

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН

Г. А. ТОСУНЯН · А. Ю. ВИКУЛИН · А. М. ЭКМАЛЯН

БАНКОВСКОЕ П Р А В О

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О Б Щ А Я Ч А С Т Ь

Учебник

Под общей редакцией
академика РАН *Б. Н. Топорнина*



МОСКВА
ЮРИСТЪ
2003

УДК 347.73(075.8)
ББК 67.404.2
Т62

Рецензент
доктор юридических наук, профессор *М.И. Пискотин*

Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М.

Т62 Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учебник / Под общ. ред. акад. Б.Н. Топорнина. — М.: Юристъ, 2003. — 448 с.

ISBN 5-7975-0233-X (в пер.)

Настоящая работа — первый в отечественной науке учебник по Общей части банковского права. В нем обосновывается тезис о том, что банковское право — комплексная отрасль российского права. Исследованы предмет, принципы, методы правового регулирования, структура и источники банковского права.

Разработаны теоретические аспекты науки банковского права: методология, понятийный аппарат, структура, а также программа учебного курса «Банковское право РФ. Общая часть» и библиография.

Рассмотрен исторический опыт и перспективы правового регулирования банковской деятельности в России с учетом уроков банковского кризиса 1997—1998 гг.

Материал изложен исходя из потребностей учебного процесса.

Прилагается наиболее полный библиографический указатель работ по банковскому праву, изданных на русском языке до 1999 г.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов-практиков, работающих в банковской сфере, всех интересующихся банковским правом, банковским делом, а также проблемами теории права.

УДК 347.73(075.8)
ББК 67.404.2

ISBN 5-7975-0233-X

© «Юристъ», 1999
© Тосунян Г.А., Викулин А.Ю.,
Экмалян А.М., 1999.

К ЧИТАТЕЛЮ

Вряд ли в наше время нуждается в доказательствах положение о том, что банки и другие кредитные организации играют чрезвычайно важную роль в налаживании и успешном развитии экономики, достижении ее высокой эффективности. Такие доказательства успешно демонстрирует сама жизнь на основе как положительных, так и, к сожалению, отрицательных (в частности и для России) результатов. Банки осуществляют посреднические операции между различными «игроками» на финансовом поле, они призваны способствовать оптимизации размещения денежных средств, успешному кредитованию бизнеса, активному использованию вкладов юридических и физических лиц. В наше время банки активно работают с собственным и привлеченным капиталом, обеспечивают переводы все более крупных сумм денежных средств. События последнего времени показали, что содержание, характер, а главное, итоги деятельности банков и других кредитных организаций большей частью опосредствованно, а то и прямо воздействуют на все стороны жизни общества.

Банковская деятельность стала важной частью профессии, овладение которой становится предметом жизненной необходимости не только для тех, кто работает в банках, но и для тех, работа которых зависит от банков, связана с ними. Не случайно в России, как и во всем мире, банковская деятельность занимает и привлекает многих людей, своей спецификой, природой и назначением притягивает все новые поколения.

Бюджетная стабилизация, нормализация расчетных отношений и обеспечение прозрачности финансовых потоков, достижение устойчивости банковской системы и национальной валюты, повышение уровня доверия к ним со стороны общества и не в последнюю очередь обеспечение защиты интересов вкладчиков банков — таковы требования, которые должны быть реализованы в России по возможности в короткие сроки.

Для решения этих сложных и масштабных задач нынешнему и будущему поколениям юристов потребуется широкий спектр знаний, понимание глубинных закономерностей как общеправового, так и отраслевого развития, способность хорошо ориентироваться

в многообразии правовых актов. В связи с этим крайне важно изучать не только позитивное право (в данном случае нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Банка России и кредитных организаций), но и тенденции правового развития. И не только в России, но и в Европе и во всем мире. Речь идет о четкой и перспективной концепции развития банковского права. Все это качественно повышает уровень требований к учебно-юридической литературе, посвященной указанным вопросам.

Разумеется, российское банковское право — это право, творимое в России, регулирующее банковские отношения главным образом в рамках российского государства. Но банковское право России развивается не в вакууме, а во взаимодействии с банковским правом других стран и регионов. По своим корням ближе всего к российскому банковскому праву стоит банковское право стран, принадлежащих, как и Россия, к семье «континентального права». По этой причине и вследствие тесных экономических связей российское банковское право не может в своем развитии не учитывать банковское право Европейского союза. Но и многие институты банковского права стран, входящих в семью «общего права», особенно из практики банковского регулирования в США и Великобритании, также не могут игнорироваться российским банковским правом. Именно в области банковского права отчетливо проявляется тенденция к сближению правовых систем.

Развитие банковского права и переход к его преподаванию как самостоятельной учебной дисциплины на соответствующих факультетах — составная часть вопроса о качественном обновлении системы высшего образования в России, о приведении этой системы в соответствие с потребностями коренного реформирования экономики и права страны. Несомненно, уровню подготовки специалистов в области банковского права, от которых во многом будет зависеть уровень развития экономики, в особенности финансовой системы России в XXI в., необходимо уделять первостепенное внимание. Именно они — новые поколения российских юристов призваны не только решать конкретные задачи, но и осуществлять высокие идеалы правового государства, провозглашенные Конституцией Российской Федерации, но далеко не всегда реализованные на практике.

Предлагаемый вниманию читателя учебник отражает новые, современные подходы к научному познанию банковского права Российской Федерации.

До сих пор в центре внимания исследователей находились такие несомненно важные, но частные вопросы, как правовое регулиро-

вание отдельных банковских или валютных операций, правовые основы организации банка, операции с ценными бумагами и т.п.

Все эти аспекты банковской деятельности объяснены часто на весьма хорошем уровне во множестве различных источников, но, по меткому выражению классика финансового права XIX в. М.Ф. Орлова, они составляют, так сказать, «мелкую монету науки»¹, если, конечно, взять их в сравнении с фундаментальными проблемами банковского права.

Общие же вопросы — что есть банковское право? каково его место в системе российского права? что представляет собой его предмет и методы правового регулирования? существуют ли особые принципы и источники, а также специфический понятийный аппарат банковского права? — достаточно долгое время находились вне поля зрения ученых и, конечно же, не затрагивались в учебном процессе.

Предлагаемая книга как раз и дает ответы на эти вопросы. Авторами выдвигается и достаточно убедительно обосновывается положение о том, что банковское право — это самостоятельная отрасль российского права, имеющая комплексный характер. Представляется, что авторам удалось достичь поставленной перед собой цели.

Обоснование комплексного характера банковского права предопределило широту научных интересов авторов, заставило их вторгаться в различные области юриспруденции, выдвигать и аргументировать положения, отдельные из которых можно определить как новое слово в науке. В данном случае необходимо упомянуть о месте комплексной отрасли права в системе права и ее предметном ядре, о комплексном методе правового регулирования (теория права), о денежной функции государства и денежной власти (конституционное право), о принципе исключительной правоспособности (гражданское право) и др.

Всяческого одобрения и высокой оценки заслуживает четкое и систематизированное изложение авторами предлагаемого материала, подача его с учетом потребностей учебного процесса, в связи с чем книга рекомендована нами в качестве учебника для преподавания в юридических высших учебных заведениях.

Особенно ценно то, что авторы не только предлагают читателю новые тезисы, положения и выводы, но и показывают всю цепочку своих рассуждений и умозаключений, логику исследовательского

¹ Орлов М.Ф. О государственном кредите // У истоков финансового права. Т. 1: Золотые страницы финансового права России. М., 1998. С. 299.

процесса, путь, следуя которому они получили конечный научный результат.

По сути дела, авторы приглашают читателя в свою исследовательскую лабораторию, что несомненно повышает научно-методический уровень данной работы, а также является одним из важных элементов учебной литературы, так как раскрывает перед студентами и аспирантами приемы и методы научно-исследовательской работы.

Следует подчеркнуть, что четкое и основательное изложение именно базовых положений банковского права особенно необходимо в связи с тем, что процесс их устаревания происходит существенно медленнее, чем устаревание знаний по частным вопросам.

Тенденция, выражающаяся в том, что однажды приобретенные знания и умения устаревают сегодня быстрее, чем прежде, характерная для современного российского права в целом, наиболее ярко проявляется в области правового регулирования банковской деятельности в связи с наличием огромного массива нормативных правовых актов, зачастую изобилующих нестыковками, несоответствиями и противоречиями, а также в связи с беспрецедентно быстрыми изменениями в сфере банковского права Российской Федерации.

Именно поэтому процесс более быстрого устаревания знания конкретных правовых норм является доводом в пользу солидной общетеоретической подготовки кадров. Вот почему высшие учебные заведения не должны сегодня ограничиваться лишь преподаванием частных вопросов. Они обязаны передавать будущим специалистам широкий спектр правовых знаний и умений в области финансов и кредита, что вполне соответствует традициям российской правовой науки.

Умение проникнуть в суть явления, постоянная готовность к повышению своей квалификации, желание учиться — вот качества, необходимые юристу XXI века. Чрезвычайно актуально звучат сегодня слова Бенджамина Бриттена: «Учеба — это как гребля против течения. Как только ты останавливаешься, тебя относит назад». Представляется, что авторам удалось в процессе работы над книгой учесть вышеизложенное пожелание.

Книга рассчитана на широкий круг читателей и прежде всего на студентов и преподавателей юридических высших учебных заведений. Учебником могут пользоваться и юристы-практики, работающие в банках, других кредитных организациях, государственных учреждениях, занимающихся вопросами управления и правового регулирования банковской деятельности, а также юрис-

ты, работающие в сфере российского частного бизнеса, развивающие связи с банковскими организациями.

Знание основных положений Общей части банковского права необходимо не только юристу, работающему в банке, но и руководителю предприятия, менеджеру, работнику правоохранительных и законотворческих органов. Пользу из учебника могут извлечь все, кто интересуется проблемами правового регулирования банковской системы России не только в ее сегодняшнем состоянии, но и в перспективе, с «заделом» на будущее.

Академик-секретарь отделения философии, социологии,
психологии и права Российской академии наук,
директор Института государства и права РАН
академик РАН **Б.Н. Топорнин**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Существует расхожее мнение, что в результате финансового кризиса 1998 г. банковская система России оказалась разрушенной, в связи с чем исследование проблем банковского права потеряло актуальность. Авторы настоящего учебника убеждены в обратном. Мы полагаем, что одной из весомых причин финансово-банковского кризиса, выявившего неустойчивость российских банков к внешним потрясениям, является то, что до сих пор нет единой организационно-правовой концепции построения и функционирования банковской системы России. И сегодня вряд ли можно найти человека, который смог бы четко ответить на вопрос: какую банковскую систему мы строим в стране?

Процесс построения банковской системы и правового урегулирования деятельности кредитных организаций идет у нас наскоками, бессистемно, вне какого-либо плана. Это обусловлено, в частности, отсутствием целостного взгляда на многие проблемы функционирования коммерческих банков в России и на их правовую основу, а также непониманием сущностных характеристик самого банковского права.

На протяжении многих лет не прекращается научная дискуссия о том, что представляет собой банковское право. В ходе этой дискуссии выявились многочисленные (часто прямо противоположные) точки зрения.

Так, одни ученые считали банковское право подотраслью финансового права¹, другие относили все правоотношения, возникающие в банковской сфере, к хозяйственно-правовым² и не признавали, что банковское право является отдельной отраслью права³.

Высказывается мнение, что банковское право не является ни самостоятельной отраслью права, ни подотраслью права, так как

¹ См.: *Гуревич И.С.* Очерки советского банковского права. Л., 1952. С. 16; *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 161.

² См.: *Коган М.Л.* Правоотношения между Госбанком и объединениями // Сов. государство и право. 1974. № 1. С. 60.

³ См.: *Коган М.Л.* Проект нуждается в доработке // Государство и право. 1996. № 2. С. 98.

общественные отношения, которые регулируются банковским правом, нельзя признать настолько своеобразными, чтобы они смогли составить предмет отдельной отрасли права¹, или что выделять банковское право в отдельную отрасль права пока рано и оно должно рассматриваться как институт или подотрасль финансового права, так как в противном случае возникнет опасность, что оно будет обеспечивать только интересы самих банков, но не государства, не гражданина, не общества в целом².

Одни говорят о межотраслевом характере банковского права³, другие отмечают, что при сохранении экономических оснований в ближайшее время банковское право постепенно трансформируется в самостоятельную отрасль права и получит право на существование⁴, третьи утверждают, что банковское право уже сегодня можно рассматривать в качестве самостоятельной комплексной отрасли права⁵.

Возникает вопрос: какое значение имеет эта, казалось бы совершенно далекая от повседневной практики, проблема?

Существует, например, мнение, что «решение вопроса о признании или непризнании банковского права самостоятельной отраслью с точки зрения практического применения не имеет существенного значения, равно как это мало что значит для развития самой отрасли»⁶.

На наш взгляд, эта точка зрения неверна и непродуктивна. Отсутствие теоретического обоснования и общенаучного признания банковского права как самостоятельной отрасли права означает продолжение существующей ныне порочной практики, при которой различные аспекты правового регулирования банковской деятельности освещаются отдельно друг от друга, что делает невозможным формирование целостного представления о таком слож-

¹ См.: *Ефимова Л.Г.* Банковское право: Учебное и практическое пособие. М., 1994. С. 4.

² См.: *Горбунова О.Н.* Выделять банковское право в отдельную отрасль права пока рано // *Юрид. мир.* 1998. № 8. С. 15.

Е.А. Павлодский считает справедливой критику точки зрения, в соответствии с которой банковское право можно считать институтом либо подотраслью финансового права (см.: *Павлодский Е.А.* Идеи автора поддерживаю // *Государство и право.* 1996. № 2. С. 103).

³ См.: *Бутов А.В.* Пожелание практика // *Государство и право.* 1996. № 2. С. 103.

⁴ *Олейник О.М.* Основы банковского права: Курс лекций. М., 1997. С. 33.

⁵ См.: *Пискотин М.И.* Об учебном курсе «Основы банковского права Российской Федерации» // *Государство и право.* 1996. № 1. С. 108.

⁶ *Олейник О.М.* Основы банковского права: Курс лекций. С. 33.

ном и в ряде отношений противоречивом предмете, каким является банковское право России.

Замыкаясь при изучении проблем правового регулирования деятельности кредитных организаций в рамках различных отраслей юридической науки (в рамках конституционного права, гражданского права, административного права, финансового права, уголовного права и т.д., каждое из которых имеет свой особый взгляд на вещи, что совершенно обоснованно), мы остаемся в плену специфического рассмотрения ими проблем.

Разумеется, в различных отраслях юридической науки проведены ценные исследования отдельных аспектов правового регулирования банковской деятельности и получены результаты, имеющие большое значение для дальнейшего развития науки и практики банковского права. Тем не менее важно иметь в виду, что с точки зрения банковского права мы, изучая названные дисциплины, как правило, постигаем лишь частные вопросы и оказываемся не в состоянии охватить правовые проблемы банковской деятельности во всей их полноте. Именно это обуславливает ошибочность изложенной выше точки зрения.

В конечном счете само возникновение банковского кризиса и его столь ужасные последствия были бы невозможны, если бы люди, непосредственно занятые осуществлением банковской деятельности, имели целостное представление не только о технической стороне банковского дела, но и о правовых основах осуществления банковской деятельности, без чего невозможно высокопрофессиональное управление банком.

Отсутствие профессионализма в банковском управлении, конечно же, сыграло далеко не последнюю роль в формировании предпосылок и условий финансово-банковского кризиса. Общеизвестен недостаточный уровень правовой подготовки не только многих руководителей и работников кредитных организаций, но и авторов ряда нормативных актов Банка России, которые также не получили в свое время целостного банковско-правового образования.

Словом, сегодня невозможно успешно решать проблемы управления банковской системой и процессом ее развития, ограничиваясь изучением вопросов правовой регламентации создания и деятельности кредитных организаций и других элементов банковской системы лишь в рамках курсов конституционного, гражданского, административного, финансового, уголовного и международного

права, в которых правоотношения с участием кредитных организаций рассматриваются в аспекте, обусловленном спецификой предмета соответствующей отрасли права, что вполне естественно.

Систематизированное, целостное изложение научного материала банковского права (как самостоятельной комплексной отрасли права) является необходимым условием его глубокого усвоения и соответственно — условием качественного управления банковским сектором страны.

В предлагаемом вниманию читателей учебнике с общетеоретических позиций обосновывается роль и место банковского права как самостоятельной комплексной отрасли права в системе российского права.

С этой целью рассматриваются специфика предмета и принципы банковского права как комплексной отрасли права, особенности методов правового регулирования банковского права, его структура и источники.

Вопрос о том, что к критериям выделения отрасли права относятся наличие собственных предмета и метода, был решен еще в советское время. В тот период вопросы теории права были почти единственными, по которым допускалось ведение научных дискуссий. Однако не приверженность традиции заставила авторов учебника разрабатывать указанные вопросы применительно к банковскому праву. Без этого просто нельзя было обойтись: невозможно обосновать наличие самостоятельной отрасли права, не раскрывая ее предмета, метода, систему, принципов и т.д.

Особой задачей стала разработка теоретических вопросов науки банковского права как отрасли юридической науки, что предполагает рассмотрение ее предмета, методологии, системы, отличий от одноименной отрасли права и учебной дисциплины.

Большое место в учебнике отведено понятийному аппарату банковского права, в ходе разработки которого авторы попытались сформулировать и теоретически обосновать определения отдельных правовых понятий, которые, несмотря на широкое употребление в текстах различных нормативных правовых актов, до сих пор в различных источниках трактуются по-разному, что не соответствует повседневным потребностям правоприменительной практики.

Изложение теоретических аспектов науки банковского права, как известно, предполагает обращение не только к ее современно-

му состоянию, но и к историческому опыту, целостное рассмотрение которого позволяет обосновывать магистральные направления дальнейшего развития банковского права России.

При изложении истории банковского права авторы исходили из того, что логика исторического развития российской банковской системы и банковского законодательства наиболее наглядно проявляется на переломных (кризисных) этапах исторического развития государства. Поэтому основное внимание сосредоточивается на таких вопросах, как становление банковской системы России, ее формирование в годы проведения новой экономической политики, реформирование в условиях построения рыночной экономики в 80—90-х гг. XX в.

Анализ состояния российской экономики, причины, обусловившие наступление системного банковского кризиса 1997—1998 гг., дает возможность спрогнозировать и теоретически обосновать основные направления дальнейшего развития банковской системы и банковского законодательства России.

Указатель сокращений

ВВС СССР	— Ведомости Верховного Совета СССР
ВСНД и ВС (РФ, РСФСР, СССР)	— Ведомости Съезда народных депутатов (РФ, РСФСР, СССР) и Верховного Совета (РФ, РСФСР, СССР)
РГ	— Российская газета
СЗ (РФ, СССР)	— Собрание законодательства (РФ, СССР)
СП СССР	— Собрание постановлений Совета Ми- нистров (Правительства) СССР
СУ РСФСР	— Сборник узаконений РСФСР

Глава I. БАНКОВСКОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА, КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Банковская система, будучи одним из самых важных элементов экономики любого современного государства, оказывает огромное, разностороннее воздействие на жизнедеятельность общества в целом. Она не только обеспечивает аккумуляцию свободных денежных средств и их вовлечение в официальный оборот, но и является механизмом межотраслевого и межрегионального перераспределения денежного капитала, а также ключевым элементом расчетного и платежного механизмов хозяйственной системы страны.

От состояния банковской системы государства существенным образом зависит защищенность и устойчивость национальной валюты, в том числе ее покупательная способность и курс по отношению к иностранным валютам, что имеет превостепенное значение для государственного суверенитета.

Бесперебойное и эффективное функционирование государственных органов и учреждений, развитие суверенного государства в целом напрямую зависят от состояния банковской системы страны, от ее устойчивости и надежности. Без такой системы невозможно успешное осуществление государственных экономических, социальных, политико-правовых, экологических и других программ и проектов.

Для любого суверенного государства вопросы обеспечения устойчивости национальной банковской системы, составляя часть содержания понятия «экономическая безопасность государства», имеют стратегическое значение и всегда актуальны.

Становление в Российской Федерации банковской системы рыночного типа и формирование ее правовых основ относятся к числу наиболее зримых и очень важных результатов происходящей в стране экономической реформы. Более того, становление новой банковской системы и ее правовых основ является обязательным условием последовательного осуществления самой экономической реформы.

