торговое, оборот, дело (1), всякое прямое действие руками на живое тело (2) (словарь В. И. Даля)²;

– совокупность ударов, боев, сражений вооруженных сил по единому замыслу и плану для решения оперативных или стратегических задач (военная) (1); выполнение вычислительной машиной какого-либо действия над исходными данными (в вычислительной технике) (2); законченное действие или ряд связанных между собой действий, направленных на решение определенной задачи (3) (Большой энциклопедический словарь)³.

Приняв за известное в качестве основного инструментария, которым манипулируют кредитные организации, деньги, попытаемся наделить эту деятельность признаками, характеризующими термин «операция». Из приведенной справочной литературы более приемлемыми определениями являются:

– отдельные действия в ряду подобных;

– оборот, дело;

– законченное действие или ряд связанных между собой действий, направленных на решение определенной задачи.

Таким образом, определить значение термина «операция» можно как совокупность отдельных механических действий, направленных на решение определенной задачи в рамках какого-то дела.

Формулируя понятие банковской деятельности, О. М. Олейник лаконично выражает в нем содержание всех банковских операций без попытки перечислить все действия, которые реализуются при их осуществлении, а именно, это действия по поводу денег, ценных бумаг и валютных ценностей как средств

¹ См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. — М.: Рус. яз., 1990. — С. 452.

² См.: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. — М.: ТЕРРА, 1995. Т. 2. — С. 677.

³ См.: *Большой энциклопедический словарь.* 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Большая российская энциклопедия, 1998. — С. 844.

платежа, сбережения и как товара¹»². Другие авторы, представляя определение понятия «банковская деятельность», как правило, ссылаются на перечень банковских операций, закрепленный в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности», что лишает понятие банковской деятельности такого качества, как универсальность.

В результате, можно предложить следующее определение понятия «банковские операции» — это предусмотренная законом совокупность видов деятельности специализированных организаций (банков), направленных на извлечение прибыли или решение иных задач экономического характера, путем работы с денежными средствами при выполнении последними функций средства обращения, платежа, накопления, товара.

Таким образом, *банковская деятельность — это деятельность специализированных организаций по работе с деньгами и иными экономическими инструментами как средствами обращения, платежа, накопления и товара с целью извлечения прибыли или решения иных задач экономического характера на основании закона или специального разрешения (лицензии).*

В историческом срезе³ банковская деятельность частных банкиров, а также специализированных и неспециализированных организаций, осуществляющих банковские операции, в своем содержании представляла собой естественное единство таких видов хозяйственной деятельности, как привлечение денежных

¹ В экономической науке традиционно выделяют пять функций денег: функция средства обращения, функция меры стоимости, функция средства накопления, функция средства платежа, функция мировых денег. См.: Деньги. Кредит. Банки: учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Е. Ф. Жуков. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — С. 9–21.

² См.: Олейник О. М. Указ. раб. — С. 21.

³ А. А. Гольденвейзер, характеризуя первые банковские учреждения, отмечал: «Банки в древности — это учреждения, служившие главным образом для облегчения денежного оборота. Там это были учреждения, предоставлявшие своим клиентам возможность помещать у них вклады для хранения, получать от них деньги займы, производить через их посредство платежи, разменивать деньги. Подобные учреждения возникли у народов древности непосредственно вслед за наступлением периода совершенной оседлости, когда впервые появились у них в той или иной форме деньги». См.: Банковая энциклопедия / под общ. ред. Л. Н. Яснопольского. Т. 1. Киев, 1914. — С. 23 (автор главы — А. А. Гольденвейзер).

средств на хранение, выдача кредитов, а также содействие денежному и платежному обороту путем осуществления меновых и расчетных операций. Именно поэтому термины «банк»¹, «банковская», «банковский», «банковские», как правило, соотносятся с указанными видами хозяйственной деятельности.

Полученное на основании закона или специального разрешения (лицензии) субъективное юридическое право на осуществление банковских операций, как правило, предполагает возможность и логическую необходимость осуществления еще ряда операций, который законодатель именует сделками.

Так, в соответствии со статьей 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», кредитная организация вправе осуществлять следующие сделки:

1) выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме;

2) приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме;

3) доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами;

4) осуществление операций с драгоценными металлами, монетами из драгоценных металлов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей;

6) лизинговые операции;

¹ Родина слова «банк» — Генуя XII в. На базарной площади за особыми столиками, которые носили название «Banchieri», менялы обменивали деньги. На площади торговли товарами велась с использованием разнообразных монет, чеканившихся королями, сеньорами, епископами и даже отдельными лицами. Встречались монеты различной формы, разного достоинства, часто ниже нарицательной цены, которая была указана на них. Все это требовало наличие специалистов, которые могли бы оценить монеты и дать совет по их обмену. Так выделилась профессия менял. Это были уже банкиры в подлинном смысле слова: кроме размена денег и монетной экспертизы они занимались приемом депозитов, выдачей ссуд, а также производством за своих клиентов кассовых операций. См.: Банковая энциклопедия / под общ. ред. Л. Н. Яснопольского. Т. 1. Киев, 1914. — С. 29.

- 7) оказание консультационных и информационных услуг;
- 8) выдачу банковских гарантий.

В экономической системе современной России банковская деятельность все более востребована. Повышается ее роль и в финансовой деятельности государства, и в финансовой деятельности хозяйствующих субъектов различных форм собственности. Свидетельством тому являются безналичные платежи и расчеты (внутри государства, при поездках за рубеж, между субъектами, находящимися в разных государствах), приобретение в кредит недвижимости, товаров широкого потребления, услуг, привлекательность банковской системы для привлечения инвестиционного потенциала населения и др. Безусловно, и отдельный банк, и банковская система в целом заинтересованы в пользовании их услугами. Однако спрос на банковские услуги обусловлен не только объективными потребностями в их осуществлении, но и такими качествами банковских услуг, как доступность и надежность. Обеспечение указанных качеств является не только задачей каждой кредитной организации, но и государства. Перечисленные обстоятельства позволяют охарактеризовать условия развития банковской деятельности на современном этапе.

§ 3. Правовые методы регулирования банковской деятельности

Вопрос о понятии, структуре и роли метода правового регулирования различных общественных отношений относится к одному из дискуссионных вопросов в общей теории права, а также в отраслевых правовых науках. Данное обстоятельство связано с тем, что отдельные специалисты по-разному оценивают роль метода правового регулирования. Прежде всего, данная роль заключается в установлении характера связи между участниками правоотношений, что необходимо использовать при решении правотворческих и правореализационных (правоприменительных) задач. Кроме того, метод является одним из критериев (вторичным) идентификации отраслей права и их разграничения друг с другом.

Однако ряд ученых полагают, что одного только метода достаточно для соответствующего разграничения. По справедливому высказыванию С. С. Алексеева, «выдвигаемые обычно дилеммы — «либо предмет, либо метод», а также «и предмет, и метод» — неправильны; они должны быть сняты и заменены положением — «особый предмет, а потому и особый метод»¹.

Примером дилеммы о роли метода правового регулирования является положение, закрепленное в п. 3 ст. 2 ГК РФ, согласно которому к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется. Соответствующий подход вряд ли можно считать верным.

Поскольку, как было выяснено ранее, отношения, входящие в систему банковской деятельности, образуют определенный комплекс и с позиций предмета правового регулирования относятся к различным отраслям права, постольку и метод их правового регулирования будет различен.

Важно помнить, что метод правового регулирования состоит из отдельных элементов — способов правового регулирования, которыми являются обязывания, запреты и дозволения. Банковские отношения в силу своей специфики требуют к себе двойного отношения: при преобладании обязанностей и запретов с необходимостью встречаются дозволения, а при преобладании дозволений — обязывания и запреты. С чем это связано, и как это проявляется в правотворчестве?

Если необходимо урегулировать отношения между кредитными организациями и их клиентами, которые строятся на основе договора, то очевидно, что законодатель применяет диспозитивный метод регулирования. В то же время, ввиду того, что потребители банковских услуг вступают в отношения, основанные на финансовых рисках, необходимо отдельные условия договора регулировать законом, то есть устанавливать запреты

¹ Алексеев С. С. О теоретических основах классификации отраслей советского права // Советское государство и право. 1957. № 7. — С. 103.

и обязывания, защищающие от соответствующих рисков. Например, это касается запрета на односторонний порядок изменения процентов по банковскому вкладу (здесь законодатель особо охраняет права физических лиц — п. 3 ст. 838 ГК РФ). Также это касается недопустимости одностороннего отказа кредитной организации от предоставления кредита в случае, если кредитный договор уже заключен (п. 3 ст. 821 ГК РФ). Исключения из приведенных правил все же есть, и они содержатся в приведенных положениях названных статей.

Наоборот, если необходимо урегулировать отношения между кредитными организациями и Банком России, которые основаны на ведомственном регулировании и надзоре (банковское регулирование и банковский надзор), то с наименьшей очевидностью можно предположить, что законодатель применяет при этом императивный метод регулирования (ст. 62 Закона о Банке России). Защищая таким образом банковскую систему от кризисов, законодатель в то же время допускает свободу кредитных организаций в определении их финансовой политики, так как функционально последние Банку России не подчинены и организуют свою работу как субъекты экономической деятельности с целью извлечения прибыли.

Таким образом, для регулирования банковской деятельности применяются и императивный, и диспозитивный методы правового регулирования.

§ 4. Группы общественных отношений, включаемых в предмет банковского права, реализация принципа исключительности банковской деятельности

«Банковское право» как комплексная отрасль законодательства регулирует различные группы общественных отношений. В целом, их можно разделить на две группы: имущественные (включая финансовые и денежные) и организационные. Возникающие при этом правоотношения можно группировать как и традиционные отраслевые правоотношения, выделяя среди них регулятивные и охранительные, материальные

и процессуальные, абсолютные и относительные. Однако ценность выделения отдельных групп для целей изучения дисциплины «Банковское право» другая. Здесь важно выделить разновидности тех общественных отношений, которые складываются в сфере банковской деятельности.

Прежде всего, можно выделить три большие группы общественных отношений с участием субъектов банковской деятельности:

– общественные отношения, связанные с организацией и функционированием банковской системы (1);

– общественные отношения по поводу взаимодействия кредитных организаций и потребителей банковских услуг (2);

– общественные отношения между организациями, выполняющими банковские операции, и органами государственной власти (органами местного самоуправления) по вопросу представления для публичных целей информации, выполнения отдельных банковских операций и публичного финансового контроля (3).