Хотя и до начала реформ в стране существовала разветвленная система банковских учреждений, банковское дело в России, по су-

щество, складывается сейчас заново. И это связано не только с появлением в составе банковской системы коммерческих российских и иностранных банков. Коренным образом изменились условия, в которых работают все кредитные организации, а следовательно, стали иными их функции, задачи, методы деятельности, характер выполняемых ими операций, вся система их функционирования.

Совершенствование формирующейся новой банковской системы и банковского права, регулирующего банковскую деятельность, — необходимое условие успеха проводимых в стране экономических преобразований.

§ 1. Банковское право — комплексная отрасль права

В советский период банковское право рассматривалось обычно как подотрасль либо институт финансового права. Само финансовое право трактовалось как обособившаяся часть государственного и административного права, выделившаяся в самостоятельную отрасль права в связи со спецификой объекта правового регулирования и его общественным значением. В силу этого основным методом правового регулирования финансового права был метод властных предписаний, который распространился и на банковское право. При этом все общественные отношения, в которых участвовали банки как субъекты хозяйственной деятельности, как равноправные партнеры, оставались в сфере действия гражданского права.

Из сказанного следует, что уже в то время были некоторые основания, которые могли позволить банковскому праву выделиться в комплексную отрасль, объединяющую нормы административного и гражданского права. Но этого не произошло. Ни наука, ни практическая деятельность в области систематизации законодательства не пошли по такому пути. И это понятно. В советское время вся хозяйственная деятельность, в том числе в банковской сфере, основывалась больше на директивах из центра, чем на договоре, а сама банковская деятельность носила скорее властноорганизационный, чем коммерческий характер. По этой причине в указанный период договорные отношения, регулируемые нормами гражданского права, естественно, имели лишь подчиненное значение и весьма ограниченную область распространения. В таких условиях, конечно же, не могла возникнуть практическая потребность в том, чтобы объединять нормы гражданского и администра-

тивного права в единую отрасль банковского права, превращая его тем самым в комплексную отрасль.

С началом экономической реформы и обусловленными ею качественными изменениями законодательства резко изменилось соотношение норм публичного и частного права, регулирующих банковскую деятельность, в пользу последнего. При этом не исчезло и не могло исчезнуть административно-правовое регулирование деятельности кредитных организаций, хотя его содержание и характер претерпели существенные изменения.

Такие перемены поставили в повестку дня обусловленный настоятельной практической потребностью вопрос о выделении банковского права в самостоятельную комплексную отрасль.

Банковское право как самостоятельная отрасль права выделяется в системе российского права в силу следующих обстоятельств:

1. Наличие общественной потребности и государственного интереса в самостоятельном правовом регулировании такой отрасли, обусловленное особой значимостью банковской системы для осуществления и успешного завершения экономической реформы.

Мнение о политической заинтересованности государства в самостоятельном регулировании комплекса общественных отношений, обладающих определенным единством, в качестве предпосылки для выделения отрасли права впервые было высказано Л.И. Дембо и поддержано М.И. Пискотиным¹. Тезис же об общественном значении объекта правового регулирования в качестве одной из предпосылок для выделения отрасли права впервые был выдвинут и обоснован Р.О. Халфиной и воспроизводится в ряде работ как бесспорный².

Особая значимость банковской системы, наличие общественной потребности и государственного интереса в самостоятельном правовом регулировании банковской деятельности обусловлены тем, что деятельность коммерческих банков и Банка России непосредственно влияет на реализацию государственной экономической

¹ См.: Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Сов. государство и право. 1956. № 8. С. 91; Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 48.

² См.: Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 195; Советское административное право (Общая часть). М., 1962. С. 56; Финансовое право. М., 1967. С. 38; Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). С. 49.

кой политики и обеспечение экономической безопасности страны. Этот тезис получил нормативное закрепление в Указе Президента РФ от 29 апреля 1996 г. «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)», где сказано, что нормализация финансовых потоков и расчетных отношений, устойчивость банковской системы и национальной валюты, степень защищенности интересов вкладчиков являются важнейшими критериями, определяющими состояние экономической безопасности государства¹.

2. Наличие самостоятельного предмета правового регулирования, обусловленное четким выделением специфики регулируемых данной отраслью общественных отношений.

Вопрос о том, что в основе разграничения единого российского права на отдельные отрасли лежит прежде всего предмет правового регулирования, был решен и получил общее признание в ходе первой научной дискуссии о системе советского социалистического права в 1938—1940 гг.

Общественные отношения являются предметом правового регулирования в той мере, в какой они имеют волевой характер, т.е. выступают в виде волевого поведения. Волевое поведение может выражаться в конкретных поведенческих операциях, выступать в виде поступков или целостной деятельности. От уровня регулируемого правом поведения во многом зависят особенности структуры права. Как правило, отдельная юридическая норма регулирует поведение на уровне поведенческой операции, институт права — поступка, отрасль права — деятельности².

Исходя из этого, о банковском праве как о самостоятельной отрасли права можно говорить в связи с тем, что наряду с другими видами человеческой деятельности законодатель особо выделил такой ее вид, как банковская деятельность.

Однако отношениями, возникающими по поводу осуществления кредитными организациями и Банком России банковской деятельности, предмет банковского права не исчерпывается. Его составляют также правоотношения, возникающие в процессе регулирования банковской системы РФ со стороны Банка России и других органов государственной власти в целях обеспечения интересов граждан, организаций и государства.

¹ РГ. 1996. 14 мая.

² См.: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 228.

Таким образом, в самом общем виде можно сказать, что предмет банковского права составляют общественные отношения, возникающие в процессе функционирования банковской системы РФ.

3. Потребность в особом методе правового регулирования.

Недостаточность такого критерия, как предмет правового регулирования, для выделения отрасли права была убедительно доказана в ходе дискуссии 1938—1940 гг. С.Н. Братусем¹, в связи с чем подавляющее большинство участников научной дискуссии 1955—1958 гг. призывали на помощь идею о методе правового регулирования.

Специфика методов банковского права обусловлена специфическими чертами общественных отношений, составляющих предмет этого права. Речь идет о банковских, гражданских, административных, финансовых и других правоотношениях. Следовательно, банковское право использует первичные методы правового регулирования (гражданско-правовой и административно-правовой), а также комплексный метод, представляющий собой своеобразное сочетание первичных методов.

Комплексный метод банковского права регулирует смешанные правоотношения, возникающие в процессе функционирования банковской системы РФ, и характеризуется сочетанием императивных и диспозитивных приемов юридического воздействия, которые в концентрированном виде выражаются в правовом положении (статусе) кредитных организаций.

В банковском праве первичные методы в зависимости от характера регулируемых отношений и других факторов выступают в различных вариациях. На своеобразие этих вариаций влияют конкретные способы регулирования — дозволение, запрет, позитивное обязывание.

В принципе изложенного было бы уже достаточно для обоснования в общих чертах самостоятельного характера отрасли банковского права, так как показано наличие основных критериев выделения отрасли права (предмета и метода), а также предпосылок (общественная потребность, государственный интерес, особая значимость), необходимых для такого выделения. Однако при современном уровне развития российского права указанные предпосылки являются необходимыми, но недостаточными для выделения самостоятельной отрасли права. Что же для этого нужно еще?

¹ См.: Братусь С.Н. О предмете советского гражданского права // Сов. государство и право. 1940. № 1. С. 36—39.

4. Наличие либо потребность в особых (специальных) источниках права.

Наличие особых источников банковского права признано на законодательном уровне путем официального введения в оборот понятия «банковское законодательство» Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в ред. от 31 июля 1998 г. (ст. 55)¹. (В старой редакции закона — ст. 30 Закона РСФСР «О Центральном Банке РСФСР (Банке России)» употреблялся термин «законодательство РСФСР о банках».) Точнее, о банковском законодательстве правомерно говорить как о самостоятельной отрасли российского законодательства с момента принятия в 1990 г. первых двух специальных банковских законов: «О банках и банковской деятельности в РСФСР» и «О Центральном банке РСФСР (Банке России)».

Специальное банковское законодательство является комплексной отраслью законодательства и в этом качестве представляет собой специфическое структурное образование в системе российского законодательства, которое использует для комплексного правового регулирования всех сторон деятельности банковской системы нормы различных отраслей права².

5. Конституционное и (или) законодательное закрепление принципов данной отрасли права.

6. Наличие специфической (присущей только данной отрасли права) системы понятий и категорий.

Итак, *банковское право как отрасль российского права представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе построения, функционирования и развития банковской системы Российской Федерации, в том числе в процессе регулирования банковской деятельности со стороны Банка России и других органов государственной власти, а также союзов и ассоциаций кредитных организаций.*

В банковском праве содержатся нормы и используются методы правового регулирования различных отраслей права, в связи с чем оно является *комплексной отраслью права.*

¹ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593; № 31. Ст. 2951; 1996. № 1. Ст. 3, 7; № 2. Ст. 55; № 26. Ст. 3032; 1997. № 9. Ст. 1028; 1998. № 10. Ст. 1147; № 31. Ст. 3829.

² Подробнее см.: Тосунян Г.А. К новой концепции юридического образования финансовых работников. М., 1996. С. 36.

Теория основных и комплексных отраслей возникла в связи с анализом В.К. Райхером проблем страхования. Он считал, что в пределах системы права следует различать две категории отраслей — отрасли основные и комплексные¹. Впоследствии эта идея была поддержана другими авторами².

Некоторые авторы выделяют следующие различия между основными и комплексными отраслями:

во-первых, каждая основная (самостоятельная) отрасль обладает предметным единством, тогда как комплексная отрасль лишена подобного единства, поскольку регулирует разнородные отношения;

во-вторых, в состав основных отраслей не могут входить нормы других отраслей права, в то время как комплексная отрасль по составу складывается из норм иных (основных) отраслей права;

в-третьих, каждой основной отрасли права присущ специфический метод регулирования, а для комплексной отрасли права характерна иная картина: в ней используется ряд методов правового регулирования, почерпнутых из основных отраслей;

в-четвертых, основные отрасли занимают определенное место в системе права, тогда как комплексные отрасли никакого места в системе права не занимают; им отводится лишь условное место (в зависимости от целей систематизации) при систематике права³.

Признавая в целом обоснованность приведенных тезисов, необходимо сделать следующие замечания:

во-первых, комплексная отрасль права для признания ее таковой должна содержать в себе некое предметное ядро, т.е. такие общественные отношения, которые хотя и регулируются нормами различных (основных) отраслей права, но не могут быть однозначно идентифицированы в качестве принадлежащих к первичным отраслям и являются комплексными правоотношениями;

во-вторых, комплексная отрасль права только по преимуществу складывается из норм иных (основных) отраслей права и с необходимостью содержит в своем составе ряд норм, присущих ис-

¹ См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.; Л., 1947. С. 186.

² См.: Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Сов. государство и право. 1957. № 6. С. 103. Следует отметить, что О.С. Иоффе впоследствии отказался от концепции комплексных отраслей права.

³ См.: Толстой Ю.К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. 1957. № 1. С. 45; он же. Кодификация гражданского законодательства в СССР (1961—1965): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Л., 1970. С. 12.

ключительно данной комплексной отрасли. Обычно это нормы-дефиниции, нормы-принципы и нормы, содержащиеся в подзаконных нормативных актах;

в-третьих, тезис о том, что комплексные отрасли никакого места в системе права не занимают, является по меньшей мере спорным.

В связи с тем что комплексная отрасль права содержит в себе известное предметное ядро, а также ряд исключительно ей присущих правовых норм, она в процессе своего объективирования включается в систему права и занимает соответствующее место, определяемое перекрещиванием структуры данной комплексной отрасли со структурами основных отраслей и зависящее от иерархии названных структур.

Таким образом, банковское право как комплексная отрасль права — это не механическое объединение норм основных отраслей права, а качественно новое, юридически целостное правовое образование.

Банковское право объективно консолидирует по одному предметному, тематическому и целевому признаку юридически неоднородный (в смысле отраслевой принадлежности) материал, объединение которого осуществляется путем обогащения его содержания, введения новых специфических системных обобщений, выработки качественно новых понятий, положений и в связи с этим существенного развития юридической терминологии.

§ 2. Предмет банковского права

Общественные отношения, возникающие в процессе осуществления Банком России и кредитными организациями своих функций, во многих случаях можно отнести к конституционным, гражданским, административным, финансовым и другим правоотношениям.

Вместе с тем в процессе осуществления банковской деятельности возникают правоотношения, которые не могут быть однозначно отнесены к первичным¹ отраслям российского права. Они образуют особую группу, присущую исключительно банковскому праву, и составляют специфику его предмета. В связи с этим возникает необходимость ввести в научный оборот категорию «банковские правоотношения».

¹ Первичными отраслями по отношению к отрасли банковского права являются: конституционное, гражданское, уголовное, административное и процессуальное право.

Банковские правоотношения — это урегулированные нормами банковского и иного законодательства общественные отношения, которые представляют собой комплексную (сложную и смешанную) форму социального взаимодействия и участники которых, обладая взаимными корреспондирующими юридическими правами и обязанностями, реализуют содержащиеся в этих нормах предписания по поводу осуществления банковской деятельности.

Банковские правоотношения имеют свои специфические черты (особенности), важнейшими из которых являются следующие.

Первое. Специфическая черта, оказывающая определяющее влияние на другие отличительные особенности банковских правоотношений, заключается в том, что *последние возникают в процессе осуществления банковской деятельности.*

Выделение законодателем банковской деятельности как особого вида предметной человеческой деятельности является, как уже говорилось, одним из аргументов в пользу утверждения о формировании банковского права как самостоятельной отрасли права.

Второе. Банковские правоотношения регулируются специальным банковским законодательством, а также иными, первичными по отношению к банковскому, отраслями законодательства (конституционным, гражданским, административным и т.д.).

Банковское законодательство является комплексной отраслью законодательства и в этом качестве представляет собой специфическое структурное образование в системе российского законодательства, которое использует для комплексного правового регулирования всех сторон деятельности банковской системы нормы различных отраслей права.

Отличительной чертой банковского законодательства, как и любой комплексной отрасли, является его интегративный характер. В данном случае четко прослеживается активная роль правовой формы (нормативных правовых актов), интегративное развитие которой приводит к образованию комплексной отрасли законодательства¹. Причем, говоря об активной роли правовой формы, нельзя не вспомнить слова В.С. Нерсисянца: «Форма здесь не внешняя оболочка. Она содержательна и единственно возможным

¹ См.: Теория права и государства: Учебник для вузов / Под ред. Г.Н. Манова. М., 1995. С. 185.

способом, математически точно и адекватно выражает суть опосредуемых данной формой отношений»¹.

В соответствии с теорией С.С. Алексеева о комплексных отраслях законодательства эти образования являются комплексными в том смысле, что нормы, в них входящие, не связаны единым методом и механизмом регулирования, почти все они имеют «прописку» в основных отраслях.

Если выделить банковское законодательство как отдельную структуру, то она известным образом взаимодействует со структурами иных отраслей законодательства, вбирая в себя необходимые нормы и институты. В данном случае происходит своего рода удвоение (а в некоторых случаях и утроение и т.д.) структуры права, которое полностью согласуется с философскими представлениями о возможности объективирования того или иного явления в нескольких перекрещивающихся структурах, о существовании иерархии структур².

В современной правовой литературе отмечается, что в структуре права выделяются вторичные образования. В них путем введения общих понятий, институтов, принципов и приемов регулирования объединяется разнородный нормативный материал. Входящие в эти «комплексные образования» или «комплексные отрасли законодательства» нормы по своим исходным параметрам остаются в основных отраслях под их общим юридическим влиянием, имея, однако, вторичную «прописку» в комплексной отрасли законодательства.

Нормы банковского законодательства объединяются в особую юридическую общность не по главным, а по вторичным юридическим особенностям, не нарушая системы и структуры основных отраслей и не исключая из их состава каких-либо норм. Банковское законодательство как юридическая общность обособляется в силу существования особых принципов, общих положений, специфических приемов регулирования, особых правовых категорий, понятий и институтов банковского права, которые выполняют роль своеобразного «центра притяжения», не только объединяющего юридически разнородный материал в единое целое, но и придающего ему специфический отраслевой оттенок. И в конечном счете оказывается, что хотя, с одной стороны, большую часть норм бан-

¹ Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. С. 288.

² См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С.109—110; он же. Общая теория права. В 2-х т. М., 1981. Т. 1. С.252—259; Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 81—82.

ковского законодательства и удастся «распределить» по основным отраслям, но, с другой, выявить их правовой смысл и содержание в полном объеме, оставаясь только в рамках основных отраслей, невозможно.

При рассмотрении банковского законодательства в процессе функционирования, проявляются его новые, ранее неизвестные качественные черты (стороны). Вот почему возникает необходимость упомянуть о такой особенности правового регулирования деятельности Банка России и кредитных организаций, как правовой режим. В самом общем виде правовой режим определяется «как порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обя-зываний и создающих особую направленность регулирования»¹.

Особенность специального юридического режима банковского законодательства, обуславливается тем обстоятельством, что роль публичных (административно- и финансово-правовых) элементов в регулировании банковской деятельности значительно выше, чем в других областях предпринимательской деятельности, что связано с особой значимостью банковского дела и банковской системы для успешного развития и функционирования экономики.

В настоящем параграфе при употреблении термина «банковское право» имеется в виду отрасль права, а когда употребляется термин «банковское законодательство» — отрасль законодательства. В связи с этим необходимо остановиться на различиях между этими системами.

Долгое время в правовой литературе по вопросу о соотношении отрасли права и отрасли законодательства ведется научная дискуссия, в ходе которой высказываются несовпадающие (часто прямо противоположные) точки зрения². Не вдаваясь в ее подробности, кратко изложим наше понимание данной проблемы.

¹ Алексеев С. С. Теория права. С. 170.

² См.: Систематизация хозяйственного законодательства. М., 1971. С. 64; Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 27; Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 127; Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1. С. 87—88; Тиунова Л. В. О системном подходе к праву // Сов. государство и право. 1986. № 10. С. 49; Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи. М., 1986. Кн. 1. С. 38—41; Система советского законодательства. М., 1980. С. 9; Лившиц Р. З. Современная теория права. М., 1992. С. 51; Теория права и государства / Под ред. Г. Н. Манова. С. 178—188; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 36, 135—139; Комаров С. А. Общая теория государства и права: Учебник. М., 1997. С. 283—286.

Банковское законодательство представляет собой совокупность законодательных актов и отдельных нормативных правовых предписаний, взаимодействующих между собой и регламентирующих общественные отношения в сфере банковской деятельности.

Банковское право — это совокупность не только правовых норм, но и правовых идей, институтов, понятий, а также принципов банковского права, которые, взаимодействуя, выполняют роль системообразующего фактора, занимая центральное место и обеспечивая связи между банковским правом в целом и его отдельными компонентами, а также между банковским правом как системой и другими социальными системами. В отличие от банковского законодательства, к элементам которого относятся нормативные правовые акты и их структурные подразделения, в банковском праве ими являются предмет и метод правового регулирования.

Третье. Банковские правоотношения носят преимущественно смешанный, одновременно публично-правовой и частно-правовой характер¹. Это происходит в результате общемирового процесса «публикации» частного права², обусловленного расширением вмешательства государства в экономику, в результате чего в сфере регулирования имущественных отношений неизменно возрастает роль административного нормотворчества, предписаний императивного характера, исходящих от органов государственного управления экономикой³.

В российских условиях в силу исторических причин названный процесс дополняется процессом, который Ю.А.Тихомиров охарактеризовал следующим образом: «Современное российское законодательство находится на переходном этапе его преобразования из инструмента командно-административных методов регулирования в средство достижения политической и экономической свободы личности, построения правового государства... Все большее значение приобретают нормы частного права, а также традиционные цивилистические правовые воззрения»⁴. В результате происходит отход от советских взглядов на гражданское право, когда краеугольным камнем гражданского законодательства, заложенным

¹ См.: *Алексеев С.С.* Теория права. С. 109. А.В. Мишкевич употребляет термин «сложное правоотношение». См.: Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. С. 133.

² См.: *Саватье Р.* Теория обязательств. М., 1972. С. 201—217.

³ См.: *Кулагин М.И.* Избранные труды. М., 1997. С. 184.

⁴ Российское законодательство: проблемы и перспективы. С. 7, 13.

при разработке первого российского Гражданского кодекса 1922 г., было ленинское указание «об усилении вмешательства государства в «частноправовые отношения», в гражданские дела», чтобы «не выпустить из своих рук ни малейшей возможности» *расширить* вмешательство государства в «гражданские» отношения»¹, что, как отмечается в литературе, и определило в дальнейшем преимущественно публичный характер советского гражданского права².