Первая группа представляет собой комплекс общественных отношений, который состоит из следующих элементов:

– отношения между Банком России и кредитными организациями, связанные с созданием и функционированием кредитных организаций как субъектов банковской системы (прежде всего, это касается банковского регулирования и банковского надзора¹) (1.1);

– отношения между банками и Агентством по страхованию вкладов по причине обязательного страхования вкладов (1.2);

– отношения между кредитными организациями по поводу осуществления банковского обслуживания (1.3);

– отношения между кредитными организациями по поводу создания ассоциаций и союзов кредитных организаций (1.4).

Вторая группа представляет собой комплекс общественных отношений, связанный с осуществлением банковских опе-

¹ Здесь и далее по параграфу приводятся лишь отдельные примеры для иллюстрации классификационных групп.

раций. Их можно разграничить, воспользовавшись классификацией, предложенной еще М. М. Агарковым (20-е годы XX века), критерий для которой ученый формулировал так: «В соответствии с функциями банка»¹:

– образование средств (пассивные операции — привлечение средств во вклады) (2.1);

– предоставление кредита (активные операции — размещение денежных средств, выдача гарантий и поручительств) (2.2).

Учитывая современные реалии в данную группу отношений можно включить отношения по поводу формирования и использования кредитных историй² (2.2.1), а также отношения по уступке права требования³ (2.2.2), которые также связаны с предоставлением кредита;

– содействие платежному обороту (перевод денежных средств, кассовое обслуживание) (2.3);

– прочие операции (предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей) (2.4).

Третья группа касается, так называемого, внешнего взаимодействия субъектов банковской деятельности. В рамках такого взаимодействия складываются отношения по:

– осуществлению государственного контроля за банковской системой (подотчетность Банка России, разработка и реализация денежно-кредитной политики государства) (3.1);

– осуществление банковских операций со средствами бюджетов бюджетной системы (по поводу единого бюджетного счета) (3.2);

¹ См.: Агарков М. М. Основы банковского права: курс лекций; Учение о ценных бумагах: науч. исслед. 3-е изд., стер. — М.: ВолтерсКлувер, 2005. — С. 47–48.

² См.: Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) «О кредитных историях» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 44; 2019. № 18. Ст. 2201.

³ См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 № 230-ФЗ (в ред. от 02 декабря 2019 г.) «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”» // Российская газета от 05 декабря 2019 г. № 275.

– предоставление кредитными организациями информации в подразделения ФНС, ФССП, органы предварительного следствия и т. п. (3.3);

– участие кредитных организаций в публичной финансовой деятельности в качестве агентов валютного и иного контроля (3.4).

Последнюю, третью, группу отношений включать в предмет банковского права, можно с определенной долей условности. Это связано с тем, что данные отношения составляют не суть банковской деятельности, но обусловлены ею, вытекают из ее существа.

Все перечисленные группы отношений связаны с исключительным характером банковской деятельности. По этому поводу в науке банковского права имеется следующий дискурс.

Г. А. Тосунян и А. Ю. Викулин высказали позицию, согласно которой правоспособность кредитных организаций является исключительной, т. к. характеризуется совокупностью следующих признаков: необходимость получения лицензии на определенный вид деятельности, запрет заниматься данной деятельностью другим юридическим лицам, запрет данным юридическим лицам заниматься иными видами деятельности¹. Указанным признакам исключительной правоспособности соответствует правоспособность кредитных организаций (ч. 1 ст. 1, ч. 5 ст. 5 Закона о банках).

В свою очередь, Ю. В. Филатов для данного случая предлагает понятие функциональной правоспособности², тогда как В. В. Витрянский применительно к банкам оперирует понятием целевая правоспособность³.

Заслуживает особого внимания позиция А. Я. Курбатова, который достаточно подробно исследует содержание правосубъектности кредитных организаций как исключительной.

¹ См.: Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Исключительная правоспособность банка // *Хозяйство и право*. 1999. № 5. С. 59–62.

² См.: Филатов Ю. В. Правовое положение банка как субъекта гражданского права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000.

³ См.: Витрянский В. В. Понятие и квалификация кредитного договора // *Банковское право*. 2004. № 4. — С. 25–29.

По мнению названного автора, содержание исключительной правосубъектности кредитных организаций составляют:

- права осуществлять банковские операции, банковские сделки, операции с ценными бумагами, а также иные сделки и виды деятельности в соответствии с законодательством РФ;

- обязанности, связанные с выполнением отдельных публичных функций (в частности, агентов валютного контроля);

- сопутствующие права и обязанности частноправового и публично-правового характера (например, права и обязанности работодателя, обязанности налогоплательщика, налогового агента, обязанность осуществлять страхование вкладов граждан и др.)¹.

В деятельности современных банков полностью реализуется исключительный характер их деятельности.

§ 5. Источники банковского права. Общая характеристика банковского законодательства Российской Федерации

Исходя из взгляда на источники права с формально-юридической позиции (источник — форма выражения права во вне), которая наиболее распространена для целей преподавания учебных дисциплин, можно выстроить определенную систему источников банковского права.

Так, особую роль среди принципов и норм международного права имеют акты Базельского комитета по банковскому надзору². Главным актом, на котором стали базироваться

¹ См.: Курбатов Я. А. Правосубъектность кредитных организаций: теоретические основы формирования и проблемы реализации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2009.

² Основанный в 1975 году председателями центральных банков десяти промышленно развитых стран он является комитетом органов банковского надзора. В него вошли руководители инстанций банковского надзора и центральных банков Бельгии, Канады, Франции, Германии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Швеции, Швейцарии, Великобритании и США. При разработке Базовых принципов эффективного надзора за банковской деятельностью Базельский комитет тесно сотрудничал с органами банковского надзора стран, не входящих в «десятку»: Чили, Китая, Чешской Республики, Гонконга, Мексики, России, Таиланда. (См.: Бизнес и банки. 1998. № 21–22.).

последующие акты (так называемые Базель-II и Базель-III), акт под названием Базовые принципы эффективного надзора за банковской деятельностью, к которому было составлено развернутое пояснение¹.

Следующим источником является Конституция Российской Федерации, которая определяет место правового регулирования банковской деятельности в системе предметов ведения (п. «ж» ст. 71), основы денежной системы и ее правового регулирования (ст. 75, п. «в» ст. 106), отдельные вопросы правового статуса Банка России (п. «г» ст. 83, п. «в» ст. 103).

Как следует из положения Конституции Российской Федерации (п. «ж» ст. 71), правовое регулирование банковской деятельности может осуществляться только Российской Федерацией. Однако данный вывод можно сделать лишь при толковании указанного положения Основного закона, которое осуществляется на основе систематического уяснения смысла конституционного положения, положений актов банковского законодательства и доктринальных позиций науки финансового и банковского права.

Основными федеральными законами, регламентирующими деятельность банковской системы, являются уже подвергавшиеся анализу Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Федеральный закон «О банках и банковской деятельности».

Указанные федеральные законы регламентируют порядок организации и функционирования банковской системы, правовой статус ее участников, отдельные направления взаимодействия банковской системы с органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. В определенном смысле данные законы пред-

Анализу принципов банковского надзора, разработанных указанным органом, посвящена монография Т. Э. Рождественской. См.: *Рождественская Т. Э.* Правовой механизм реализации базельских принципов банковского надзора в Российской Федерации: монография. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2011.

¹ См.: Консультативное письмо Базельского комитета по банковскому регулированию, составленное к Базовым принципам эффективного надзора за банковской деятельностью // *Бизнес и банки.* 1998. №№ 21–22, 24, 25, 26, 28.

ставляют собой некий кодекс по правовой регламентации банковской деятельности, включающий в себя нормы материального и процессуального характера, а также регулятивного и охранительного содержания.

Иные федеральные законы, регламентирующие банковскую деятельность, либо направлены на детализацию ее правового регулирования, либо на правила ее использования для иных публичных целей и задач, прямо или косвенно связанных с банковской деятельностью. Относительно первой группы актов можно назвать акты, содержащие положения об аудите кредитных организаций, о страховании вкладов, о заключении договоров с кредитными организациями, связанных с банковскими операциями и сделками, о роли банковской системы в национальной платежной системе и др. К другой группе актов можно отнести акты о валютном регулировании и валютном контроле, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, отдельные положения бюджетного и налогового законодательства.

На основании изложенного, можно говорить, что термин «банковское законодательство» имеет два значения. Его можно понимать в узком и широком смысле. В узком смысле это совокупность трех нормативных правовых актов, непосредственно регламентирующих банковскую деятельность (Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»¹).

В широком смысле — это совокупность нормативных правовых актов и отдельных положений иных нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты деятельности субъектов банковской системы. В первую очередь сюда относятся положения части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о так называемых банковских договорах

¹ СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5029; 2018. № 32 (ч. 2). Ст. 5115.

(договоре банковского вклада (депозита), договоре кредита, договоре банковского счета).

Особое внимание для правового регулирования банковской деятельности имеют нормативные акты Центрального банка Российской Федерации.

Нормативные акты Центрального банка Российской Федерации названы в качестве источников правового регулирования банковской деятельности в статье 2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Полномочия Банка России по изданию нормативных актов, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, Конституционный Суд Российской Федерации относит к особенностям конституционно-правовых основ публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 года № 168-О). Нормотворческая функция Банка России закреплена в статье 7 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России).

В указанной норме обозначено, что правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно. Данное законодательное положение реализовано Банком России в изданном им 22 сентября 2017 года Положении № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России». Ранее Банком России было издано Положение от 15 сентября 1997 года № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России» (ныне утратило силу в связи с изданием Положения Банка России от 22 сентября 2017 года № 602-П). Нормативные акты Банка России издаются Банком России по вопросам, отнесенным к его компетенции Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и другими федеральными законами в форме указаний, положений и инструкций.

Нормативный акт Банка России издается в форме инструкции Банка России, если его содержанием является определение порядка применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов (в том числе нормативных актов Банка России) по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России, посредством установления совокупности правил, регулирующих процесс осуществления отдельных видов деятельности в определенной области правоотношений.

Нормативный акт Банка России издается в форме положения Банка России, если его содержанием является установление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России.

Нормативный акт Банка России издается в форме указания Банка России, если его содержанием является установление отдельных правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России, а также изменение или признание утратившим силу нормативных актов Банка России, отмена иных актов Банка России, неприменение иных актов.