Действие указанных процессов приводит к размыванию границ между публичным и частным правом, к образованию комплексных правовых отраслей и институтов, в которых нормы частного и публичного права теснейшим образом переплетаются. В результате складываются единые для всех отраслей права понятия и институты, какими и являются основные понятия и институты банковского права³.

Четвертое. Банковские правоотношения возникают преимущественно по поводу денежных средств. Однако в отличие от финансовых правоотношений, которые, как принято считать, «всегда возникают по поводу денег»⁴, банковские правоотношения; кроме этого, могут возникать по поводу ценных бумаг, драгоценных металлов, драгоценных камней, которые в ст. 4 Закона РФ от 9 октября 1992 г. (в ред. от 29 декабря 1998 г.) «О валютном регулировании и валютном контроле»⁵ отнесены не к деньгам, а объединены в понятие «валютные ценности», а также по поводу сведений, составляющих банковскую тайну.

Следовательно, правомерно утверждать, *что к объектам, по поводу которых возникают банковские правоотношения, относятся вещи, включая деньги, ценные бумаги и валютные ценности, а также информация, подпадающая под действие режима банковской тайны.*

Таким образом, банковские правоотношения имеют специфический, присущий только им объект. По своему объему объект банковского правоотношения уже, чем объект гражданского правоотношения, так как последний включает в себя помимо денежных средств, ценных бумаг, драгоценных металлов, драгоценных кам-

¹ Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 412.

² См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. С. 271.

³ См.: Кулагин М.И. Предпринимательство и право: опыт Запада. М., 1992. С. 6; Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М., 1995. С. 7.

⁴ Финансовое право: Учебник / Под. ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 43.

⁵ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 45. Ст. 2542; СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 1.

ней и соответствующей информации также и другие движимые и недвижимые вещи, но шире, чем объект финансового правоотношения, который включает в себя только денежные средства.

Следовательно, *одной из отличительных черт банковского правоотношения является специфичность его объекта*, который хотя и имеет общие черты с объектами гражданских и финансовых правоотношений (все три типа правоотношений — это прежде всего имущественные правоотношения), но не совпадает с ними.

Пятое. Одной из сторон в банковском правоотношении всегда выступает кредитная организация или Банк России (его учреждение).

Банк России выступает стороной банковского правоотношения не в том случае, когда он как особый орган государственной власти, которым он является согласно ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, проявляет присущие ему властные функции, а только тогда, когда он в соответствии с законом осуществляет банковские операции, т.е. выступает как хозяйствующий субъект (имущественно самостоятельный участник правоотношения, автономно формирующий свою волю).

Тем не менее автономия воли и имущественная самостоятельность Банка России значительно ограничена тем, что, во-первых, имущество Банка России в соответствии со ст. 2 Закона о Банке России является федеральной собственностью, во-вторых, свою коммерческую деятельность Банк России вынужден осуществлять исходя прежде всего и исключительно из определенных в ст. 3 и 4 Закона о Банке России основных целей его деятельности и выполняемых в соответствии с ними функций.

Вышеизложенное о Банке России как субъекте банковского правоотношения приводит к выводу о существовании шестого обязательного признака банковского правоотношения.

Шестое. Если гражданские правоотношения — это имущественно-автономные отношения, т.е. правоотношения, в которых субъекты автономно и независимо формируют свою волю, а финансовые (административные) правоотношения — это государственно-властные имущественные правоотношения¹ (т.е. автономия воли у одной из сторон правоотношения в данном случае отсутствует), то в банковских правоотношениях автономия воли субъектов имеется, но она ограничена определенными рамками, имеющими, как правило, количественную характеристику. Таким образом, обязательные субъекты банковских правоотношений имеют воз-

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 1996. С. 35.

возможность свободно формировать свою волю лишь в четко определенных границах (пределах), установленных соответствующими нормативными правовыми актами. Причем в отличие, например, от гражданского права, о котором также можно сказать, что субъекты права могут свободно формировать свою волю в определенных законом границах (например, публичный договор), в случае с банковским правом границы, устанавливаемые для субъектов, обычно имеют четко выраженные числовые значения. Самым простым и вместе с тем наглядным примером в данном случае является установление «валютного коридора».

Таким образом, *обязательным признаком банковского правоотношения, определяющим его специфичность, является «коридор автономии воли» его обязательных субъектов.*

Банковские правоотношения не носят ярко выраженного властного характера, который тем не менее может присутствовать в завуалированной форме, что одновременно и отличает банковские правоотношения от финансовых или административных правоотношений и сближает с ними.

Изложенные теоретические положения необходимо проиллюстрировать конкретными примерами.

Пример 1. Нормы права, являясь формой социального взаимодействия, существуют постольку, поскольку они облечены в словесные формулировки, что связано с существованием человеческого языка как «системы знаков, служащей средством человеческого общения, мышления и выражения»¹.

Отдельные слова, будучи часто употребляемыми в нормативных правовых актах и приобретая особое юридическое содержание, в ряде случаев образуют юридические термины, понятия и категории, которые, в свою очередь, взаимодействуя между собой, в некоторых случаях образуют *правовые формулы*, т.е. устойчивые, часто употребляемые сочетания юридических терминов и понятий, имеющие одинаковое содержание независимо от способа употребления. Таким образом, образование правовых формул является объективным процессом и более высокой степенью развития юридической терминологии.

Одной из таких правовых формул является формула «*создание кредитной организации*», которая с различной степенью обобщен-

¹ Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 816.

ности¹ употребляется в нескольких законодательных актах, принадлежащих к разным отраслям права: в ст. 17, 18 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. (в ред. от 31 июля 1998 г.) «О банках и банковской деятельности»²; ст. 51, 61 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; ст. 173 УК РФ; п. 1 ст. 6 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»³; п. 3 ст. 49 ГК РФ⁴.

Правовая формула «создание кредитной организации» выражает необходимую фазу появления в банковской системе одного из новых субъектов банковской деятельности.

Создание кредитной организации можно представить в виде действий определенной последовательности, которые взаимосвязаны и взаимообусловлены таким образом, что осуществление какого-либо одного из них без осуществления последующего не имеет смысла, так как не порождает необходимых и ожидаемых сторонами правовых последствий. Наиболее наглядно это можно проиллюстрировать следующим образом (см. табл. 1).

Таким образом, создание кредитной организации включает в себя совокупность определенных, объединенных одной целью, взаимообусловленных действий соответствующих субъектов.

Комплекс действий, ориентированных на решение определенной задачи, называется операцией⁵. Операции могут представлять собой иерархическую систему, в свою очередь образуемую из ряда уровней⁶.

¹ Под словами «с различной степенью обобщенности» имеется в виду, что в Законе о Банке России, УК и ГК РФ употребляются соответственно формулы: «создание банка», «создание коммерческой организации» и «создание юридического лица». В данном случае мы рассматриваем их в одном ряду с формулой «создание кредитной организации» на том основании, что банки являются одним из видов кредитной организации (ст. 1 Закона о банках), кредитная организация может быть создана только как коммерческая организация (ст. 1 Закона о банках), а коммерческая организация всегда является юридическим лицом (ст. 48—50 ГК РФ). Таким образом, создание банка представляет собой частный случай создания кредитной организации, создание кредитной организации является частным случаем создания коммерческой организации, а создание коммерческой организации, в свою очередь, является частным случаем создания юридического лица.

² ВСНД и ВС РФ. 1990. № 27. Ст. 357; 1992. № 34. Ст. 1966; СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 1998. № 31. Ст. 3829.

³ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3302.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ См.: Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление. М., 1974. С. 126.

⁶ См.: Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М., 1978. С. 13.

Таблица 1

№ п/п	Порядок действий при создании кредитной организации	Правовая природа возникающих правоотношений
1	2	3
1	Подготовка устава кредитной организации и учредительного договора, если его подписание предусмотрено федеральным законодательством	Гражданские правоотношения
2	Проведение собрания учредителей, на котором принимается устав и утверждаются кандидатуры для назначения на должности руководителей исполнительных органов и главного бухгалтера	Гражданские правоотношения Трудовые правоотношения
3	Уплата государственной пошлины (сбора) в размере, определяемом Банком России, но не более 1% объявленного уставного капитала кредитной организации	Финансовые правоотношения
4	Представление в Банк России документов, необходимых для государственной регистрации и получения лицензии на осуществление банковских операций	Административные правоотношения
5	Принятие Банком России необходимых для государственной регистрации кредитной организации и получения лицензии на осуществление банковских операций и получение от него письменного подтверждения о принятии таких документов	Административные правоотношения
6	Принятие Банком России решения о возможности государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций, а также направление в кредитную организацию уведомления Банка России о принятии такого решения	Административные правоотношения
7	Государственная регистрация кредитной организации путем внесения соответствующей записи в Книгу государственной регистрации кредитных организаций и направление в кредитную организацию свидетельства о государственной регистрации кредитной организации	Административные правоотношения
8	Оплата кредитной организацией 100% объявленного ею уставного капитала и предъявление в Банк России документов, подтверждающих совершение указанного действия	Финансовые правоотношения
9	Получение лицензии на осуществление банковских операций	Административные правоотношения

С нашей точки зрения, подобную систему, т.е. определенную совокупность, имеющую и внешние границы, образуют и правовые отношения (в таблице соответствующие конкретным действиям), которые посредством норм, закрепленных в банковском и ином законодательстве, соединяются в комплексное правовое образование, оставаясь при этом по своим исходным, определяющим моментам в основных (указанных в таблице) отраслях. На эти правоотношения распространяются общие положения соответствующих отраслей. Соединяясь в комплексное правовое образование, они образуют особую юридическую целостность — своеобразную систему.

Иными словами, *совокупность взаимонаправленных и взаимообусловленных действий учредителей кредитной организации и Банка России порождает правовые отношения, которые, взаимодействуя, образуют определенную систему взаимосвязанных простых правоотношений, имеющую комплексный характер.*

Эту систему правоотношений можно и нужно рассматривать как единое целое. Динамика правоотношения складывается из его возникновения, изменения, прекращения, которые нередко отдалены друг от друга во времени и пространстве. Тем не менее они не какие-то изолированные явления, а этапы развития правоотношения¹.

Взятая как единое целое, состоящее из взаимодействующих, взаимосвязанных и взаимообусловленных частей, система соответствующих простых правоотношений образует, пользуясь терминологией А.В. Мицкевича, «сложное правоотношение»², которое определено нами как банковское.

Пример 2. Убедительным примером банковских правоотношений являются правоотношения, возникающие по поводу банковской тайны как объекта правового регулирования.

Общественные отношения, возникающие по поводу банковской тайны, регулируются ГК РФ (ст. 857), УК РФ (ст. 183), Законом о банках (ст. 26), Таможенным кодексом РФ³ (ст. 16), Решением Совета глав государств СНГ от 10 февраля 1995 г. «Об основах таможенных законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств»⁴ (ст. 165) и другими нормативными правовыми актами.

¹ См.: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 280.

² См.: Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. С. 132.

³ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.

⁴ Бюлл. междунар. договоров. 1995. № 9.

Уже простое перечисление законодательных актов (среди которых назван и международно-правовой договор) совершенно отчетливо показывает, что *возникающие по поводу банковской тайны правоотношения являются смешанными, т.е. сочетающими в себе публично-правовые и частно-правовые элементы.*

Ярким примером такого сочетания является случай, когда банки и другие кредитные организации в соответствии с п. 8 Указа Президента РФ от 23 мая 1994 г. «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей»¹ обязаны информировать налоговые органы о совершении физическими лицами (включая нерезидентов) операций на сумму, эквивалентную 10 тыс. долл. США и выше. При установлении случаев неисполнения этих обязанностей Банк России обязан принять меры в порядке, предусмотренном законом о нем.

В соответствии с п. 1 Указа от 23 мая 1994 г. банки и иные кредитные организации в пятидневный срок после открытия клиентом расчетного (текущего) счета на такую сумму обязаны сообщить об этом в налоговый орган.

Таким образом, субъектами правоотношения, возникающего в подобных случаях, являются налоговый орган, кредитная организация, клиент. Причем публично-правовые аспекты правоотношения, возникающего при этом, носят финансово-правовой характер.

Наиболее наглядно тезис о смешанном характере правоотношения, возникающего по поводу банковской тайны, можно проиллюстрировать следующим образом (см. табл. 2).

Таблица 2

№ по п/п	Субъекты правоотношений	Тип правоотношений
1	Отношения между банком и клиентом	Частно-правовые отношения
2	Отношения между клиентом и государством	Публично-правовые отношения
3	Отношения между государством и банком	Публично-правовые отношения

В данном случае публично-правовые и частно-правовые элементы правоотношения могут не образовывать какой-либо четкой последовательности сменяющих друг друга правоотношений,

¹ СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 396.

имеющей определенные границы, что позволило бы соответствующим образом ее выделить и идентифицировать, как в рассмотренном выше случае с созданием кредитной организации.

Публично-правовые и частно-правовые элементы правоотношения, возникающего по поводу банковской тайны как объекта правового регулирования, действуют и проявляются одновременно, что позволяет определить данное правоотношение как смешанное, имеющее комплексный характер.

Таким образом, системообразующая характеристика данного правоотношения как сложной комплексной формы социального взаимодействия может проявляться в виде сложной иерархической системы взаимосвязанных и взаимообусловленных, но не последовательно, а одновременно действующих правоотношений. Иными словами, когда мы говорим о смешанном характере данного правоотношения, мы подчеркиваем наличие в нем одновременно частно-правовых и публично-правовых элементов.

Интерпретация соответствующих систем правоотношений в качестве комплексного правоотношения, на наш взгляд, обусловлена объективным процессом, при котором новые объекты правового регулирования (к числу которых несомненно относится банковская тайна) побуждают законодателя создавать новые комплексные правовые блоки, что, в свою очередь, связано с объективной потребностью в отдельном правовом регулировании вновь возникающих общественных отношений.

Как видно из изложенного выше, правоотношение, имеющее одновременно публично-правовые и частно-правовые элементы, характеризуется нами как комплексное правоотношение.

В процессе своей реализации комплексное правоотношение распадается на ряд простых (единичных, первоначальных) правовых связей.

Комплексные правоотношения занимают промежуточное положение между простыми и общерегулятивными правовыми связями. От первых они отличаются сложным составом, от вторых — персональной определенностью всех участников. Однако комплексное правоотношение не следует рассматривать как простую сумму единичных правоотношений. Оно обладает относительной независимостью от составляющих его единиц, имеет свои основания возникновения, изменения, прекращения¹.

¹ Подробнее см.: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 278.

В содержании постепенно развертывающегося комплексного правоотношения можно выделить постоянные, циклически повторяющиеся (периодические) и уникальные (индивидуальные) элементы. Например, обязанности по соблюдению режима банковской тайны в отношении сведений об операциях, счетах и вкладах клиентов — постоянные элементы правоотношения, возникающего по поводу банковской тайны; обязанности по сообщению в налоговые органы сведений о совершении физическими лицами операций на сумму, эквивалентную 10 тыс. долл. США и выше, — периодически повторяющиеся элементы; обязанность по установлению перечня иных сведений о клиенте (например, о его неизлечимой болезни) — индивидуальные элементы.

Одни элементы комплексного правоотношения возникают по воле самих участников правовой связи, другие могут быть вызваны к жизни юридическими событиями. Например, обязанность кредитной организации выдать справку по счетам и вкладам клиента нотариусу находится в потенциальном состоянии, после же смерти клиента она переходит в активное, действенное состояние. В данном случае часть комплексного правоотношения «актуализируется» под воздействием юридического события — смерти клиента.

Пример 3. Смешанный характер банковского правоотношения достаточно рельефно проявляется в процессе государственного целевого кредитования. Соответственно, правовая природа отношений, возникающих при этом, наиболее отчетливо просматривается на примере Специального фонда для кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях¹.

Сельскому товаропроизводителю или другой организации агропромышленного комплекса для получения государственного целевого кредита необходимо заключить с соответствующим банком кредитный договор². Правоотношения, складывающиеся при заключении такого кредитного договора, как правило, регулируются ст. 819—821 ГК РФ и, следовательно, являются гражданско-правовыми. В данном случае при определении отраслевой принадлежности указанных правоотношений нами использована модель, предложенная в решении Верховного Суда РФ от 10 декабря 1996 г.

¹ См. Положение о порядке формирования и использования Специального фонда для кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. (СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1174).

² См. п. 14 Постановления Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 году» (СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1174).

«О признании незаконным и недействующим с 10.12.96 г. письма Минфина РФ, ФНС РФ и ЦБ РФ от 22.08.96 г.»¹ В соответствии с этой моделью, правоотношения, регулируемые соответствующими нормами гражданского законодательства, относятся к гражданско-правовым.

Однако дальнейшее исследование указанных правоотношений показывает, что одной из сторон в них является уполномоченный государством банк. В зависимости от способа получения полномочий и органа, их предоставившего, уполномоченные банки подразделяются на:

- уполномоченный банк-агент по обслуживанию операций со средствами специального фонда. В соответствии с абз.1 п. 13 Постановления Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. таким банком является Агропромбанк, действующий на основании трехстороннего гражданско-правового Соглашения с Минфином России и Минсельхозпродом России²;

- уполномоченные банки-агенты, имеющие право на обслуживание федерального бюджета, которым средства специального фонда могут передаваться на конкурсной основе на основании гражданско-правового соглашения³;

- кредитные организации, уполномоченные Правительственной комиссией по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики⁴;

- банки, действующие по соглашению с уполномоченными банками-агентами⁵.

Характерно, что уполномоченный банк выдает денежные средства Специального фонда, которые в соответствии с п. 6 Положения о порядке формирования и использования специального фонда для кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях являются федеральной собственностью и имеют бюджетное происхождение⁶. Роль уполномоченного

¹ Экономика и жизнь. 1997. № 3.

² Это соглашение опубликовано не было и содержится в базе данных компьютерной программы «Консультант Плюс» (см. письмо Минфина России от 16 июня 1997 г.).

³ См. абз. 2 п. 14 Постановления Правительства РФ от 26 февраля 1997 г.

⁴ См. письмо Минфина России № 3-Г2-10/49, ЦБ РФ № 460 от 30 мая 1997 г. «О порядке учета средств и затрат на финансирование сельских товаропроизводителей за счет средств федерального бюджета на возвратной основе, выделяемых для формирования льготного фонда кредитования сезонных затрат в сельском хозяйстве» (Вестн. Банка России. 1997. № 37).

⁵ См. п. 3.1 трехсторонних Соглашений Минфина России и Минсельхозпрода России с Агропромбанком и Альфа-банком.

⁶ См. п. 8 ст. 22 Федерального закона от 23 февраля 1997 г. «О федеральном бюджете на 1997 год» (СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1012).

банка сводится к проведению необходимых операций, обеспечивающих получение сельским товаропроизводителем государственного целевого кредита, и к учету средств специального фонда на отдельном счете.

Итак, данное правоотношение:

во-первых, имеет одним из субъектов управомоченный государством орган;

во-вторых, возникает в процессе финансовой деятельности государства;

в-третьих, возникает по поводу денежных средств, имеющих бюджетное происхождение.

Таким образом, налицо все основные признаки финансового правоотношения¹. Однако нельзя считать данное правоотношение финансовым, так как никто не вправе принудить сельского товаропроизводителя заключить с уполномоченным банком вышеупомянутый кредитный договор, т. е. в данном случае отсутствует государственно-властный элемент, который в соответствии с теорией финансового права для финансового правоотношения обязателен.

Данное правоотношение не является в чистом виде и гражданско-правовым, так как, во-первых, оно обладает всеми признаками финансового правоотношения, что наглядно показано выше, и, во-вторых, в данном случае для уполномоченного банка свобода договора (ст. 421 ГК РФ) существенно ограничена строго определенными рамками, за которые он по своему усмотрению не может выйти, а именно: кредитополучателем за пользование кредитом уплачивается процент в Специальный фонд в размере не более 25% учетной ставки Центробанка РФ, а уполномоченному банку-агенту — маржа в размере не более 4% суммы выделенного кредита².

Итак налицо сложное комплексное правоотношение, сочетающее в себе характерные особенности финансовых и гражданских правоотношений, не относящееся ни к одному из названных типов правоотношений, носящее публично-правовой и частно-правовой характер. Данное правоотношение регулируется одновременно банковским, гражданским и бюджетным законодательством, возникает по поводу денежных средств, одной из сторон в нем выступает кредитная организация.

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. С. 42—43.

² См. п. 3.1 трехсторонних Соглашений Минфина России и Минсельхозпрода России с Агропромбанком и Альфа-банком.

Приведенный пример еще раз свидетельствует об объективной необходимости введения в научный оборот понятия «банковское правоотношение», а также достаточно полно иллюстрирует содержание данного понятия.