Вступление в силу нормативных актов Банка России связано с их официальным опубликованием. По общему правилу нормативные акты вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования. Имеются исключения из данного общего правила: это случаи, установленные Советом директоров Банка России, и исключение действует в отношении нормативных актов Банка России, которые не подлежат государственной регистрации и вступают в силу в соответствии с предусмотренным в них порядком.

Официальным опубликованием нормативного акта Банка России считается первая публикация его полного текста в официальном издании Банка России — «Вестнике Банка России» или первое размещение (опубликование) на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.cbr.ru). Важно заметить, что нормативные акты Банка России не имеют обратной силы.

Общим правилом для нормотворческой функции Банка России является требование о регистрации нормативных актов Банка России в порядке, установленном для государственной

регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, то есть в Министерстве юстиции Российской Федерации. В данном случае также имеются исключения — не подлежат государственной регистрации и вступают в силу в соответствии с предусмотренным в них порядком нормативные акты Банка России, устанавливающие: изменение процентных ставок; размер обязательных резервных требований (нормативы обязательных резервов, коэффициент усреднения обязательных резервов); размеры обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп, а также для некредитных финансовых организаций в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и иными федеральными законами; прямые количественные ограничения; отраслевые стандарты бухгалтерского учета для Банка России, план счетов бухгалтерского учета для Банка России и порядок его применения; порядок обеспечения функционирования системы Банка России. В соответствии с порядком, установленным для федеральных органов исполнительной власти, также могут не подлежать регистрации иные нормативные акты Банка России.

Нормативные акты Банка России могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, то есть в Верховный Суд Российской Федерации.

Банку России присуще особое полномочие в правотворческом процессе, заключающееся в том, что проекты федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающиеся выполнения Банком России своих функций, направляются на заключение в Банк России.

Таким образом, нормативные акты Банка России являются источниками банковского права и регулируются в установленном порядке Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», другими федеральными законами, Положением Банка России от 22 сентября 2017 года № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России».

§ 6. Участники правоотношений, возникающих в сфере банковской деятельности

Участники правоотношений — один из элементов в структуре правоотношения, активный элемент.

Важно различать такие понятия, как «субъект права» и «субъект (участник) правоотношения». Принципиальное различие между указанными понятиями состоит в том, что, будучи обладателями прав и обязанностей, субъекты права являются потенциальными участниками правоотношений, а субъекты правоотношения — реальными участниками, которые реализовали принадлежащие им права или выполнили возложенные на них обязанности.

В теории права также является устоявшейся точка зрения о том, что субъект права — это лицо, обладающее правосубъектностью. По поводу взаимосвязи таких понятий, как «субъект права», «правосубъектность» и «субъективные юридические права и обязанности» С. С. Алексеев отмечал, что правосубъектность является «средством конкретизации (закрепления) круга субъектов — лиц, обладающих способностью быть носителями субъективных юридических прав и обязанностей»¹. В свою очередь, права и обязанности составляют основополагающий элемент в структуре правового механизма, с помощью которого правовая система и может выполнять свои функции².

Среди субъектов права принято выделять индивидуальные и коллективные субъекты с подразделением последних на определенные разновидности. В частности, выделяют государство и государственные и общественные организации (в терминологии 1955 г.)³. Если оперировать современными терминами, то это публично-правовые образования и юридические лица.

Поговорим о приведенных юридических конструкциях в аспекте правового регулирования банковской деятельности.

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 1. — Свердловск: СВЮрИнститут, 1972. — С. 278.

² См.: Ллойд Д. Идея права / пер. с англ. М. А. Юмашева. — М.: ЮГОНА, 2002. — С. 354.

³ См.: Теория государства и права. — М., 1955. — С. 410.

Если *исходить из* того, что *банковская деятельность — это деятельность специализированных организаций по работе с деньгами и иными экономическими инструментами как средствами обращения, платежа, накопления и товара с целью извлечения прибыли или решения иных задач экономического характера на основании закона или специального разрешения (лицензии)*, то можно выделить круг субъектов, состоящий из трех групп.

Первая группа (ее участники осуществляют выполнение банковских операций и обеспечивают их качество) — организации, выполняющие банковские операции, органы власти, осуществляющие контроль за банковской системой, организации, гарантирующие финансовую устойчивость кредитных организаций. *Вторая группа* — организации и физические лица, обращающиеся за оказанием банковских услуг. В рамках осуществления банковской деятельности формируется еще одна, *третья, группа* субъектов внутри банковской системы (корпоративная), состоящая из участников первой группы, для коллективной реализации их совместных интересов.

Подробнее поговорим о каждой группе с учетом выделения индивидуальных и коллективных субъектов.

Первая группа. Организации, выполняющие банковские операции, являются коллективными субъектами правоотношений в сфере банковской деятельности. К ним относится Центральный банк Российской Федерации и кредитные организации. Как будет видно из следующих глав, цели осуществления банковских операций у данных организаций различные.

В ряде случаев выполнение банковских операций сопряжено с реализацией задач публичного характера. Иначе говоря, выполнение отдельных банковских операций требует их предварительного контроля, в связи с чем государство наделяет кредитные организации функциями агентов валютного контроля, налогового контроля, а также контроля в сфере противодействия (легализации) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Это самостоятельное содержание правосубъектности кредитных организаций, обусловленное осуществлением банковских операций.