Необходимо отметить, что вышеприведенными примерами банковские правоотношения далеко не исчерпываются. В качестве банковских, т.е. смешанных, имеющих одновременно публично-правовой и частно-правовой характер (что не позволяет однозначно отнести их к уже известным типам правоотношений), следует идентифицировать правоотношения, возникающие:

- в процессе осуществления кредитными организациями функций агентов валютного контроля в соответствии со ст. 11 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле», а также п. 14 Инструкции Банка России от 29 июня 1992 г. «О порядке обязательной продажи предприятиями, объединениями, организациями части валютной выручки через уполномоченные банки и проведения операций на внутреннем валютном рынке Российской Федерации»¹;

- в процессе осуществления Банком России и кредитными организациями операций по размещению долговых обязательств РФ в форме государственных займов, осуществляемых посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства РФ, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним (ст. 4 Закона РФ от 13 ноября 1992 г. «О государственном внутреннем долге Российской Федерации»²);

- по поводу уплаты кредитными организациями налоговых платежей в безналичном порядке со счетов клиентов по их поручению и зачисления указанных денежных средств на счета соответствующих бюджетов;

- в процессе создания групп кредитных организаций, холдингов; реорганизации кредитных организаций в различных формах, а также ликвидации указанных субъектов банковской деятельности;

- в процессе осуществления кредитными организациями в соответствии со ст. 9 Закона о банках операций со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основании специально заключенных договоров, а также на основании соглашений об обслуживании счетов по учету доходов и средств соответствующего бюджета, заключаемых уполномочен-

¹ Экономика и жизнь. 1992. № 28.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 4.

ным государственным органом (на федеральном уровне — Федеральным казначейством РФ) с отдельными коммерческими банками.

Итак, образуется довольно широкий круг правоотношений, которые определены нами как банковские. Таким образом, *в процессе осуществления кредитными организациями и Банком России банковской деятельности возникают правоотношения, которые имеют сложный и смешанный характер, в силу чего являются комплексными правоотношениями.*

В юридической литературе нет единого мнения по вопросу о комплексных правоотношениях. Одни авторы считают их самостоятельным видом правовых отношений, другие — отказывают им в этом качестве. В решении этого вопроса следует исходить из того, что в результате развития правового регулирования объективно происходят его углубление и дифференциация. В силу этого все новые виды отношений получают самостоятельную нормативно-правовую регламентацию, приобретают известную автономию и *в конечном счете выделяются в самостоятельные правоотношения, нередко со своим особым правовым режимом.* Отрицание комплексных правоотношений ведет к тому, что из теоретической картины правового регулирования выпадает реально существующее «среднее звено» между единичными и общерегулятивными правоотношениями¹.

Подведем итог. *Предмет банковского права составляют общественные отношения, возникающие в процессе построения, функционирования и развития банковской системы Российской Федерации, в частности в процессе осуществления Банком России и кредитными организациями банковской деятельности, а также общественные отношения, возникающие в процессе регулирования банковской системы России со стороны государственных органов в интересах граждан, организаций и государства.*

§ 3. Принципы банковского права

Общие начала банковского права, выраженные в его нормах, обеспечивают целенаправленное регулирование банковской деятельности на всех уровнях банковской системы.

¹ См.: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 279—280.

Как отмечал Р.З. Лившиц, принципы права нужно выводить из самой правовой материи, а не из идеологических категорий. «Признавая в праве систему общественного порядка, средство общественного согласия, путь и средство предотвращения и разрешения разногласий, нужно соответственно конструировать и принципы права. Принципы охватывают всю правовую материю — и идеи, и нормы, и отношения — и придают ей логичность, последовательность, сбалансированность. В принципах права как бы синтезируется мировой опыт развития права, опыт цивилизации. Принципы — как бы «сухой остаток» богатейшей правовой материи, ее скелет, ее суть, освобожденная от конкретики и частных. Принципы играют роль ориентиров в формировании права. Напомним, эволюция права идет от идей к нормам, затем через реализацию норм — к общественной практике. И вот начиная с появления идеи, а идея очень часто формируется в виде правового принципа, принцип определяет, направляет развитие права»¹.

Принципы права являются своеобразной системой координат, в рамках которой развивается соответствующая отрасль права, и одновременно вектором, определяющим направление развития этой отрасли, что особенно актуально для банковского права, которое призвано служить теоретической основой построения банковской системы России, адекватной требованиям современности в условиях, когда еще не выработана общепринятая концепция ее построения и развития. Осуществляя построение и развитие такого сложного социально-экономического феномена, как банковская система, без выявления, изучения и закрепления общих начал (принципов) банковского права, «мы погружаемся в хаос событий, коими вполне управляет слепой случай и где шаткость последствий отвечает совершенно непостоянству начал»².

Установление и изучение принципов банковского права имеет большое не только теоретико-познавательное, но и практическое значение. Без учета общих начал, на которых формируется российское банковское право, невозможно правильно толковать и применять его нормы, что особенно актуально в связи с наличием в современном российском банковском законодательстве значительного количества пробелов, несоответствий и противоречий.

Принципы банковского права имеют нормативное значение и отличаются от его норм тем, что имеют более общий характер и

¹ Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 195—196.

² Орлов М.Ф. О государственном кредите // У истоков финансового права. Т. 1: Золотые страницы финансового права России. М., 1998. С. 335.

затрагивают главные вопросы отношений, составляющих предмет банковского права, являются ядром его системы.

Правовые нормы должны соответствовать принципам права, и отсутствие этого соответствия служит основанием для отмены либо изменения соответствующих норм. Однако право в данном случае не следует понимать узконормативно, т.е. отрицая саму возможность надпозитивных принципов права, которые являются критерием легитимности законодательства и могут при наличии в нем пробелов применяться судом.

Необходимо уйти от советского способа формулирования принципов, при котором «в условиях отождествления права и закона общие начала и смысл законодательства следовало выводить из самого законодательства, а не из абстрактной «высшей идеи»¹.

Внимание к правовым принципам возрастает и потому, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права» (ч. 1 ст. 17 Конституции). Таким образом, «содержание конституционного права на предпринимательство (а следовательно, и на осуществление банковской деятельности. — *Прим. авт.*) обогащается и дополнительно гарантируется через подключение к внутреннему конституционному праву положений международного права»².

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Следовательно, в российскую правовую систему введено две категории международно-правовых норм³.

Твердая позиция по вопросу об общепризнанных принципах международного права особенно важна и в связи с современным этапом интеграции России в мировое сообщество, что предполагает, в частности, сближение правовых, финансовых и банковских систем различных стран.

Банковская деятельность является одним из видов предпринимательской деятельности, в связи с этим право, регулирующее эту деятельность, детерминировано принципами двух типов:

во-первых, являющимися общими для предпринимательской деятельности в целом;

¹ Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. С. 172.

² Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 140.

³ См.: Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 117.

во-вторых, являющимися специфичными для банковской деятельности.

Принципы первой группы определяют конституционный статус субъектов предпринимательской (а значит и банковской) деятельности. Вторая группа принципов определяет порядок построения, функционирования и развития банковской системы РФ.

Принципы второй группы подразделяются на две подгруппы:

— принципы организационно-правового построения и развития банковской системы РФ;

— принципы, определяющие порядок осуществления банковской деятельности в процессе функционирования банковской системы.

1.. Принципы, определяющие конституционный статус субъектов банковской деятельности

В данную группу входят принципы, одни из которых непосредственно выражены в конкретных конституционных нормах, другие же не закреплены прямо в Конституции, а воплощены во многих ее нормах, выводятся из них, определяются их смыслом и содержанием.

Эти принципы устанавливают основы экономической системы Российской Федерации, являются частью основ конституционного строя и представляют собой системообразующий центр подсистемы конституционных норм, которая в научной литературе получила название «экономической конституции». Как отмечает Г.А. Гаджиев, «под этой совокупностью конституционных норм следует понимать не только конкретные нормы, но и принципы, составляющие основы конституционного строя, а также нормы, определяющие права человека»¹. При этом под основами конституционного строя понимаются находящиеся под защитой государства сущностные социально-нравственные установки и политико-правовые правила разумной и справедливой организации общества. К их числу относятся следующие принципы.

Принцип неприкосновенности собственности. Этот принцип основан на положениях ст. 35 Конституции РФ об охраняемом законом праве частной собственности и недопустимости лишения своего имущества иначе как по решению суда, а также ч. 2 ст. 8 о признании и равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

¹ Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 109—110.

В соответствии с этим принципом собственникам обеспечивается возможность стабильного осуществления правомочий по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим им имуществом, без чего невозможно функционирование рыночной экономики.

Наиболее полное развитие данный конституционный принцип получил в ГК РФ, где указано, что реквизиция — изъятие в интересах общества имущества по решению государственных органов с выплатой собственнику его стоимости — может осуществляться только при стихийных бедствиях, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и других обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер (ст. 242 ГК РФ). Безвозмездное изъятие имущества у собственника в форме конфискации может применяться в случаях, предусмотренных законом, по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения либо в административном порядке (ст. 243 ГК РФ). Перечень оснований прекращения права собственности помимо воли собственника, содержащийся в ст. 235 ГК РФ, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Нормы права защищают собственность граждан и юридических лиц, включая кредитные организации, от посягательства со стороны любых иных субъектов, в том числе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принцип свободы экономической (банковской) деятельности сформулирован в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, а также вытекает из закрепленного в ч. 1 ст. 34 Конституции права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Данное право, которое может быть правом гражданина, а также объединения граждан, не носит безусловного характера, так как законодатель вправе его ограничить. При этом предусмотрены специальные механизмы, направленные на то, чтобы законодатель не злоупотреблял этим своим правом. В ч. 3 ст. 55 Конституции установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Принцип поощрения конкуренции и запрещения монополизации закреплён в ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34 Конституции РФ. Конкуренция, яв-

ляющаяся основой рыночной экономики, создает экономический механизм, который заставляет работать цены на рынке, в свою очередь зависящие от соотношения спроса и предложения товаров либо услуг данного вида¹. Антиподом конкуренции является монополизация, т.е. положение, когда число продавцов услуг данного вида становится столь малым, что каждый из них оказывается в состоянии влиять на цену предлагаемых услуг путем регулирования их предложения на рынке. Государство с целью поддержания рыночных механизмов в интересах потребителей обязано контролировать монополии. Вот почему в Конституции установлено, что не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В соответствии с Законом РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»² (в ред. от 25 мая 1995 г.) под *конкуренцией* понимается состязательность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Монополистическая деятельность — противоречащие антимонопольному законодательству действия (бездействие) хозяйствующих субъектов или федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции.

Недобросовестная конкуренция — любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, противоречащие положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинившие или могущие причинить убытки другим хозяйствующим

¹ Довольно интересные мысли по поводу конкуренции были высказаны Артуром Пигу (1877—1959) — автором экономической теории благосостояния. Рассматривая систему цен, Пигу приходит к выводу, что конкуренция не всегда дает желаемые результаты. Рыночные цены отражают интересы частных производителей и частной клиентуры, а не интересы общества. Цены не выражают действительное общественное значение услуг или иных благ. Поскольку свободная конкуренция сама по себе не решит проблему сочетания интересов и выгод (а надо иметь на первом плане интересы общества), необходимо вмешательство государства в решение возникающих проблем. См.: *Пигу А. Экономическая теория благосостояния*. В 2-х т. М., 1985.

² ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

щим субъектам — конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации.

Отношения, связанные с монополистической деятельностью и недобросовестной конкуренцией на рынках ценных бумаг и финансовых услуг, за исключением случаев, когда складывающиеся на этих рынках отношения влияют на конкуренцию на товарных рынках, регулируются иными законодательными актами РФ. Именно по этой причине, а также в силу того, что конкуренция в сфере банковской деятельности имеет свои, присущие только ей, отличительные черты, а также в связи с особой значимостью банковской системы и прямой зависимостью состояния российской экономики от стабильности и устойчивости банковской сферы в банковском праве еще только предстоит сформулировать и нормативно закрепить правила добросовестной конкурентной борьбы на рынке банковских услуг.

Принцип осуществления банковской деятельности на едином экономическом пространстве (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ) связан со свободой перемещения по территории Российской Федерации товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 74 Конституции РФ).

Такая свобода может быть реализована лишь при наличии единой банковской системы, поэтому в целях конкретизации указанной обязанности государства в п. «ж» ст. 71 Конституции РФ к исключительным полномочиям федеральных органов отнесено установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки.

Принцип паритета (гармонизации) интересов всех субъектов банковского права — один из важнейших принципов банковского права. Это обусловлено тем, что одним из центральных вопросов дальнейшего совершенствования банковского законодательства, имеющим концептуальное значение, является вопрос об оптимальном сочетании в банковском праве частных интересов банков и их клиентов с экономическими публичными интересами и, соответственно, вопрос о примате частного либо публичного начала в банковском праве, который неизбежно перерастает в общую проблему примата частного либо публичного права в российской правовой системе.

Ни в коем случае нельзя согласиться с тезисом о безусловном главенстве частного права и, следовательно, с острокритическими

оценками публичного права. Преобладающее значение частных интересов и противопоставление их интересам общества и государства чревато многочисленными неблагоприятными последствиями. Поэтому представляется уместным критическое восприятие выводов С.С. Алексеева об отставании публично-правовых институтов, о необходимости отказаться от правовой системы, где доминируют публичные начала и превалируют конституционные вопросы, управленческие проблемы, уголовные преследования и т.д. По его мнению, право только тогда право, когда в нем высокое место занимает частное право; ГК — своего рода конституция гражданского общества¹.

С нашей точки зрения, в общем соглашаясь с выводами С.С. Алексеева, не следует недооценивать роли публичного права в российской правовой системе, так как оно продолжает служить интересам гражданина и общества. Именно в рамках публичного права государство способно реализовывать и охранять те общие устои, без которых невозможно адекватное развитие российской экономики, что особенно актуально применительно к функционированию банковской системы в связи с ее стратегическим значением в деле развития рыночной экономики в целом.

Принижению публично-правовой значимости нормативных начал в праве посвящена также статья Л.Н. Завадской «Концепция закона: отрицание отрицания», в которой утверждается, что «торжество марксистско-ленинского учения о праве закончилось поражением права и его теории». Далее автор пытается критически оценить и, по сути дела, отбросить такие положения, как «закон есть акт государственной власти», «закон может регулировать любые вопросы», «закон есть выражение общенародной воли», «закон есть регулятор поведения субъектов»².

Более обоснованным представляется мнение Ю.А. Тихомирова, считающего, что «не следует искусственно абсолютизировать «личное начало» в обществе и органически противопоставлять право и интересы человека и гражданина интересам общества и государства»³. Этот вывод соответствует «формуле нового права», предложенной В.С. Нерсисянцем. Развивая свои прежние представления о различении права и закона и критически оценивая

¹ См.: Алексеев С.С. Не просто право — частное право // Известия. 1991. 19 окт.; он же. Наш шанс // Новый мир. 1993. № 4; он же. Право России // Независ. газ. 1993. 25 мая.

² Теория права: новые идеи. М., 1993. Вып. 3. С. 4—12.

³ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 24.

советский период правового развития с его отрицанием гражданина как субъекта права, методами тоталитаризма и уравниловки, он предлагает «материализовать» правоспособность каждого гражданина путем преобразования социалистической собственности в гражданскую собственность, когда реальным собственником становится каждый, а не отдельные лица. Обеспечивается — вопреки уравниловке — принцип нового правового равенства, который можно положить в основу цивилитарного права, при котором происходит переход от абстрактной всеобщности к конкретно-индивидуализированной всеобщности, к новому экономическому равенству¹.

В данном случае уместно напомнить изречение Гегеля по поводу общественной природы человека: «... в тех случаях, когда общественная природа людей не находит своего выражения и вынуждена искать выход в особенностях, она настолько искажается, что направляет свою силу на отделение от других и в утверждении своего обособления доходит до безумия; ибо безумие и есть не что иное, как полное обособление индивидуума от своего рода»². И еще: «Объединение как таковое есть само истинное содержание и цель, и назначение индивидов состоит в том, чтобы вести всеобщую жизнь; их дальнейшее особенное удовлетворение, деятельность, характер поведения имеют своей исходной точкой и результатом это субстанциональное и общезначимое»³.

В силу особой общественно-государственной значимости банковской деятельности роль публично-правовых отраслей в ее регулировании значительно выше, чем в других областях предпринимательской деятельности⁴. Не случайно в странах с развитой, стабильной экономикой и устойчивой банковской системой, включая США, Францию, Японию, Швейцарию, банковская деятельность как отрасль предпринимательства контролируется государством наиболее строго⁵.

¹ См.: *Нерсисян В. С.* Наш путь к праву: От социализма к цивилизму. М., 1992. С. 313—318.

² *Гегель.* Политические произведения. М., 1978. С. 176.

³ *Гегель.* Философия права. М., 1990. С. 279.

⁴ Подробнее см.: *Поляк А. А.* Налогообложение кредитных организаций (практические вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 17—18.

⁵ См.: *Поллард А. М., Пассейк Ж. Г., Эллис К. Х.* и др. Банковское право США: Пер. с англ. / Общ. ред. и послесл. Я. А. Куника. М., 1992; *Гавальда К., Стуфле Ж.* Банковское право (Учреждения-Счета-Операции-Услуги): Пер. с фр. / Под ред. В. Я. Лисняка. М., 1996; *Suzuki Yoshio.* The Japanese Financial System. Oxford, 1987; *Викулин А. Ю.* Особенности правового положения Банка Японии // Труды МГЮА. М., 1997. № 2. С. 98—103; *Обер М.* Банковская тайна в Швейцарии: Пер. с англ. М., 1996.

В связи с изложенным задача, стоящая перед российскими правоведами, состоит в том, чтобы по-новому осмыслить понятие публичности в банковском праве, не сводя его лишь к обеспечению государственных интересов.

На наш взгляд, *публичность в банковском праве* — это:

во-первых, общие интересы людей как сообщества индивидумов, так или иначе являющихся клиентами кредитных организаций;

во-вторых, объективированные условия нормального существования и деятельности банков и иных кредитных организаций, банковской системы РФ в целом;

в-третьих, коллективная самоорганизация, саморегулирование и самоуправление банковской системы РФ;

в-четвертых, организация, регулирование и управление банковской системой со стороны государства в интересах всего общества.

Резкое возвышение частного права за счет противопоставления и умаления роли публичного права чревато недооценкой внутренних связей между ними. Частное право не может существовать без публичного права, его институтов¹.

Ярким примером, подтверждающим этот тезис, как раз и служит банковское право, которое является отраслью, где публично-правовые элементы все глубже проникают в ткань частного права, образуя комплексные правоотношения, где складывается паритет частных и публичных начал.

Все вышеизложенное свидетельствует о правомерности вывода о том, что *равенство частных и публичных начал в банковском праве должно стать концептуальной основой дальнейшего совершенствования банковского законодательства Российской Федерации, а также важнейшим принципом банковского права.*

Достижение на практике паритета между интересами гражданина и государства, личности и общества в принципе невозможно. В связи с этим правомерной представляется точка зрения, согласно которой невозможно соблюдение в правоприменительной и правотворческой практике паритета интересов человека и государства, поскольку «в одном случае преимущество всегда будут иметь интересы и права личности и гражданина, а в другом — общества и государства. Речь может идти лишь об установлении гармоничес-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. С. 25.

кого сочетания между ними. Однако такая гармония может быть обеспечена только путем соблюдения всеми сторонами общепризнанных ценностей. В этом случае ценность играет роль объективного критерия для определения приоритетности тех или иных интересов, для выяснения того, какие именно интересы должны прежде всего отражаться в правовой норме»¹.

Таким образом, паритет интересов всех субъектов банковского права — это недостижимый идеал, к которому тем не менее необходимо стремиться путем установления гармонического сочетания этих интересов.

Законные интересы индивида как субъекта права (либо группы индивидов) подразделяются на общие, характерные для всех отраслей права, и специальные, характерные для конкретных отраслей права.

Интересы субъектов банковского права вытекают из принципов права, закреплены в законе или выводятся из него. Довольно глубокие мысли о закреплении интересов субъектов права в нормах права высказывали Р.З. Лившиц и В.И. Никитинский².

Законные интересы субъектов банковского права могут трактоваться по-разному, например как некое зачаточное состояние основного права. В литературе отмечалось, что еще громадное количество несомненных интересов, чрезвычайно важных для индивидуума, ждет своего формально-правового признания³. Некоторые основные права получают признание в результате судебных прецедентов, опирающихся на законные интересы предпринимателей. Концепция естественного права делает возможной подобную трансформацию законных интересов в конституционно гарантируемые основные права⁴.

В данном случае уместно сказать о несовпадении интересов субъектов банковского права. В связи с этим объективно существующим несовпадением интересов отдельных кредитных организаций, их клиентов и государства выявляется один из аспектов проблемы эффективного управления банковской системой. В приведенной на с. 52 схеме мы попытались показать основные законные интересы указанных субъектов банковского права.

¹ Подробнее об этом см.: Современное состояние российского законодательства и его систематизация: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1999. № 2. С. 26—27.

² См.: Лившиц Р.З., Никитинский В.И. Принципы советского трудового права // Сов. государство и право. 1974. № 8. С. 31—33.

³ См.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916. С. 524.

⁴ См.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 145.

Представляется очевидным, что эффективной является лишь такая система государственного управления банковской системой, которая опирается на точное знание и использование в целях всего общества интересов всех без исключения субъектов банковского права. Эти интересы многосторонни, зависят от множества причин и могут меняться под влиянием различных обстоятельств, в связи с чем государственное управление кредитными организациями должно отличаться гибкостью и чуткостью к таким интересам.

При этом индивидуальные интересы отдельных кредитных организаций необходимо рассматривать с точки зрения того общего элемента, который неизбежно присутствует в связи с осуществлением ими единого вида деятельности (банковской деятельности), т.е. как функцию. Общий интерес становится функцией, когда из него вымыта реальная база — интерес отдельного человека¹.

Эффективный правовой механизм, согласовывающий интересы отдельных кредитных организаций с интересами всей банковской системы, а также — интересы банковской системы с интересами общества и государства, может быть создан лишь при соблюдении принципа паритета интересов всех субъектов банковского права.

2. Принципы, определяющие порядок построения, функционирования и развития банковской системы Российской Федерации

Как уже говорилось, группа принципов, определяющих порядок построения, функционирования и развития банковской системы, подразделяется на две подгруппы.

Первая из них — принципы построения и развития банковской системы РФ.

Необходимо отметить, что принципы, входящие в рассматриваемую подгруппу, в современных условиях имеют различную степень выраженности, «воплощенности в жизнь». Это связано с тем, что банковская система России во многом находится еще в стадии становления и окончательно не сформировалась. Соответственно и банковское право как отрасль права переживает этап своего «младенчества», делает только первые шаги, несмотря на острую критику, а иногда и полное отрицание со стороны оппонентов. Поэтому отдельные из рассматриваемых ниже принципов представляют собой некий идеал, к достижению которого надо стремиться. Тем

¹ См.: Мотышев В. Интересы: от разлада к гармонии // Правда. 1987. 12 июня.

не менее каждый из этих принципов имеет концептуальное значение для дальнейшего развития банковской системы и, соответственно, должен найти свое отражение в банковском законодательстве РФ. Таким образом, все эти принципы в совокупности составляют идеальную модель банковской системы, своеобразные «лекала», которым должны соответствовать общественные отношения. Когда же на базе развивающихся из основ конституционного строя России и мирового опыта построения банковских систем принципов, которые путем закрепления в конкретных законодательных актах обретут нормативный характер, сложатся реальные общественные отношения, соответствующие нашим идеальным представлениям, тогда российская банковская система примет действительно цивилизованные очертания и приобретет необходимую стабильность и устойчивость к финансовым кризисам, время от времени происходящим в мире.

В данную подгруппу входят следующие принципы.

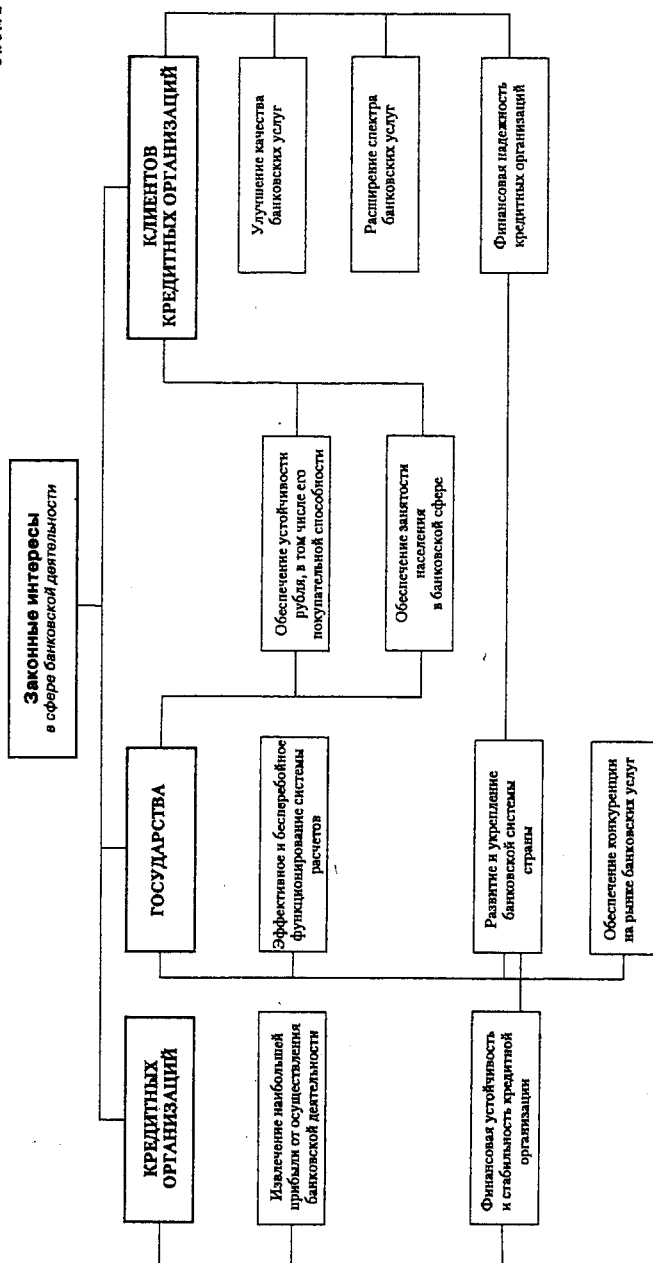
Принцип двухуровневого построения банковской системы РФ. Согласно ст. 2 Закона о банках банковская система РФ включает в себя: Банк России, кредитные организации, филиалы и представительства иностранных банков. Действующая в стране банковская система, ее организационные формы и другие характеристики непосредственно регулируются Конституцией РФ, Законами о банках, о Банке России, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Центробанка.

История становления и развития банковского дела свидетельствует о том, что совокупность банковских организаций может существовать и существовала в трех формах.

Первая форма была представлена в виде множества не зависимых друг от друга кредитных организаций, каждая из которых была вправе выполнять любые из принятых в то время банковских операций, включая эмиссию наличных денег. Кроме того, отсутствовали устойчивые взаимосвязи между этими кредитными организациями, а их взаимодействие никем специально не координировалось. Конечно, они руководствовались действующими в стране законами, однако еще не появился специальный орган, уполномоченный государством на управление этим сегментом экономики. Такой этап развития банковского дела прошли многие страны мира.

Со второй формой мы имеем дело тогда, когда в стране существует лишь одна банковская организация, имеющая разветвленную, охватывающую всю страну сеть филиалов.

Схема 1



Вторая форма сложилась в СССР и в ряде стран, входивших в социалистический лагерь. Речь идет о Госбанке СССР и государственных банках этих стран и их филиалах. Как и в первой форме, банковское дело в данном случае имеет одноуровневую организацию.

Третья форма. Это такое множество банковских организаций, которое распадается на две численно неравные части: на одной стороне Центральный банк и другие органы управления и самоуправления банковской системы, а на другой — остальные кредитные организации, банковская инфраструктура, банковский рынок.

Специфическая особенность этой формы состоит в том, что *хотя бы один из элементов данного множества — Центробанк — уполномочивается государством на управление всей совокупностью кредитных организаций, которые объявляются однопорядковыми и функционированию которых придается скоординированный характер.*

Эти особенности свидетельствуют о том, что у совокупности банковских организаций появились признаки системы и двухуровневая форма построения.

Принцип экономического районирования при организационном построении Банка России является производным от конституционного принципа осуществления банковской деятельности на едином экономическом пространстве и закреплён в ст. 85 Закона о Банке России, в соответствии с которой по решению Совета директоров территориальные учреждения Банка России (к которым согласно ст. 83 относятся и национальные банки республик) могут создаваться по экономическим районам, объединяющим территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Само понятие «единое экономическое пространство» взаимосвязано с правом граждан на свободную экономическую деятельность и с понятием «государственное единство», также употребленным в Конституции РФ. Свобода экономической деятельности невозможна при отсутствии единых денежно-кредитной и банковской систем. Неотъемлемым элементом последней является Банк России, который образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

В преамбуле Конституции РФ провозглашена необходимость сохранения исторически сложившегося государственного единства, которое юридически обеспечивается единством власти, единством территории, единством закона. Экономической же основой

государственного единства выступает понятие «единое экономическое пространство». Как отмечается в литературе, категория «единое экономическое пространство», сформулированная в главе Конституции «Основы конституционного строя», служит базой для формирования в разделе Конституции о федеративном устройстве ряда конкретных конституционных норм¹.

Необходимо отметить, что рассматриваемый принцип хотя и нормативно закреплен в Законе о Банке России, но в современных условиях еще не реализован на практике. Это связано с известными процессами в становлении новой государственности Российской Федерации.

Принцип полисубъектности верхнего уровня банковской системы РФ и обусловленные этим дифференциация и фиксирование полномочий органов верхнего уровня банковской системы РФ. Сущность данного принципа выражается в том, что один и тот же орган (имеется в виду Банк России) не может сочетать нормотворческую, контрольную и надзорную функции, выполнять роль эмиссионного центра, кредитора последней инстанции и одновременно выступать как хозяйствующий субъект.

Совершенствование государственного управления и самоуправления в рамках банковской системы РФ зависит от того, какой вариант построения этой системы будет избран законодателем. Таких вариантов может быть два.

Суть *первого варианта* состоит в следующем. Центробанк остается единственным субъектом на верхнем уровне банковской системы с теми же либо с обновленными управленческими функциями. В этом случае законодатель должен будет подробно и последовательно очертить пределы его влияния на коммерческие банки и иные финансовые институты, осуществляющие банковские операции. Именно по этому пути пошли разработчики федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Закон о Банке России и в Закон о банках.

Рассмотренный вариант развития банковского законодательства не предполагает сколько-нибудь существенных сдвигов в структуре и функциях субъектов и объектов управления банковской системой и направлен на осуществление, по существу, лишь «косметического ремонта» этой системы. Вот почему данный вариант с полным основанием можно назвать продолжением политики «ла-

¹ См.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 120.

тания дыр». Он не может быть принят за основу совершенствования банковского законодательства, если стремиться к реформированию банковской системы и переводу ее на подлинно рыночную основу, поскольку в этом случае банковская система консервируется в ее нынешнем состоянии.

Думается, что если воспользоваться этим вариантом, то продвижение любых новшеств в кредитно-банковской сфере будет крайне медленным.

Второй вариант предполагает развитие Центробанка в Федеральную банковскую систему России (ФБСР) во главе с Центробанком. Этот вариант представляется более прогрессивным, а потому и более перспективным¹. Его реализация позволит избежать постоянных конфликтов между двумя уровнями банковской системы и законодательно установить систему «сдержек» и «противовесов» с целью воспрепятствования сосредоточению всех властных функций в руках одного субъекта управления банковской системой, что представляется на данном этапе крайне важным.

Идея превращения системы существующего в настоящее время Центробанка РФ в ФБСР предполагает разделение управленческих функций, осуществляемых им как центром банковской системы. Представляется крайне важным подчеркнуть, что разделение этих функций должно полностью основываться на нормах Конституции Российской Федерации.

Реализация идеи превращения системы Центробанка в ФБСР связана прежде всего с изъятием у него и передачей другим субъектам ряда выполняемых им функций государственного управления. Так, регистрация банков, лицензирование банковской деятельности, осуществление контрольно-надзорных функций и нормотворчество служат формой реализации публичного интереса в банковской сфере, понимаемого как требование обеспечения стабильности кредитно-банковской системы.

В подавляющем большинстве стран этот интерес реализуется не центральными банками, а специальными государственными орга-

¹ Можно возразить, что такой вариант усложнит систему управления вторым уровнем банковской системы России. Однако в соответствии со сформулированным В.Г. Афанасьевым принципом соответствия субъекта управления объекту «задача научного управления состоит в том, чтобы возможно точнее воспроизвести в субъекте объект управления, в противном случае обеспечить оптимальное функционирование и развитие общественной системы невозможно. Если управляющая система слишком проста и не отражает сложности объекта, она не способна эффективно управлять» (Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 145).

нами. Например, в ФРГ лицензирование банковской деятельности, а также осуществление контрольно-надзорных функций выполняется Федеральным ведомством по контролю за кредитным делом — самостоятельным федеральным органом, подчиненным федеральному министру финансов¹.

Федеральная резервная система США (ФРС) также не выполняет функции регистрации и лицензирования. Этими вопросами ведала Служба финансового контролера, подчиненная министру финансов. Более того, в литературе и материалах для законодательных органов настоятельно рекомендуется лишить ФРС всех функций регулирования и контроля, оставив за ней главную функцию — формирование и проведение в жизнь денежно-кредитной политики².

Так какими же могли бы быть органы, которые взяли бы на себя ряд функций, выполняемых в настоящее время Банком России?

Прежде всего это функции регистрации банков, а также лицензирования банковской деятельности, которые могут быть возложены на учреждение, организационно обособленное от Центробанка РФ и не подведомственное ему.

Далее, специальному ведомству следует частично передать и нормотворческую функцию нынешнего Центробанка, поскольку осуществление функций государственного управления невозможно без права принимать в пределах предоставленной компетенции соответствующие нормативные правовые акты. При этом подзаконные акты должны проходить процедуру регистрации в Министерстве юстиции РФ³, что является их дополнительной гарантией обеспечения их соответствия закону.

¹ См.: Немецкая банковская система. Кельн, 1993. С. 12—13.

² См., напр.: Рид Э., Коттер Р., Гилл Э. и др. Коммерческие банки. М., 1983. С. 62.

³ В соответствии с п. 7.1 Положения ЦБ РФ от 24 июня 1997 г. (в ред. Указания ЦБ РФ от 24 июня 1998 г.) нормативные акты Банка России, непосредственно затрагивающие права, свободы или обязанности граждан, после регистрации в Банке России в порядке, установленном указанным Положением, должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ в порядке, установленном для регистрации нормативных актов федеральных министерств и ведомств и вступают в силу после государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ и опубликования в соответствии с Законом о Банке России.

К сожалению, норма сформулирована таким образом, что можно предположить существование нормативных актов Банка России, которые непосредственно не затрагивают права, свободы или обязанности граждан. Мы полагаем, что все нормативные акты Банка России, если только это не внутренние (локальные) акты, самым непосредственным образом затрагивают экономические права, свободы или обязанности граждан (даже если они обращены исключительно к кредитным организациям).

Наконец, осуществление контрольно-надзорных функций и применение санкций за нарушение банковского законодательства также могли бы быть возложены на специальный орган.

Создание нескольких федеральных органов управления банковской системой РФ представляется целесообразным и необходимым, поскольку позволит реализовать идею «сдержек» и «противовесов» в управлении банковской системой страны, основанной на подобие разделения властей на ее верхнем уровне.

Что же касается системы Центробанка, то на нее ложится задача осуществления единой денежно-кредитной политики, что и превращает эту систему в федеральную банковскую систему России. Учитывая, что Конституция РФ возложила на Центробанк как на один из органов государственной власти ряд исключительных функций, необходимо использовать для их реализации существующую систему Центробанка.

Предлагаемые преобразования безусловно должны быть закреплены в специальном федеральном законе, содержащем нормы прямого действия. Но возникают вопросы: каким должен быть этот закон? какую форму систематизации законодательства следовало бы использовать при его создании?

Как известно, высшей формой систематизации законодательства является кодификация. Яркий пример этого — принятие нового ГК РФ. Этому предшествовала большая работа по изданию новых законов (Закон о собственности, Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности и т.д.). Следовательно, сначала в законодательстве накапливались новые решения, соответствующие переходу страны на рыночные основы, а затем уже стала разворачиваться работа по кодификации, т. е. кодификации всегда предшествует накопление большого массива законов, в которых содержатся нормативные основы разрешения крупных экономических, политических и социальных проблем.

Однако в сфере банковского законодательства до сих пор не произошло накопления необходимого и отвечающего требованиям рынка законодательного материала. В связи с этим сейчас вряд ли возможна кодификация банковского законодательства¹, речь

¹ Хотя кодификация безусловно является необходимым и неизбежным этапом развития российского банковского законодательства и, пользуясь известной терминологией, служит «задачей — максимум», но для решения ее в настоящее время еще нет необходимых предпосылок.

должна идти об инкорпорации правовых норм, регулирующих вопросы управления банковской системой. Инкорпорацию же целесообразно проводить в форме консолидации, что позволит располагать правовые нормы в определенной логической последовательности, возможно, подвергая их необходимой редакционной обработке.

Изложенное позволяет предложить консолидировать подавляющее большинство правовых норм, регламентирующих управленческие вопросы банковской системы РФ в едином Федеральном законе «Об управлении банковской системой в Российской Федерации».

В этом законе необходимо было бы решить, в частности, следующие вопросы:

1. Определение органов государственной власти, осуществляющих управление банковской системой в России.

2. Определение компетенции каждого из этих органов с целью создания и реализации механизма «сдержек» и «противовесов», направленного на обеспечение взаимного контроля этих органов в процессе принятия управленческих решений и их оптимизации.

3. Определение правовых средств, обеспечивающих взаимодействие органов государственной власти, осуществляющих управление банковской системой в РФ.

4. Решение вопросов правового положения и компетенции территориальных органов управления банками в регионах и их взаимоотношений с федеральными органами управления банковской системой РФ.

5. Определение инструментов, обеспечивающих управление субъектами нижнего уровня банковской системы со стороны субъектов верхнего уровня (минимальные обязательные резервы и иные экономические нормативы, установление учетной ставки, порядка и условий рефинансирования банков и иных кредитных институтов, средства, направленные на обеспечение ликвидности банковской системы, операции на открытом рынке и т.д.), а также порядка их применения.

6. Определение правовых основ самоуправления и саморегулирования банковской системы.

7. Установление мер юридического воздействия, в том числе мер юридической ответственности субъектов обоих уровней банковской системы (в особенности субъектов верхнего уровня) за принимаемые решения.

Принцип независимости Банка России от других органов государственной власти. Содержание данного принципа раскрыто в ст. 5 Закона о Банке России, в соответствии с которой Банк России в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ и федеральными законами, независим в своей деятельности. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имеют права вмешиваться в деятельность Банка России по реализации его законодательно закрепленных функций и полномочий, принимать решения, противоречащие Закону о Банке России. В случае вмешательства в его деятельность Центробанк информирует об этом Государственную Думу и Президента РФ.

Мы полагаем, что понятие «независимость» применительно к национальному центральному банку характеризуется довольно широким объемом, т.е. включает в себя определенное множество элементов, каждому из которых принадлежат признаки, относящиеся к содержанию данного понятия.

Выявлению элементов множества, составляющих объем понятия «независимость центрального банка», необходимо предпослать некие общие начала (принципы), имеющие непосредственное отношение к содержанию рассматриваемого понятия:

Во-первых, независимость центрального банка может и должна носить исключительно правовой характер и, следовательно, определяться законодательством страны о центральном банке. При этом не следует недооценивать так называемые неосязаемые активы центрального банка, т.е. такие важнейшие факторы, обеспечивающие его независимость, как личность руководителя, честность центрального банка по отношению к населению, высокое качество консультаций, предоставляемых им правительству, характер его взаимодействия с предпринимательским сектором, в том числе с коммерческими банками. Эти «неосязаемые активы» являются важным элементом механизма реализации центральным банком предоставленной ему законом независимости. Следует напомнить, что само изменение правовой независимости может осуществляться только правовыми средствами. Данный вывод наиболее адекватно отражен в следующем высказывании, приписываемом Монтескье: «Надлежит преобразовывать посредством законов то, что основано законами, и переменять посредством обычаев то, что введено обычаями...»¹.

¹ Цит. по: *Тургенев Н.И.* Опыт теории налогов // *У истоков финансового права.* М., 1998. Т. 1. С. 184.