Важно отметить, что Банк России обладает двойственной правовой природой и служит для кредитных организаций не только банком, но и органом государственного регулирования и надзора. Выполнение данной функции обусловлено рисковым характером банковских операций, что позволяет относить Банк России в качестве органа банковского регулирования и банковского надзора тоже к первой группе участников (в рамках выполнения указанных функций складываются так называемые вертикальные связи между элементами банковской системы).

Видится непротиворечивым отнесение к первой группе участников субъекта гарантирования вкладов, а также бюро кредитных историй, т. е. организаций, обеспечивающих устойчивость кредитных организаций. В Российской Федерации функцию гарантирования вкладов осуществляет государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». Данная организация обеспечивает устойчивость кредитных организаций через сугубо финансовый механизм — фонд обязательного страхования вкладов. Иначе обстоит вопрос с бюро кредитных историй. Последние формируют банк данных об историях погашения кредитов, т. е. представляют информационный ресурс, которым можно руководствоваться при принятии кредитной организацией решения о выдаче кредита.

Наконец, к первой группе были отнесены органы власти, осуществляющие в тех или иных формах публичный финансовый контроль за деятельностью банковской системы, точнее сказать, за деятельностью Банка России. Среди них Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации. Все перечисленные органы государственной власти обеспечивают законность и эффективность выполнения Банком России своих функций, в том числе функции по развитию и укреплению банковской системы.

В этой связи среди субъектов, обеспечивающих качество банковских услуг, можно назвать такого субъекта, как финансовый уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг¹.

¹ См.: Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

Вторая группа. Круг субъектов-потребителей банковских услуг неоднороден. Банковские услуги Центрального банка Российской организации служат решению публичных задач, в связи с чем он вступает в правоотношения с кредитными организациями и государством, в то время как банковские услуги кредитных организаций служат решению частных задач, в связи с чем они вступают в правоотношения с физическими лицами и юридическими лицами, в том числе с юридическими лицами, являющимися кредитными организациями (отношения, складывающиеся в последнем случае, принято относить к горизонтальным связям внутри банковской системы). Обобщая потребителей банковских услуг кредитных организаций, можно говорить о такой группе, как хозяйствующие субъекты.

Таким образом, мы видим, что потребители банковских услуг могут быть как коллективными субъектами (публично-правовые образования в лице соответствующих органов власти, юридические лица (субъекты хозяйствования)), так и индивидуальными субъектами (физические лица, потребляющие банковские услуги в личных целях или в целях осуществления предпринимательской деятельности).

Наконец, третья группа участников правоотношений по поводу осуществления банковской деятельности имеет корпоративную природу, поскольку появление ее субъектов тем или иным образом связано с вопросами объединения коммерческих и (или) профессиональных интересов кредитных организаций. Речь идет о банковских группах и банковских холдингах, а также о союзах и ассоциациях кредитных организаций.

Банковской группой признается не являющееся юридическим лицом объединение юридических лиц, в котором одно юридическое лицо или несколько юридических лиц находятся под контролем либо значительным влиянием одной кредитной организации. Банковским холдингом признается не являющееся юридическим лицом объединение юридических лиц, включающее хотя бы одну кредитную организацию, находящуюся под контролем одного юридического лица, не являющегося кредитной организацией.

Союзы и ассоциации кредитных организаций — юридические лица, не преследующие цели извлечения прибыли, создающиеся для защиты и представления интересов своих членов, координации их деятельности, развития межрегиональных и международных связей, удовлетворения научных, информационных и профессиональных интересов, выработки рекомендаций по осуществлению банковской деятельности и решению иных совместных задач кредитных организаций. Союзам и ассоциациям кредитных организаций запрещается осуществление банковских операций.

Таким образом, из приведенных определений видно, что банковские группы и банковские холдинги не являются юридическими лицами, а союзы и ассоциации кредитных организаций являются юридическими лицами.

Участие первых в качестве самостоятельного субъекта правоотношений в сфере банковской деятельности связано с повышенными финансовыми рисками соответствующего объединения, что предполагает осуществление специализированного банковского регулирования и надзора за их совместным функционированием. Так, Банк России устанавливает обязательные для банковских холдингов правила составления и представления информации, необходимой для оценки рисков банковского холдинга и осуществления надзора за кредитными организациями — участниками банковских холдингов, представления в Банк России и раскрытия отчетности банковских холдингов, установленной Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» (ч. 1 ст. 57 Закона о Банке России).

Участие вторых заключается в коллективном представлении и защите интересов. Например, Банк России устанавливает методики определения собственных средств (капитала) и обязательных нормативов кредитной организации (банковской группы) с учетом международного опыта, консультаций с кредитными организациями, банковскими ассоциациями и союзами (п. 1 ст. 72 Закона о Банке России).

Глава 2

Правовые основы организации и функционирования банковской системы Российской Федерации

§ 1. Понятие и структура банковской системы

За последние десятилетия банковская система России претерпела кардинальные изменения. До проведения банковских реформ в начале 90-х годов в нашей стране существовала монополия государства на банковское дело. Все банковские учреждения находились в государственной собственности. В настоящее время государство оставило за собой только функцию контроля и надзора за банковской системой, при этом большая часть полномочий находится у Банка России, обладающего особым правовым статусом.