Во-вторых, исходя из своей сущности, социального предназначения, выполняемых функций, центральный банк не может быть неограниченно независимым. Его независимость — это не то, что Н.И. Тургенев в своем классическом труде «Опыт теории налогов» называл «буйной независимостью сильных вассалов»¹. Центробанк представляет собой главный денежно-кредитный государственный орган. Это означает, что, осуществляя свою деятельность, преследуя при этом свои законодательно закреплённые цели, он должен исходить из высших интересов государства и общества, а также учитывать цели и действия других государственных органов, координировать с ними свою деятельность и поддерживать рабочие отношения.

В-третьих, независимость центрального банка, используя лексику российского классика XIX в. М.Ф. Орлова в том виде, в котором она ныне известна образованному свету, не обязана существованием глубокомысленному соображению какого-либо изобретателя, постигшего вдруг все ее правила и последствия и представившего ее удивленному свету в полном зрелом совершенстве. Как многие другие изобретения, особенно практические, она родилась от необходимости и случая, подвержена была ошибкам и неудачам и не прежде достигла до того состояния, в коем теперь мы ее видим, как после многих опытов и усилий². В данном случае мы хотим подчеркнуть, что независимость центрального банка — продукт достаточно длительного периода ее становления и ее следует рассматривать в историческом и сравнительно-правовом аспекте, без чего невозможно получить сколько-нибудь достоверные и значимые результаты³.

В-четвертых, поскольку независимость центрального банка неразрывно связана с общей системой финансов государства, а, как указывал М.М. Сперанский, «всякая система финансов поддерживается множеством страстей, частных видов и привычек, и следо-

¹ Тургенев Н.И. Указ. соч. С. 126.

² См.: Орлов М.Ф. О государственном кредите // У истоков финансового права. Т. 1. С. 303.

³ Не останавливаясь подробно на истории этого вопроса, отметим, что этапу, на котором начала выкристаллизовываться независимость центральных банков (преимущественно первая половина XX в.), предшествовали довольно длительные периоды, во время которых правительства сначала перепоручали отдельным частным банкам действовать в интересах государства, обслуживая его финансы, а затем начали организовывать государственные банки, имеющие статус государственных ведомств.

вательно, всякое преобразование, всякий переход от смешения к порядку воздвигает тучу страстей и своекорыстия»¹, постольку любые реформы, преобразования, касающиеся независимости центрального банка, могут и должны проводиться только после большой системной подготовительной работы и должны носить постепенный характер, так как это та область, где «постепенные и мирные происшествия имеют действие более благодетельное, нежели сильные мгновенные перевороты»².

Исходя из изложенного, представляется возможным выделить следующие элементы, составляющие в своей совокупности понятие «независимость центрального банка»:

- *институциональная независимость*;
- *функциональная независимость*;
- *имущественная независимость*;
- *инструментальная независимость*;
- *бюджетная независимость*;
- *финансовая независимость*;
- *кадровая независимость*³.

Указанные элементы могут и должны иметь различную степень «выраженности» на практике.

По понятным причинам степень независимости довольно трудно поддается измерению количественными показателями. Тем не менее исследователями предпринимаются попытки математически вывести обобщенный индекс независимости, исходя из анализа законодательных положений, регламентирующих отдельные аспекты деятельности центрального банка.

Так, в глобальном исследовании Объединенного банка Швейцарии 11 июля 1997 г. (с. 3—4) опубликована приведенная ниже таблица (3), показывающая соотношение индекса независимости центрального банка и уровня инфляции в различных странах. В этой таблице индекс независимости — средневзвешенные данные за 1950—1989 гг. законодательных положений, предусматривающих:

¹ Сперанский М.М. План финансов // У истоков финансового права. Т. 1. С. 36.

² Тургенев Н.И. Указ. соч. С. 127.

³ В отличие от нас немецкие исследователи выделяют только три составляющих понятия «независимость центрального банка»: 1) функциональная (институциональная) независимость; 2) экономическая (инструментальная) независимость; 3) кадровая независимость. См.: Немецкий Федеральный банк: Денежная политика Федерального банка. Франкфурт-на-Майне, 1995. С. 198.

- назначение и увольнение управляющего;
- процедуры формирования денежно-кредитной политики;
- цели политики центрального банка;
- ограничение на предоставление кредитов центральным банком.

При этом минимальное количество очков (наименее независимые) равняется нулю, а максимальное (наиболее независимые) — 1,00.

Анализ табл. 3 позволяет сделать вывод о наличии почти прямой корреляции между индексом независимости центрального банка страны и уровнем инфляции в этой стране, что свидетельствует о высокой практической значимости проблемы независимости центрального банка.

Таблица 3

Страна	Индекс независимости	Среднегодовая инфляция
Германия	0,71	3,70
Швейцария	0,65	3,80
Австрия	0,65	4,30
Дания	0,53	6,90
Греция	0,52	10,90
Ирландия	0,50	8,30
Нидерланды	0,74	4,50
Люксембург	0,40	4,40
Франция	0,34	6,40
Италия	0,31	8,80
Финляндия	0,30	7,30
Швеция	0,30	6,70
Великобритания	0,30	7,70
Испания	0,16	9,60
Бельгия	0,13	4,80
США	0,51	4,90

Рассмотрим подробнее элементы, составляющие понятие «независимость центрального банка».

Институциональная независимость определяется положением центрального банка в системе органов государственной власти

страны, его включенностью в систему разделения властей государства.

Анализ Конституции РФ показывает, что Банк России — самостоятельное звено единой системы государственной власти Российской Федерации.

Это обосновывается следующим образом: формула «защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти», закрепленная в ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, означает, что Банк России *является одним из органов государственной власти*.

Между тем в соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Этот перечень органов, осуществляющих в РФ государственную власть, является исчерпывающим¹.

Конституция страны — это тот документ, в котором каждое слово, термин, понятие стоит на своем месте и не может быть «лишних» слов, употребленных «для красоты». В связи с изложенным мы полагаем, что вопрос о том, относится ли Банк России к органам государственной власти, уже решен в Конституции РФ: в тексте Конституции РФ Банк России однозначно отнесен к числу таких органов. Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ Банк России — это орган государственной власти, но вместе с тем он не относится к числу органов, которые осуществляют государственную власть в общепринятом (классическом) смысле слова.

В ч. 3 ст. 5 Конституции РФ установлено, что федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти. Следовательно, в Российской Федерации конституционно закреплена единая система государственной власти.

¹ Часто приходится слышать, как на основании приведенного положения ч. 1 ст. 11 Конституции РФ делается вывод о том, что если Банк России не относится к числу органов, осуществляющих в России государственную власть, то он не является органом государственной власти. На наш взгляд, приведенная формула ч. 2 ст. 75 Конституции РФ говорит об обратном. Общепринятый в русском языке порядок словоупотребления не позволяет сделать иной вывод. Если человек говорит: «Я независимо от других банкиров хочу...», то это значит, что он однозначно причисляет себя к банкирам. Если же кто-то скажет: «Я содержу Барсика независимо от других собак», то первое, что подумает собеседник: «Почему говорящий назвал собаку кошачьим именем?» и ничего более. Последующие мысли будут касаться личных особенностей (странностей) произнесшего эти слова индивидуума.

В соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Следовательно, единая система государственной власти (ч. 3 ст. 5) включает в себя федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, *но не исчерпывается* указанными органами.

В п. «ж» ст. 71 к ведению Российской Федерации отнесено установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки.

В связи с тем, что денежная эмиссия, находящаяся в ведении Российской Федерации согласно ч. 1 ст. 75 осуществляется исключительно Центробанком, можно сделать вывод, что Банк России — *это орган государственной власти, выполняющий одну из исключительных федеральных функций.*

Сопоставление всех вышеприведенных положений Конституции приводит нас к выводу, что *в единую систему государственной власти могут входить федеральные органы государственной власти, не относящиеся к органам законодательной, исполнительной или судебной власти.*

Таким образом, *Банк России является органом государственной власти федерального уровня.* В силу этого ему делегированы определенные государственно-властные полномочия, к числу которых относятся: издание нормативных актов (ст. 6 Закона о Банке России), валютное регулирование (п. 10 ст. 4), валютный контроль (п. 11 ст. 4), представление интересов РФ во взаимоотношениях с центральными банками иностранных государств (ст. 50), банковское регулирование и банковский надзор (гл. 10) и др.

Возможно возражение: в компетенцию государственных органов в классическом понимании этого термина не может входить осуществление коммерческой деятельности, которой активно и довольно успешно занимается Банк России.

Да, это так, но Конституцией РФ (ч. 2 ст. 75) и Законом о Банке России» (ст. 3) определены основные функции и цели деятельности Банка России, которыми являются:

— защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам;

- развитие и укрепление банковской системы РФ;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов.

Причем особо подчеркнуто, что получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Это означает, что по причине специфичности основных функций Банка России, которые невозможно выполнять, не осуществляя коммерческую деятельность, он должен их осуществлять не с целью получения прибыли, а с другими, определенными законодательством целями.

Таким образом, Банк России действует в интересах государства и общества в целом, не имея частноправовых целей. Причем в данном случае интересы государства и общества необходимо понимать так, как это предусмотрено в преамбуле Конституции РФ, т.е. как стремление обеспечить благополучие и процветание России и ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

На основании изложенного можно утверждать, что *Центральный банк является федеральным органом государственной власти, не входит в систему федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и осуществляет свои исключительные функции независимо от них.*

Следовательно, Банк России является самостоятельным (независимым) звеном единой системы государственной власти Российской Федерации.

Функциональная независимость обозначает ту степень свободы принятия решения, при которой Центробанк может направлять свою денежно-кредитную политику на цели, определенные законом или им самостоятельно.

Функциональная независимость тесно связана с институциональной независимостью, но отличается от нее тем, что в данном случае рассматриваются взаимоотношения центрального банка не с другими ветвями власти вообще, а только с правительством (исполнительной властью). Этот вопрос нуждается в специальном рассмотрении (а значит и в выделении на понятийном уровне) потому, что история развития национальных банков не знает прецедентов, когда национальный банк был бы подведомствен (непосредственно подчинен) парламенту либо судебной власти.

Дискуссии о функциональной независимости центрального банка часто ведутся не по существу, создавая превратное впечатле-

ние, что центральные банки стремятся полностью изолироваться от политиков (правительства), а цели денежно-кредитной политики могут и должны достигаться в полной изоляции от бюджетно-налоговой политики и иных направлений макроэкономической политики. Как отмечает управляющий Центробанком ЮАР К. Стэлс, «являясь составной частью общей макроэкономической стратегии государства, денежно-кредитная политика должна обеспечивать поддержку в достижении целей правительства в макроэкономике. Поэтому в вопросе о независимости центрального банка речь идет не об условиях достижения конечной цели, а о выборе предпочтительного пути к ней. ...правительство ЮАР разумно внесло в конституцию страны положение, разрешающее Резервному банку страны в независимом порядке добиваться финансовой стабильности, не опасаясь вмешательства заинтересованных лиц, будь то со стороны правительства или частного сектора. В конечном счете, мерилом успеха становится не степень независимости центробанка, а достигнутые им результаты»¹.

Функциональная независимость центрального банка в плане его взаимоотношений с правительством это такая сфера, которая обычно не детализируется на законодательном уровне. Закон ограничивается лишь несколькими словами. Приведем примеры.

Закон о Банке Франции, ст. 1: «Банк Франции формулирует и осуществляет денежную политику... Банк Франции... не стремится к получению инструкций от правительства или любого другого лица при исполнении Банком своих обязанностей».

Закон Швейцарии о Национальном банке, ст.2 (II)(с поправкой 1978 г.): «Перед принятием решений большой важности в области экономической и денежной политики, Федеральный совет (Правительство) и Национальный банк информируют друг друга и координируют предпринимаемые меры».

Закон о Немецком Федеральном банке, ст. 13 (III): «Федеральное правительство приглашает президента Немецкого Федерального банка принимать участие в обсуждении важнейших вопросов денежной политики».

Закон Болгарии о Национальном банке, ст. 3: «При определении общих направлений денежно-кредитной политики Национальный банк Болгарии и Совет Министров информируют друг друга о своих намерениях и действиях».

¹ Стэлс К. О независимости центрального банка и денежно-кредитной политике ЮАР // Обзор Банка международных расчетов. 1998. № 15.

Закон Украины о Национальном банке, ст. 4: «Национальный банк проводит экономическую политику в рамках, определенных в Основных направлениях денежно-кредитной политики, которые утверждаются Верховным Советом, исходя из полномочий Национального банка в отношении денежной системы и банковского дела на Украине».

Закон Словакии о Национальном банке, разд. 12: «1. Национальный банк Словакии, действуя в рамках, определенных настоящим Законом, оказывает поддержку экономической политике правительства... 2. Национальный банк Словакии выполняет свои задачи в соответствии с разделом 2... независимо от инструкций, направляемых ему правительством».

Приведенные примеры иллюстрируют тезис о том, что денежно-кредитная политика, осуществляемая центральным банком, является одним из основных элементов экономической политики государства, в связи с чем необходимо, чтобы осуществлялась тесная координация между центробанком и правительством. Координация может быть хорошей, т.е. осуществляемой на основе коллегиальности и партнерства, и плохой. Последняя возможна:

во-первых, когда правительство заставляет центральный банк смягчить денежно-кредитную политику, поскольку в стране существует большой дефицит государственного бюджета и правительство не хочет, чтобы такой дефицит сказывался на процентных ставках;

во-вторых, когда центробанк проводит свою денежно-кредитную политику вообще в отрыве от бюджетно-финансовой политики правительства.

Как же в этом отношении дело обстоит в Российской Федерации?

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

В соответствии с п. 1 ст. 4 Закона о Банке России Центробанк во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля.

Согласно ст. 44 указанного Закона Банк России ежегодно не позднее 1 октября представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря — основ-

ные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. Предварительно проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики представляется Президенту РФ и Правительству РФ.

О том, как происходит процесс согласования денежно-кредитной политики на практике, можно судить по тому, что Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 г. исходят преимущественно от Центробанка, о чем свидетельствует сопроводительное письмо от 1 декабря 1998 г., направленное Председателем Центробанка Председателю Государственной Думы, где было указано следующее:

«Предварительный проект Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 г. был рассмотрен и одобрен в целом на заседании Президиума Правительства РФ 21 ноября 1998 г. В соответствии с п. 1 разд. II Протокола заседания Правительства РФ № 7 от 21 ноября 1998 г. Банк России при доработке проекта документа согласовал основные макроэкономические параметры с вариантом прогноза, рассматриваемым Правительством РФ в качестве целевого при определении перспектив социально-экономического развития страны и формировании федерального бюджета на следующий год. Согласно этому варианту прогноза макроэкономическими целями на 1999 г. являются удержание инфляции в пределах до 30% и ограничение спада в экономике в пределах 3%.

Поскольку к настоящему моменту федеральный бюджет на 1999 г. не принят, Банк России допускает возможность внесения изменений в текст Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год с учетом утвержденных параметров бюджета».

Из этого документа можно определить следующую последовательность действий государственных органов по согласованию Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 г.:

1. Проект Основных направлений был разработан Банком России и направлен им в Правительство РФ для согласования;
2. 21 ноября 1998 г. проект Основных направлений был рассмотрен и одобрен в целом на заседании Президиума Правительства РФ, который одновременно предложил Банку России доработать проект с целью согласования макроэкономических параметров с вариантом правительственного прогноза;
3. Банк России доработал проект документа и согласовал макроэкономические параметры с вариантом правительственного

прогноза, согласно которому макроэкономическими целями на 1999 г. являются удержание инфляции в пределах до 30% и ограничение спада в экономике в пределах 3%;

4. 1 декабря 1998 г. Банк России представляет в Государственную Думу Основные направления и одновременно информирует Думу о том, что он допускает возможность внесения изменений в текст Основных направлений с учетом утвержденных параметров бюджета.

Далее Государственная Дума в соответствии со ст. 44 Закона о Банке России рассматривает Основные направления и принимает решение.

При этом совершенно не ясно, каков юридический смысл решения Госдумы (одобрение, утверждение, отклонение, принятие к сведению или что-либо иное), какова его правовая форма (постановление или закон) и, соответственно, обязательность данного решения для Банка России.

Если судить по положению письма Председателя Банка России о том, что Банк допускает возможность внесения изменений в текст Основных направлений с учетом утвержденных параметров бюджета, то можно предположить, что роль Госдумы сводится к окончательному принятию бюджета в форме закона (с учетом возможных поправок Думы), после чего может последовать внесение изменений в текст Основных направлений на основании Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год».

Изложенное приводит к выводу о недостаточности реального участия Правительства РФ в разработке и реализации единой государственной денежно-кредитной политики, которое, как показал анализ, в настоящее время сводится к согласованию с Банком России только двух показателей: уровня годовой инфляции и уровня спада в экономике.

По нашему мнению, такое положение сложилось в результате того, что в действующем законодательстве неверно сформулированы основные цели денежно-кредитной политики, когда между проводимой Банком России денежно-кредитной политикой и бюджетно-налоговой политикой Правительства РФ воздвигается непреодолимая стена.

В Конституции РФ закреплено положение, согласно которому защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центробанка РФ (ч. 2 ст. 75). В ст. 3 Закона о Банке России защита

и обеспечение устойчивости рубля названы уже одной из основных целей деятельности Банка России, а в п. 1 ст. 4 указанного Закона закреплено положение о том, что единая государственная денежно-кредитная политика должна быть направлена на защиту и обеспечение устойчивости рубля.

Таким образом, законодатель допустил неоправданное смешение понятий, выразившееся в том, что основная функция оказалась приравненной к одной из основных целей деятельности. Между тем это неравнозначные понятия. Конкретные функции вверяются в компетенцию государственного органа для достижения определенных целей. Следовательно, функция является средством для достижения какой-либо цели, но никоим образом не должна быть самоцелью.

Однако на смешении понятий дело не закончилось. Законодатель определил, что государственная денежно-кредитная политика должна быть направлена на достижение только одной цели (без указания каких-либо других целей).

Круг замкнулся. Банк России имеет формальные основания для проведения денежно-кредитной политики, не нацеленной на развитие и укрепление банковской системы России, а также на обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов, не говоря уже о достижении других целей, на которые направлена бюджетно-налоговая политика Правительства РФ.

В связи с изложенным возникает вопрос: на достижение каких целей должна быть направлена денежно-кредитная политика национального центрального банка?

Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к зарубежному опыту. При этом наиболее целесообразным представляется исследование положения в одном из самых «независимых» центральных банков Европы — Немецком Федеральном банке, а также в традиционно наиболее «зависимом» — Банке Англии.

Немецкий Федеральный банк в соответствии с § 3 Закона о нем регулирует с помощью валютно-денежных полномочий, данных ему этим законом, денежный оборот и кредитное обеспечение хозяйства с целью сохранения стабильности валюты и заботится о банковском исполнении системы расчета в стране и с заграницей.

Это означает, что наряду с традиционной задачей эмиссионного банка поддерживать упорядоченную денежную систему закон выделяет обязанность сохранения валюты и прежде всего ответственность Банка за обеспечение стабильности денег. Во взаимодейст-

вии инстанций, принимающих решения в области экономической политики (парламент, правительство, эмиссионный банк), Немецкий Федеральный банк рассматривает роль блюстителя стабильности стоимости денег как свою первостепенную задачу.

Но эта задача является первостепенной не в том смысле, что все действия Банка направлены на выполнение только ее и ничего более. Согласно § 12 Закона о Федеральном банке он обязан, выполняя свою задачу, поддерживать общую экономическую политику Федерального правительства. При исполнении полномочий, данных ему этим законом, он является независимым от указаний правительства.

В Германии эти положения закона, взятые в совокупности, трактуются следующим образом: «...определенная законом основная обязанность Федерального банка поддерживать общую экономическую политику Федерального правительства была однозначно увязана с условием, что денежная политика при этом не должна вступать в *непреодолимые* конфликты с его собственными задачами»¹.

При этом в процессе толкования указанных положений закона приоритеты расставляются исходя не из узковедомственных (правительственных или банковских) интересов, а исключительно из общегосударственного интереса, рассматриваемого как интерес общества в целом: «Федеральный банк выполняет ряд исторически возникших типичных функций центрального банка, которые более или менее тесно связаны с его особой ответственностью за *политическую стабильность*. Его монопольное положение при выпуске наличных денег является ядром денежно-политической компетенции Федерального банка... Этому не противоречит то, что Федеральный банк должен одновременно выполнять и другие функции, такие, как функции «банка банков», «банка государства» или «управляющего национальными валютными резервами». До тех пор, пока Федеральный банк может подчинить свою деятельность денежно-политическим требованиям, его многообразные и *кажущиеся* независимыми функции служат одним и тем же целям; он может этими функциями распоряжаться таким образом, чтобы постоянно справляться со своими главными задачами по сохранению *политической стабильности*»² (курсив мой. — Прим. авт.).

Таким образом, в Германии главной задачей государственной экономической политики вообще (и денежно-кредитной политики

¹ Немецкий Федеральный банк: Денежная политика Федерального банка. С. 24.

² Там же. С. 30.

национального центрального банка в частности) является сохранение политической стабильности, которая включает в себя в качестве одной из составляющих стабильность немецкой валюты.

Банк Англии традиционно находился полностью под контролем правительства.

Показателен следующий факт: зависимость Банка Англии от правительства была настолько велика, что его директор Монтэгу Норман сказал в 1937 г.: «Я являюсь инструментом Казначейства»¹. Положение дел, при котором полномочия в принятии ключевых решений денежной политики находились исключительно в руках правительства, сохранялось до убедительной победы на выборах в мае 1997 г. лейбористов, которые затем предприняли решительные шаги в отношении Банка Англии.

Изменения во взаимоотношениях Банка и правительства вступили в силу согласно Закону о Банке Англии от 1 июля 1998 г. и касаются прежде всего разграничения задач денежной политики между правительством и Банком, а также новых правил банковского надзора. Как отмечает Арно Бэкер, «цель этих изменений заключается в четком разграничении полномочий для обеспечения большей эффективности политики. Впервые закон обязывает Банк Англии следить за стабильностью цен и с учетом этой цели оказывать поддержку правительству, в частности в области обеспечения экономического роста и занятости населения»². При этом Казначейство обязано не реже одного раза в год после представления бюджета определять, что конкретно подразумевается под стабильностью цен.

Одним из важнейших нововведений Закона о Банке Англии от 1 июля 1998 г. является предоставление ему «операционной независимости» от правительства. Вмешиваться в оперативную денежную политику Казначейство может сегодня лишь в очень редких, предусмотренных в законе случаях: только в интересах всего общества и при чрезвычайных экономических ситуациях.

Согласно новому закону задача по осуществлению банковского надзора в основном переходит в компетенцию вновь созданного надзорного ведомства Financial Services Authority (FSA). Почти 500 служащих Банка Англии перейдут на работу в это ведомство. После передачи функции надзора за деятельностью коммерческих

¹ Цит. по: Бэкер А. Банк Англии и его взаимоотношения с правительством // Бизнес и банки. 1999. № 1. С. 7.

² Там же.

банков в FSA задача Банка Англии ограничивается наблюдением за системными кризисами и принятием мер по их сдерживанию, а при необходимости — исполнением роли кредитора последней инстанции.

Таким образом, в Великобритании основными целями денежно-кредитной политики являются:

- обеспечение стабильности цен;
- обеспечение экономического роста;
- обеспечение занятости населения.

При этом во главу угла ставится законодательно закреплённая обязанность Банка Англии и правительства проводить денежно-кредитную политику в интересах всего общества.

На основании изложенного представляется необходимым более детально урегулировать взаимоотношения Банка России и Правительства РФ по следующим направлениям:

- детализация и разграничение целей деятельности и функций этих органов государственной власти;
- усиление участия Правительства РФ в разработке и реализации единой государственной денежно-кредитной политики, а также его влияния на развитие и укрепление банковской системы России.

Имущественная независимость означает независимость центрального банка в процессе владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Вопрос о праве Банка России на принадлежащее ему имущество является сложным и недостаточно исследованным в теоретическом плане, что, во-первых, порождает многочисленные дискуссии в научной среде, а во-вторых, время от времени вызывает к жизни предложения, подобные законопроекту «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в котором сделана попытка объявить уставный капитал и иное имущество Банка России принадлежащими ему на праве хозяйственного ведения.

Согласно ст. 2 Закона о Банке России, «уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. В соответствии с целями и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России. Изъятие и обременение обязательствами имущества Банка России без согласия Банка России не допускаются».

Анализ этого положения позволяет сделать следующие выводы:

1. Имущество Банка России является федеральной собственностью, т.е. не собственностью Банка России.

2. Банк России осуществляет правомочия владения, пользования и распоряжения указанным имуществом, т.е. налицо традиционная для российского гражданского права «триада» правомочий, охватывающих все возможности собственника.

3. Встречающаяся в приведенном тексте названной статьи три раза формула «имущество Банка России» позволяет говорить о принадлежности соответствующего имущества Центробанку.

Для уяснения статуса «имущества Банка России» необходимо воспользоваться приведенным выше положением ст. 2 Закона о Банке России, в соответствии с которым изъятие и обременение обязательствами имущества Банка России без его согласия не допускаются. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а последний — по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами.

По мнению Л.Г. Ефимовой, указанные правомочия не характерны для права оперативного управления и более соответствуют праву хозяйственного ведения. На основании этого она приходит к выводу, что Центробанк является государственным унитарным предприятием, основанным на праве хозяйственного ведения¹. Однако затем Л.Г. Ефимова отмечает, что правомочия Банка России в отношении закрепленного за ним имущества в отдельных случаях даже несколько шире, чем это характерно для права хозяйственного ведения. Например, в определенных законом пределах Банк России вправе создавать другие организации и наделять их имуществом (ст. 4, 8, 16 Закона о Банке России) без согласия собственника. Но, по ее мнению, в этом нельзя усмотреть противоречие между Законом о Банке России и ГК РФ, поскольку эти полномочия предоставлены Банку России законом. Согласие собственника, т.е. государства, которое приняло этот закон, предполагается данным заранее. Аналогично ст. 16 Закона о Банке России предоставляет Центробанку право без согласия собственника принимать решения о купле и продаже недвижимости для обеспечения деятельности Банка России, его учреждений, организаций и служащих².

¹ См.: Правовое регулирование банковской деятельности // Под ред. Е.А. Суханова. М., 1997: С. 25—26.

² Там же.

Как видим, автор сам опровергает собственный вывод, тем более, что п. 2 ст. 295 ГК РФ, в которой раскрываются права собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, прямо запрещает совершать подобные операции с недвижимым имуществом, принадлежащим субъекту на праве хозяйственного ведения.

Из сказанного следует, что имущество Банка России не отвечает признакам как имущества, принадлежащего субъекту на праве хозяйственного ведения, так и имущества, принадлежащего субъекту на праве оперативного управления. Собственностью Банка России оно также не является в связи с тем, что представляет собой федеральную собственность.

Вопрос остается открытым, так как возникает непреодолимое на первый взгляд противоречие: Банк России не является собственником, но осуществляет все правомочия собственника.

Очевидно только то, что право Банка России в отношении закрепленного за ним имущества относится к категории вещных прав, так как оно фиксирует статику имущественных отношений, определяя имущественный статус Банка как участника гражданских правоотношений, и призвано оформить имущественную базу для его самостоятельного участия в гражданских правоотношениях как юридического лица-несобственника, что невозможно в обычном, классическом имущественном обороте.

В данной ситуации необходимо напомнить, что основаниями возникновения (приобретения) права собственности являются порождающие юридические факты, которые называются также титулами собственности. Титульное владение — это владение вещью, основанное на каком-либо праве (правовом основании, или титуле), вытекающем из соответствующего юридического факта¹. В случае с Центробанком таким юридическим фактом является издание Закона о Банке России.

Главной отличительной особенностью, характеризующей правомочия собственника в российском гражданском праве, является возможность собственника по своему усмотрению, без каких-либо ограничений осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения, руководствуясь при этом исключительно собственными интересами.

Как показано выше, Банк России осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом в со-

¹ См.: Суханов Е. Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 3.

ответствии с целями и в порядке, которые установлены в Законе о Банке России. Вот почему Центробанк не является собственником принадлежащего ему имущества в классическом понимании этого термина.

Исследование показывает, что *Центробанк является титульным владельцем принадлежащей ему собственности, специфической особенностью которого является его обязанность осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения указанным имуществом не в своих интересах, а в интересах государства или, точнее, общества в целом.*

Приведенное определение будет неполным, если не раскрыть содержание государственного и общественного интереса. Оно в соответствии с преамбулой Конституции РФ состоит в обеспечении благополучия и процветания России и в ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

Есть и еще один аспект данной проблемы. Выяснение имущественного статуса Центробанка предполагает также правовой анализ формулы: «уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью». В чем ее смысл? Отвечая на этот вопрос, любой юрист, не задумываясь, сошлется на п. «г» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, где сказано, что управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ. Следовательно, логично было бы предположить, что если имущество Банка России является федеральной собственностью, а управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ, то управление имуществом Банка России также может осуществлять Правительство РФ.

Однако такой вывод неверен, так как не учитывает положения ст. 75 Конституции РФ о том, что защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центробанка, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Данная формула, кроме всего прочего, означает, что Банк России является одним из органов государственной власти.

Ученые-правоведы, исследующие правоотношения, одним из субъектов которых выступает государство, трактуют вопрос о его правосубъектности следующим образом: «Субъектом финансовой деятельности государства, что неоднократно подчеркивалось в науке, является государство в лице компетентных органов»¹. Отсюда следует,

¹ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 11.

что государство может выступать субъектом какой-либо деятельности исключительно в лице компетентных органов¹. Более того, государство не существует и не может существовать вне его органов. Наличие системы органов — это единственно возможный способ существования государства.

Рассматриваемый нами вопрос, таким образом, трансформируется в сопоставление компетенции таких государственных органов, как Банк России и Правительство РФ. При этом в уже упоминавшейся формуле «защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального Банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти» акцент необходимо сделать на независимом осуществлении Центробанком своей основной функции.

Следовательно, государство как субъект, обязанный выполнять функцию защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты, представлено сегодня единственным государственным органом — Банком России, одной из конституирующих особенностей которого является его независимость.

Таким образом, формула «уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью», закрепленная в ст. 2 Закона о Банке России, вместе с положением ч. 2 ст. 75 Конституции РФ означает, что осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения указанным имуществом является неотъемлемой частью компетенции Банка России, без чего он будет не в состоянии независимо выполнять свои законодательно закрепленные функции.

Исходя из сказанного, правомерным представляется утверждение, что на поставленный выше вопрос, кому принадлежит имущество Банка России, следует ответить так: *имущество Банка России является федеральной собственностью, управление которой не*

¹ В данном случае уместна аналогия с юридическими лицами. Д.И. Мейер отмечает, что «юридические лица признаются способными к гражданской деятельности, но гражданская деятельность невозможна без фактической стороны; между тем юридическое лицо само по себе — только отвлеченное понятие: нет у него ни рук, ни воли; и вот, признавая существование юридического лица, законодательство определяет известные органы, через которые действует юридическое лицо, так что действие, совершенное органом, считается действием самого юридического лица. Этот орган деятельности называется иногда также представителем юридического лица, но его можно назвать представителем только в том смысле, что он составляет физическую сторону, тело юридического лица, с которым орган совершенно сливается». (Мейер Д.И. Русское гражданское право. М., 1997. С. 125.).

может осуществляться Правительством РФ в силу исключительности компетенции Банка России как органа государственной власти. Отличительная особенность данной части федеральной собственности состоит в том, что владение, пользование и распоряжение ею осуществляет Банк России независимо от других органов государственной власти, руководствуясь при этом не своими, а государственными и общественными интересами.

Инструментальная независимость означает степень самостоятельности центрального банка в проведении активных и пассивных операций и использования инструментов и методов денежно-кредитной политики. «Центральный банк независим в смысле применения инструментария, если он оснащен соответствующим инструментарием для выполнения своих задач и может использовать эти инструменты по своему усмотрению»¹.

Напомним, что в соответствии со ст.35 Закона о Банке России основными инструментами и методами денежно-кредитной политики Центробанка являются:

- процентные ставки по его операциям;
- нормативы обязательных резервов, депонируемых в Центробанке (резервные требования);
- операции на открытом рынке;
- рефинансирование банков;
- валютное регулирование;
- установление ориентиров роста денежной массы;
- прямые количественные ограничения.

Инструментальная независимость центрального банка может ограничиваться, например, принуждением финансирования государственного бюджетного дефицита, обязыванием совершения интервенций в рамках системы твердых обменных курсов и т.д.

Бюджетная независимость, в свою очередь, может рассматриваться в трех аспектах:

первый — выражается в реальной способности центрального банка противостоять принуждению к обслуживанию потребностей правительства в финансировании дефицита государственного бюджета;

второй — определяется долей прибыли центрального банка, перечисляемой в государственный бюджет, а также порядком ее перечисления;

¹ Немецкий Федеральный банк: Денежная политика Федерального банка. С. 198.

третий — характеризуется величиной участия государства в капитале центрального банка.

Первый аспект. Согласно ст.22 Закона о Банке России он не вправе предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования бюджетного дефицита, покупать ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете.

На практике же Центробанк, формально не нарушая вышеприведенного положения, активно осуществляет обслуживание правительственных потребностей в финансировании бюджетного дефицита. По экспертным оценкам, задолженность Правительства РФ Центробанку составляла 136 трлн неденоминированных рублей (для сравнения: задолженность коммерческих банков — всего 8 трлн руб.). И это еще не все. Как отмечается в литературе, эмиссионный ресурс Центробанка РФ направляется не на расчеты в реальном секторе экономики, а на покупку государственных облигаций. На те же цели направляются и сбережения населения, привлекаемые Сбербанком, контрольный пакет акций которого принадлежит Центробанку. В итоге получается, что Банк России не просто финансирует правительство за счет эмиссии денег, а кредитует его за счет предоставленного ему государством монопольного права на эмиссию денег. Практика центральных банков цивилизованных стран отличается от практики Центробанка РФ, в частности, в двух отношениях: во-первых, эмиссионный ресурс используется ими для поддержания ликвидности банковской системы и народного хозяйства в целом, а не для финансирования дефицита государственного бюджета; во-вторых, доход от использования эмиссионного ресурса (поскольку источником его является предоставленное государством монопольное право Центрального банка выпускать деньги) целиком принадлежит государству. У нас же эмиссионный ресурс используется для финансирования текущих расходов правительства, а доход от эмиссии принадлежит Центробанку¹.

Второй аспект. Бюджетную независимость Банка России, рассматриваемую в плане второго аспекта, можно охарактеризовать как чрезмерную. Если американское законодательство предусматривает поступление в бюджет не менее 90% прибыли ФРС, то со-

¹ См.: Маневич В.Е. Что защищает Центробанк? // Российская Федерация сегодня. 1998. № 8. С. 8—9; Какой независимости хочет Центробанк? // Век. 1999. Май.

гласно ст. 26 Закона о Банке России он перечисляет в федеральный бюджет 50% фактически полученной прибыли по итогам года после утверждения годового отчета Банка России Советом директоров. Оставшаяся прибыль направляется Советом директоров в резервы и фонды различного назначения.

Главное здесь даже не в процентах, а в том, что Банк России совершенно бесконтрольно финансирует свои расходы из своих доходов (ФРС США осуществляет свои расходы по смете, утверждаемой Конгрессом США) и, следовательно, сам определяет размер своей прибыли.

Третий аспект. Бюджетная независимость с точки зрения ее третьего аспекта, т.е. определяемая участием государства в капитале центрального банка или, иными словами, характеризующаяся порядком формирования уставного капитала центрального банка, в мировой практике встречается в различных вариантах, которые с известной долей условности можно разделить на шесть основных групп:

1) 100% капитала центрального банка находится в собственности государства (Великобритания, Дания, Франция, Россия, Германия);

2) 43% капитала центрального банка находится в собственности частных лиц, а 57% — в собственности кантона (Швейцария);

3) 100% капитала центрального банка находится в собственности коммерческих банков и страховых компаний (Италия);

4) 100% капитала ФРС находится в собственности федеральных банков — членов ФРС (США)¹;

5) 55% капитала центрального банка находится в собственности государства, а 45% — в собственности частных лиц (Япония);

6) 50% капитала центрального банка находится в собственности федерации, а 50% — в собственности физических и юридических лиц-резидентов (с согласия Министерства финансов государства).

Финансовая независимость отражает степень самостоятельности центрального банка в определении собственного внутреннего бюджета.

Несмотря на то что большинство центральных банков полностью принадлежат государству, они обладают существенной фи-

¹ Во многих новейших исследованиях, посвященных ФРС США, к ней часто применяется термин «центральный банк». Подробнее см.: Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. С. 73—90.

нансовой независимостью. Это связано с тем, что центральный банк не является одним из правительственных органов. В противном случае его деятельность должна была бы финансироваться из государственного бюджета и, как следствие, все его действия подлежали бы санкционированию со стороны правительства. Тогда правительство путем контроля над расходами центрального банка могло бы ненадлежащим образом влиять на результаты проводимого им анализа состояния денежно-кредитной и финансовой сфер.

Вместе с тем право самостоятельного определения своего бюджета не должно быть полным и бесконтрольным, о чем свидетельствует зарубежная практика. Так, в США бюджет ФРС подвергается тщательной проверке государственными ведомствами, ее баланс публикуется еженедельно практически во всех газетах, широко обсуждается и комментируется. Бюджет Банка Франции может быть отвергнут парламентом. Информация о счетах Банка Франции и отчеты аудиторов доводятся до сведения комитетов по финансам Национального собрания и Сената. Управляющий Банком Франции может заслушиваться комитетами по финансам обеих палат парламента по их запросу.

В свете сказанного финансовая независимость служит важным элементом общей независимости центрального банка.

*Кадровая независимость*¹ характеризуется прежде всего принципами отбора и назначения кадров, определением сроков замещения постов, возможностью досрочного освобождения от должностей лиц, занимающих ведущие посты в центральном банке.

В мировой практике встречаются несколько вариантов порядка назначения на должность руководителей центрального банка. В одном случае руководящие органы центрального банка могут назначаться правительством или избираться из предложенных правительством кандидатур (Австрия, Великобритания, Германия, Япония, США), в другом — руководитель центрального банка назначается советом управляющих центрального банка, одобряется Советом Министров и утверждается Президентом страны (Италия).

Кадровая независимость Банка России закреплена в ст. 11, 12, 13, 18 Закона о Банке России.

¹ В отличие от нас исследователь правового положения Банка Англии Арно Бэкер употребляет более узкое понятие и говорит только о «личной независимости управляющего Банком» (*Бэкер А.* Банк Англии и его взаимоотношения с правительством. С. 7.).

Высшим органом Банка России является Совет директоров — коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности Банка и осуществляющий руководство и управление им. В Совет директоров входят Председатель Банка России и 12 членов Совета директоров, которые работают на постоянной основе.

Председатель Банка России назначается на должность Госдумой сроком на четыре года большинством голосов от общего числа депутатов. Кандидатуру для назначения на эту должность представляет Президент РФ не позднее чем за три месяца до истечения полномочий Председателя Банка России. В случае досрочного освобождения от должности Председателя Банка России Президент РФ представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок с момента ее освобождения.

В случае отклонения предложенной на должность Председателя Банка России кандидатуры Президент РФ в течение двух недель вносит новую кандидатуру. Одна кандидатура не может вноситься более двух раз.

Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Банка России более трех сроков подряд.

Госдума вправе освободить от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ.

Председатель Банка России может быть освобожден от должности только в следующих случаях:

- истечения срока полномочий;
- невозможности исполнения служебных обязанностей, подтвержденной заключением государственной медицинской комиссии;
- личного заявления об отставке;
- совершения уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда;
- нарушения федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России;

Члены Совета директоров назначаются на должность сроком на четыре года Госдумой по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ.

Члены Совета директоров освобождаются от должности:

- по истечении указанного срока полномочий Председателем Банка России;
- до истечения указанного срока полномочий Госдумой по представлению Председателя Банка России.

Заместители Председателя Банка России назначаются на должность и освобождаются от должности Председателем Банка России, который осуществляет распределение обязанностей между ними.

Рассмотренные составляющие понятия «независимость центрального банка» неразрывно связаны между собой, взаимно дополняют и предопределяют друг друга, т.е. являются взаимообусловленными. Они характеризуют одно и то же политико-правовое явление, но с различных сторон. При этом раздельное изучение элементов понятия «независимость центрального банка» (анализ) должно дополняться целостным рассмотрением всего понятия под углом зрения взаимосвязи и взаимообусловленности составляющих его элементов (синтез), без чего получение сколько-нибудь достоверных результатов представляется довольно затруднительным.

Вторая подгруппа принципов, определяющих порядок построения, функционирования и развития банковской системы, включает в себя принципы, определяющие порядок осуществления банковской деятельности в процессе функционирования банковской системы.