В банковской системе принято выделять «уровни построения». Причем такие подходы применяются фактически к банковским системам всех стран. К первому уровню относят всегда главный (центральный) банк, ко второму — все иные банки и банковские институты, функционирующие в том или ином конкретном государстве. В соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» (ст. 2) банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также представительства иностранных банков.

Анализ научной и учебной литературы позволяет констатировать, что в настоящее время не сложилось единого подхода к научному определению понятия «банковская система». Традиционно считается, что банковскую систему можно рассматривать в узком и широком смысле.

В основном ученые исходят из понимания банковской системы как «внутренне организованной, объединенной общими целями и задачами, совокупности кредитных организаций, органов управления и организаций банковской инфраструктуры»¹.

¹ Ефимова, Л. Г. Банковское право. Т. 1: Банковская система Российской Федерации. — М.: Статут, 2010. — С. 32–33.

Более узкое понимание банковской системы представлено в учебнике «Банковское право» под редакцией Д. Г. Алексеевой, С. В. Пыхтина. Авторы рассматривают банковскую систему как совокупность определенных законом субъектов, имеющих исключительное право на проведение банковских операций либо представление интересов иностранных банков, которые в совокупности являются упорядоченным единством, целостностью¹.

Таким образом, банковскую систему Российской Федерации следует рассматривать как *внутренне организованную, взаимокоординированную и взаимосвязанную, объединенную общими целями и задачами* совокупность различных видов кредитных организаций и банковских институтов, функционирующих в государстве на единых принципах и являющуюся составной частью кредитной системы. Соответственно, следует различать «*банковскую систему*» и «*кредитную систему*» и рассматривать их как часть и целое. При этом под банковскими институтами в данном случае следует понимать банковские холдинги, банковские группы, банковские ассоциации (союзы).

В отличие от банковской системы, в экономической литературе кредитная система определяется как совокупность кредитных отношений, форм и методов осуществления кредитных операций, а также действующих в ней кредитных учреждений².

В кредитную систему, помимо кредитных организаций (банков и небанковских кредитных организаций), входят специализированные финансово-кредитные учреждения, которые именуются с 2013 года в Федеральном законе «О Центральном банке РФ (Банке России)» «*некредитными финансовыми организациями*» (ст. 76.1.). К последним относятся страховые компании, компании по управлению активами (профессиональные участники рынка ценных бумаг), пенсионные фонды, брокерские компании, микрофинансовые организации.

В свою очередь, в кредитную систему большинство специалистов не включают такие банковские институты как союзы

¹ Банковское право: учебник / отв. ред. Д. Г. Алексеева, С. В. Пыхтин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. — С. 61.

² В. П. Климович Финансы, денежное обращение и кредит: учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012. — С. 304.

и ассоциации кредитных организаций. При этом, по мнению некоторых ученых, названные союзы и ассоциации включаются в банковскую систему (если ее рассматривать в *широком* понимании)¹.

Следовательно, российским законодателем банковская система определяется именно в *узком* понимании этой дефиниции. В узком смысле банковская система представляется в том виде, в котором она закреплена в ст. 2 Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395–1 «О банках и банковской деятельности», то есть в нее включаются, как отмечалось: Банк России, кредитные организации и представительства иностранных банков. До внесения изменений Федеральным законом от 14 марта 2013 г. № 29-ФЗ в банковскую систему также включались филиалы иностранных банков. Данные изменения были обусловлены тем, что в соответствии с международным правом филиалы иностранных банков не подпадали под юрисдикцию Российской Федерации и поэтому имели право не выполнять ряд требований Банка России, например, не обязаны были выполнять нормативы по обязательному отчислению средств в фонды обязательного резервирования, также филиалы иностранных организаций, имея более выгодные условия кредитования, могли снизить конкурентоспособность российских банков. В связи с этим с 2013 года на территории Российской Федерации было запрещено создавать филиалы иностранных банков.

В отличие от филиалов представительство иностранного банка — это обособленное подразделение иностранного банка, открытое на территории Российской Федерации и получившее разрешение Банка России на открытие представительства. Его открытие осуществляется на основании Положения Банка России от 22 апреля 2015 г. № 467-П «О порядке аккредитации Банком России представительства иностранной кредитной организации, аккредитации иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации, и осуществления контроля за деятельностью представительства иностранной кредитной

¹ См., например: Тосунян Г. А. Государственное управление в области финансов и кредита в России: учебное пособие. — М., 1997.

организации». Представительство создается иностранной кредитной организацией в целях изучения экономической ситуации и положения в банковском секторе России, для оказания консультационных услуг своим клиентам, поддержания и расширения контактов с российскими кредитными организациями, развития международного сотрудничества. Представительство не является юридическим лицом, не имеет права заниматься коммерческой деятельностью и выступает от имени и по поручению представляемой им кредитной организации, название которой указано в Разрешении на открытие Представительства. Представительство не является хозяйствующим субъектом и не получает прибыли от своей деятельности. Расходы Представительства финансируются иностранной кредитной организацией.

Если же исходить из более *широкого понятия* банковской системы, то, как уже отмечалось, в нее необходимо включать союзы и ассоциации кредитных организаций, а также банковские группы и банковские холдинги, которые перечисляются в Федеральном законе от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», но которые непосредственно не названы в качестве элементов банковской системы в статье 2 названного закона.