Принцип ответственности Банка России за осуществление законодательно закрепленных за ним функций. Данный принцип выводится из сопоставления положений ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, где говорится, что защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центробанка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти, с положениями ст. 3 Закона о Банке России, в соответствии с которой основными целями деятельности Банка являются: защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы РФ, а также с положениями ст. 49 того же Закона, согласно которой Банк России несет ответственность в порядке, установленном федеральными законами.

Действующее российское законодательство недостаточно полно регулирует данный вопрос. Вопрос об ответственности Центробанка за предпринимаемые им действия дебатировался уже давно и, надо сказать, пока безуспешно.

В настоящее время вопрос об ответственности Центробанка как юридического лица, и в особенности вопрос о персональной ответственности руководителей Банка России, решен таким образом, что требует от них «столь совершенной нравственности и столь

высокой добродетели, что с сими качествами люди не имели бы никакой нужды в законах, ни в уложениях, ни в умствованиях своих законодателей»¹.

Мы полагаем, что законодатель хотя и вправе надеяться на личную порядочность, нравственность и «добродетель» руководителей Центробанка, но он вместе с тем обязан детально разрабатывать все необходимые регламенты и процедуры, касающиеся их персональной ответственности.

В связи с изложенным правовая регламентация и детализация ответственности Банка России и его должностных лиц за выполнение ими своих функций должны стать одним из направлений дальнейшего совершенствования банковского законодательства РФ.

Принцип монопольного осуществления Банком России эмиссии наличных денег и организации их обращения. Данный принцип закреплен в ч. 1 ст. 75 Конституции РФ, где сказано, что денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации и что введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются, и конкретизирован в ст. 29 Закона о Банке России, в соответствии с которой эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Центробанком.

Принцип сочетания государственного управления банковской системой РФ и ее самоуправляемости. Государственное управление банковской системой может осуществляться в разных формах и различными методами.

Во-первых, — в форме прямого государственного управления, которое предполагает непосредственное вмешательство государственных органов в производственную и хозяйственную деятельность учреждений, предприятий и организаций. Отношения этих учреждений, организаций, предприятий с органами государственного управления имеют при этом для первых приоритетное значение. В результате прямого государственного управления возникает сильная зависимость учреждений, предприятий и организаций от вышестоящих управляющих органов.

В условиях прямого государственного управления доминируют административные методы управления.

¹ Орлов М. Ф. Указ. соч. С. 336.

Эта форма государственного управления осуществляется, как правило, «жестко» — в виде непосредственно распорядительных, императивных предписаний, запретов и т.п.

Во-вторых, государственное управление банковской системой может осуществляться в форме государственного регулирования. Будучи формой государственного управления общественными процессами, система государственного регулирования призвана создавать благоприятные экономические, правовые и организационные условия для функционирования учреждений, предприятий и организаций.

Осуществление государственного управления в форме государственного регулирования выдвигает на первый план экономические методы управления и осуществляется, как правило, «мягко» — в виде нормативного регулирования, рекомендаций, координации направлений, оказания помощи и т.д. и приводит к ослаблению зависимости учреждений, предприятий и организаций от вышестоящих организаций. Этот процесс, в соответствующих случаях, и ведет к употреблению термина «регулирование» взамен термина «управление».

Система государственного регулирования имеет богатое содержание. Она включает установление государством общих и специальных правил для участников административно-правовых отношений, корректировку этих правил в зависимости от изменяющихся условий, контроль за исполнением этих правил, содействие осуществлению нужных для общества форм деятельности, а также определение приоритетов в структурной политике. Важную регулятивную функцию выполняют налоги, таможенные пошлины, стандарты, система регистрации и лицензирования отдельных видов деятельности, государственные заказы и т.д.

Формы и методы государственного управления финансово-кредитной системой определяются характерными особенностями социально-экономической и политической систем, сложившихся в данном обществе. Изменения в этой сфере всегда вызывают изменения форм и методов управления. Не случайно сегодня в России к вопросам управления, особенно государственного, приковано столь пристальное внимание.

Действительно, переход к рыночной экономике требует развития предпринимательской инициативы, определенной экономической свободы для реализации коммерческих интересов и проектов. Нужны экономические стимулы, которые создаются не адми-

нистративными, а экономическими методами государственного управления.

По данному вопросу в литературе высказываются самые различные суждения, в том числе недооценивающие роль государственного управления в экономике.

Утверждается, например, что по мере углубления рыночных отношений в ходе реформы государственное управление в экономике не только теряет свое значение, но и начинает выполнять негативную роль¹.

Подобные крайние суждения представляются необоснованными по следующим причинам:

Во-первых, сторонники этих суждений игнорируют, на наш взгляд, тот факт, что государственное управление реализуется не только «жестко» — в форме прямого государственного управления, при котором доминируют административные методы управления и непосредственно распорядительные предписания, но и в форме государственного регулирования, т.е. «мягко» — в виде нормативного регулирования и т.д., о чем уже говорилось выше.

Во-вторых, ими не учитывается то обстоятельство, что цивилизованный рынок, способный на саморегуляцию, необходимо еще организовать. В наших условиях решение задачи такого масштаба невозможно без государства, поскольку, к сожалению, при этом приходится использовать все формы управления, включая, при необходимости, его самые жесткие виды.

В-третьих, само нормальное функционирование рынка не может быть обеспечено только стихийными регуляторами. Неуправляемая государством рыночная стихия может стать разрушительной. Стихийные регуляторы сами по себе не могут оградить рынок, например, от возможных эгоистических действий субъектов естественных или иных монополий или обезопасить нацио-

¹ Следует отметить, что в свое время указанные взгляды приобрели, по существу, официальный характер. Вот как это описывает Д. Къеза, который, оппонируя модели «американской экономики», отмечает: «... многие — в том числе и в России — сообразили, что американский костюмчик сидит криво, где-то жмет, где-то обвисает, а вокруг шеи собрался в складки, подозрительно напоминающие скользящий узел. Но все заглушал мощно гремевший хор макроэкономистов-монетаристов под аккомпанемент органа российских неолиберальных теоретиков. Они пели бесконечную хвалу несравненным достоинствам бесконтрольного капитализма, чистой конкуренции, окончательного, необратимого, тотального и молниеносного разрушения государства» (Къеза Д. Прощай, Россия! М., 1997. С. 53).

нальный рынок от порой пагубной внешней экономической экспансии.

В-четвертых, даже самый развитый цивилизованный рынок принципиально ограничен: ряд важнейших социально значимых задач он самостоятельно решить не может. К примеру, в сфере науки рыночная экономика не берется за финансирование фундаментальных исследований, массовых звеньев систем народного образования, здравоохранения и др.

Словом, по природе своей рыночную экономику не может привлекать все, что непосредственно не приносит прибыли. Ну, а если это действительно социально значимые задачи, то за их решение или по меньшей мере за организацию решений должно браться государство. Совершенно ясно, что необходимым условием успешного выполнения этой важнейшей своей функции является наличие у государства реальных рычагов управления экономикой.

В-пятых, следует иметь в виду, что роль государственного управления в жизни общества особенно возрастает в переходные периоды, поскольку в это время идет бурный процесс перестройки того, что есть, процесс создания новых форм, поиск путей выхода из кризиса. Об этом свидетельствует и экономическая история, в том числе промышленно развитых стран, имеющих богатый опыт рыночных отношений.

Вспомним, что одной из основных составных частей реформы Франклина Рузвельта, положившей конец эпохе Великой депрессии в США 30-х гг., стало усиление государственного регулирования финансово-кредитной деятельности (например, был принят закон Глааса-Стигла, введивший верхний лимит процентов по депозитам, а также ограничивающий деятельность банков на фондовом рынке). Эти меры, революционные для своего времени, оказали мощное позитивное воздействие на экономическую систему США.

Характерные примеры усиления роли государственного управления экономикой дает история восстановления экономик стран западной Европы после Второй мировой войны. Для того чтобы создать механизмы для скорейшего восстановления разрушенного войной хозяйства, правительства европейских стран устанавливали жесткие ограничения на потребление, в то же время поощряя инвестиционную составляющую дохода (при инвестировании доходов в развитие собственного дела устанавливался льготный режим налогообложения).

Еще один интересный пример усиления роли государственного регулирования можно найти в экономических реформах, прошедших в ряде развитых стран Запада на рубеже 70—80-х гг. Кажется парадоксальным, но «рейганомика» в США и «тетчеризм» в Великобритании, характеризовавшиеся резким снижением налогообложения и массовой приватизацией собственности, на деле сопровождались увеличением роли государства в экономике. Ведь при этом государство четко контролировало процесс перераспределения дохода и собственности, осуществляя правовое регулирование этого процесса и оставаясь гарантом того, что изменения происходят во благо страны.

Наконец, в исследовании, проведенном Всемирным банком в 1992 г., утверждалось, что государство должно играть центральную роль по меньшей мере в четырех областях, имевших первостепенную важность для перехода к рынку и капиталистической экономике. К этим важнейшим областям относятся:

- а) соблюдение социального равенства, гарантирующего общественную стабильность, необходимую для продвижения реформы;
- б) поддержка частного сектора с помощью четких программ в сочетании с активной антимонопольной деятельностью;
- в) сохранение внутреннего рынка, отделенного от международного рынка, и защита его слабых структур от предсказуемого натиска слишком могущественных иностранных инвесторов;
- г) контроль над ключевыми элементами финансовой политики и развитие административной ниши для разумной налоговой политики¹.

Отрицать значение государственного управления в функционировании и развитии экономики² — значит отрицать роль правового регулирования этой важнейшей сферы общественной жизни, по-

¹ Russian Economic Reform: Crossing the Threshold of Structural Change. Wash., 1992. P. 74.

² Сторонниками такого взгляда являются, например, представители вирджинской школы, сформировавшейся в 60—70-х гг. Их позиция несколько своеобразна. С одной стороны, они негативно относятся к государственному вмешательству в экономику, но с другой — они не считают, что рынок способен выполнять роль эффективного регулятора. Рынок «работает» плохо, но это не значит, что государство будет «работать» лучше (см.: *Отмахов П.А.* Вирджинская школа в американской политэкономии // Проблемы американистики. 1990. № 8. С. 325).

Против государственного вмешательства в экономику высказывался и Рональд Коуз (Нобелевский лауреат 1991 г.), который сделал вывод, что «прямое правительственное регулирование не всегда дает лучшие результаты, чем простое предоставление проблемы на волю рынка или фирмы» (*Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М., 1993. С. 106).

скольку законодательное регулирование экономики служит одним из важнейших проявлений государственного управления.

Учитывая огромное значение государственного управления в функционировании и развитии общества, Конституция РФ юридически закрепляет право и обязанность государства активно влиять на жизнедеятельность общества, включая экономическую сферу (см. ст. 7, 8, 9, 34 — 37, п. «д», «е», «ж», «з», «л» ст. 71; п. «в», «и» ст. 72; ст. 75; п. «б» ч. 1 ст. 114 и др. Конституции РФ).

Вышеизложенное приводит нас к следующим выводам:

1. Роль государственного управления в экономике России в переходный период приобретает качественно иное содержание. Происходит возрастание роли государственного регулирования и сужение сферы действия прямого государственного управления.

Так, от прямого управления промышленностью, выражающегося в планировании хозяйственной и финансовой деятельности каждого отдельного предприятия, государство переходит к передаче функции управления предприятиями собственникам (приватизация). В то же время путем регулирования условий приватизации государство добивается того, чтобы управление приватизированными предприятиями способствовало эффективной их работе. Государство, принимая и исполняя государственный бюджет, задает общие «правила игры», которые также являются регулирующими нормами¹.

¹ В данном случае наши взгляды в целом совпадают с воззрениями Вальтера Ойкена (1891—1950) — автора теории экономического порядка. Он утверждал, что политические функционеры и реформаторы должны отчетливо представлять себе, какой экономический порядок они формируют. В основе хозяйственной системы должны быть свободная рыночная экономика, конкурентный рынок. Но для реализации условий конкуренции, не возникающих автоматически, требуется создание определенных предпосылок. Экономический порядок, отмечал Ойкен, не устанавливается сам по себе, не навязывается самой экономической действительностью. Этот экономический порядок должно быть способно установить государство. Политико-экономическая деятельность государства должна быть направлена на создание форм экономического порядка, а не на регулирование экономического процесса. Государство не должно распределять средства производства между отдельными сферами их применения (см.: Ойкен В. Основные принципы экономической политики. М., 1995. С. 427—429). Государство должно не заниматься хозяйственно-производственной деятельностью, а устанавливать правила поведения и активно проводить их в жизнь.

Разделял эти взгляды и Людвиг Эрхард (1897—1977), при непосредственном участии которого Западная Германия в конце 40-х гг. была выведена из кризисного состояния. «По моему твердому убеждению, — говорил он в речи перед членами Федерального объединения германской промышленности, — в XX в., в сегодняшних социальных условиях ответственность за экономику... несет одно лишь государство» (цит. по: Бартенев С.А. Экономические теории и школы (история и современность): Курс лекций. М., 1996. С. 250).

2. Оптимальные пропорции «жесткого» и «мягкого» видов государственного управления для различных сегментов экономики различны.

В отраслях, напрямую связанных с национальной безопасностью (оборонная промышленность, атомная энергетика и др.), а также в отраслях, бюджетное финансирование которых обусловлено их высоким социальным статусом (здравоохранение, народное образование, в науке — фундаментальные исследования и др.), государственное управление должно оставаться преимущественно жестким. Для отраслей, эффективность функционирования которых требует постоянной инновационной деятельности (электронные и коммуникационные технологии, транспорт, нефтегазовый комплекс), допускается смещение пропорций в сторону «мягкого» управления. Еще меньшей доли жесткого, прямого государственного управления требуют такие сегменты, как малый бизнес, торговля, общественное питание, пресса.

Отдельные сегменты денежно-кредитной сферы также нуждаются в дифференцированном подходе в плане соотношения «мягкого» и «жесткого» государственного управления. Например, депозитарная деятельность банков в отношении частных лиц должна регулироваться более жестко по сравнению с другими видами банковской деятельности. Поэтому государство устанавливает ряд ограничений на прием вкладов от населения (банку разрешено осуществлять сберегательную деятельность не ранее чем через 1 год после получения лицензии, объем вкладов населения не должен превышать размеры собственных средств); кроме того, государству фактически принадлежит монопольное право владения крупнейшим банком, привлекающим вклады населения, — Сбербанком, где находится основная масса всех сберегательных вкладов.

3. Определение для каждого сегмента экономики и для всего народного хозяйства оптимальных пропорций «жесткого» и «мяг-

В данном случае уместно сослаться и на Гуннара Мюрдаля (1898—1987), которого считают основателем стохольмской (шведской) школы экономической науки. Он обосновывает тезис, в соответствии с которым невмешательство государства в ход событий (согласно теореме Адама Смита о «невидимой руке» в условиях свободной конкуренции) будет не развитие экономики, а сохранение слаборазвитости. В основе преобразований должен лежать не рыночный автоматизм, а выбор и реализация эффективной экономической политики, планирование организационных, технологических, социально-экономических преобразований. При этом особая роль отводится тем, кто стоит у власти. Подлинная азиатская драма состоит в том, что правящая верхушка использует «политическую власть для защиты своего привилегированного положения» (*Мюрдаль Г. Современные проблемы «третьего мира» (Asian Drama). М., 1972. С. 192).*

кого» видов государственного управления и его правовое закрепление — актуальная задача экономической и юридической науки.

Действительно, деятельность каждого отдельного сегмента экономики, с одной стороны, направлена на повышение экономической безопасности государства (и в этом аспекте, бесспорно, должна содержать элементы жесткого управления), а с другой, должна быть экономически эффективной (экономическая эффективность достигается за счет приоритета «мягкого» регулирования). Поэтому установление пропорций между этими видами управления оказывает решающее влияние и на состояние экономики, и на способность ее обеспечивать интересы национальной безопасности.

Банк России в соответствии с действующим законодательством осуществляет государственное управление банковской системой и денежно-кредитной сферой страны. Одновременно он выполняет и другую роль — главного органа самоуправления банковской системы.

Под самоуправлением системы мы понимаем управление ее функционированием, которое осуществляется механизмами, заложенными в самой этой системе. Иначе говоря, самоуправление — это такой вид управления, который осуществляется элементами самой системы, а не внешними по отношению к ней субъектами.

От самоуправления следует отличать саморегулирование.

Самоуправление всегда носит сознательный характер и имеет своего носителя — субъекта самоуправления. Что же касается саморегулирования, то оно осуществляется стихийно. Вслед за изменением какого-либо параметра системы могут автоматически изменяться другие параметры этой системы. С учетом этой закономерности саморегулирование определяется в литературе как «самостоятельное реагирование объекта управления на внешнее воздействие (возмущения), нарушающее его нормальное функционирование»¹.

В свете изложенного толкования понятия «саморегулирование» правомерно говорить о его факторах, а не о его субъектах.

Фактором, способствующим целостности органических систем, является их способность к саморегулированию, или к самоуправлению, или к тому и другому одновременно.

Кроме того, есть класс органических систем (к ним относятся и общество), способный и к саморегулированию, и к самоуправле-

¹ Лопатников Л. М. Экономико-математический словарь. М., 1987. С. 357.

нию. Этот класс систем также нуждается в управлении. Пример тому — рыночная экономика.

Саморегулирование рыночной экономики как системы в целом осуществляется стихийно, автоматически, через действие объективных законов стоимости и денежного обращения, закона спроса и предложения и др. Самоуправление этой системы может осуществляться союзами, ассоциациями, объединениями субъектов рыночной экономики и др.

Внутренне присущие рыночной экономике возможности саморегулирования и самоуправления проявляются, как об этом свидетельствует практика, не так эффективно, как представляют себе некоторые сторонники рыночной экономики. Кроме того, эти возможности ограничены. Как справедливо отмечается в литературе, есть задачи, с которыми даже развитая рыночная экономика, опираясь только на свои внутренние силы, справляется плохо или совсем не справляется. Например, сюда относятся, как уже отмечалось, решение многих социальных задач общества, вопросы цивилизации самого рынка, решение стратегических задач научно-технического прогресса, обеспечение стабильности экономики страны в целом и др.¹

Это обстоятельство и объясняет тот исторический факт, что свободное функционирование цивилизованного рынка всегда ограничено рамками, устанавливаемыми государством посредством законодательного регулирования рыночных отношений с помощью налоговой, кредитной, инвестиционной политики, государственных дотаций и т.д.

В этом проявляется государственное управление рыночной экономикой, а субъектами управления выступают определенные органы государственной власти².

Только цивилизованный рынок способен на саморегулирование, а тем более на самоуправление, только он имеет перспективу. Дикий рынок саморазрушается.

¹ См.: *Молчанов А.Б.* Коммерческий банк в современной России: теория и практика. М., 1996. С. 230—231.

² Говоря об органах государственной власти как субъектах управления рыночной экономикой, следует иметь в виду совершенно справедливый тезис С.А. Бартенева: «Решение широкого комплекса задач переходного периода достижимо лишь при активной и последовательной регулирующей деятельности государственного аппарата. В этом заключается противоречие и своего рода парадокс переходного периода. Перейти к экономике, основанной преимущественно на рыночных принципах, преодолеть власть всемогущей бюрократии можно, лишь опираясь на поддержку сил, от которых в конечном счете стремится освободиться рыночная модель» (*Бартенев С.А.* Указ. соч. С. 307).

Однако цивилизованный рынок сам по себе не складывается. Его необходимо организовывать¹, а в условиях современной России при решении этой задачи, как уже отмечалось, без участия государства обойтись невозможно.

Банковская система страны как элемент рыночной экономики не только управляется государством, но и функционирует в режиме самоуправления. *Без права на самоуправление банковская система рыночного типа успешно функционировать не может.* Как бы детально закон не регламентировал деятельность кредитных организаций, законодатель в условиях рыночных отношений не в состоянии учесть все требования, которые предъявляются к деятельности этих организаций динамично меняющейся экономической, политической и социопсихологической конъюнктурой. А эти изменения прямо или опосредованно воздействуют на хозяйственную жизнь, определяя, в частности, уровень деловой активности в течение каждого конкретного периода, в каждом регионе и в стране в целом. Нормальное функционирование банковской системы рыночного типа невозможно без постоянного учета этих изменяющихся факторов, число которых по мере развития рыночных отношений неуклонно возрастает. Только сама банковская система в процессе своего повседневного функционирования может учитывать динамику этих факторов и адекватно на них реагировать. Но это возможно лишь в том случае, если она наделена способностью к самоуправлению и саморегулированию.

Интересные мысли по поводу