Следует отметить, что рассмотрение банковской системы в данном случае основывается на институциональном подходе (т. е. когда в систему включаются определенные институты), однако можно использовать и другие подходы. В частности, известные специалисты в области банковского права Т. Э. Рождественская и А. Г. Гузнов в учебнике «Публичное банковское право: учебник для магистров», указывают на то, что при рассмотрении структуры банковской системы можно использовать *правовой* и *функциональный* подходы. При этом в правовом аспекте понятие банковской системы рассматривается авторами по аналогии с институциональным подходом, который, как известно, является более узким, по сравнению с функциональным. Последний подход предполагает, по мнению авторов, что в банковскую систему, помимо субъектов, следует включать и такие компоненты, «как отношения, складывающиеся между различными институтами, систему регулирования

указанных отношений, цели и принципы деятельности различных институтов»¹.

Следует отметить, что банковская система и отношения, касающиеся порядка ее организации и функционирования непосредственно связаны с понятием банковской деятельности и включаются в предмет изучения российского банковского права.

§ 2. Правовое регулирование организации и функционирования банковской системы

Банковская система не может существовать без правового регулирования со стороны государства.

Правовое регулирование банковской системы подразумевает установление системы нормативно-правовых актов, на основании которых очерчиваются правовые рамки банковской деятельности и регламентируются основы построения банковской системы. Стабильное развитие банковской системы возможно только при эффективном управлении ею со стороны государственных органов.

Следует учитывать, что систему органов, осуществляющих правовое регулирование организации и функционирования банковской системы, можно разделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции.

¹ При первом подходе авторы соответственно в банковскую систему включают: 1) Банк России; 2) банки и небанковские кредитные организации; 3) Агентство по страхованию вкладов. При функциональном подходе дополнительно включаются такие элементы как: 1) организации, которые, формально не относясь к кредитным институтам, тем не менее, выполняют определенные функции в рамках поддержания инфраструктуры банковского сектора (валютные биржи, центральные депозитарии и проч.); 2) кредитные субинституты, существование которых зависит от состояния национальной экономики конкретной страны, ее традиций и т. д. (например, меняльные конторы, кредитные кооперативы, ломбарды и т. д.); 3) институты развития (примером может служить Внешэкономбанк России). В рамках указанных подходов, авторы определяют банковскую систему как «структурно организованную совокупность институтов, связанных с банковской деятельностью или обеспечивающих стабильность ее осуществления, а также защиту интересов кредиторов, отношения между ними, цели и принципы функционирования различных институтов»// См., подробнее: Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. — М.: Проспект, 2016. — С. 55–56.

К *первому блоку* органов следует отнести Правительство РФ, Федеральное собрание РФ, а также, не являющегося органом, но обладающего общей компетенцией в сфере государственного управления — Президента РФ. Ко *второму блоку* можно отнести Банк России, Агентство по страхованию вкладов, и в какой-то части принадлежащих полномочий — Уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (далее — финансовый уполномоченный).

Рассмотрим более подробно каждый из вышеперечисленных субъектов.

I. Основные полномочия *Президента России* в банковской сфере заключаются в определении основных направлений развития государства, включая кредитно-финансовую составляющую. Президент РФ наделен такими правами как представление в Государственную Думу РФ кандидатуры Председателя Банка России и постановка вопроса перед ГД РФ об освобождении его от должности (ст. 83 Конституции РФ), направление трех человек в Национальный финансовый совет ЦБ РФ, а также согласование кандидатур в члены Совета директоров Банка России. Кроме того, Центральный банк РФ обязан обеспечить Президента РФ всей необходимой информацией о состоянии и функционировании банковской системы в целом.

Полномочия Федерального собрания РФ в отношении регулирования функционирования банковской системы сводятся к следующему: в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке (Банке России)» закреплено, что Банк России подотчетен Государственной Думе. На основании этого Государственной Думой РФ реализуются следующие полномочия:

1. Назначение на должность и освобождает от нее Председателя Банка России и членов Совета директоров Банка России.

2. Направление в Национальный финансовый совет и отзыв из него своих представителей.

3. Рассмотрение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

4. Заслушивание докладов Председателя Банка России о деятельности ЦБ РФ.

5. Принятие решения о проверке Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений.

6. Проведение парламентских слушаний о деятельности Банка России с участием его представителей.

7. Рассмотрение годового отчета Банка России.

Полномочия *Совета Федерации РФ* не столь обширны и заключаются в направлении двух своих представителей в Национальный финансовый совет (ст. 12 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»).

Правительство РФ как орган исполнительной власти общей компетенции имеет обширные полномочия в сфере правового регулирования функционирования банковской системы. Согласно ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, в связи с этим Банк России совместно с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, а также политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации.

II. В первую очередь, к органам специальной компетенции, осуществляющим правовое регулирование организации и функционирования банковской системы на постоянной основе, относится *Банк России*. Центральный банк РФ, который, по сути, обладает монопольным правом руководить всей банковской системой, и соответственно, обладает самыми важными инструментами по ее управлению. Согласно ст. 56 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов¹.

Агентство по страхованию вкладов (далее — АСВ) создано в целях обеспечения функционирования системы страхования вкладов. В основном полномочия АСВ связаны со сферой

¹ Подробнее о полномочиях Банка России см. гл. 3 настоящего учебника.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru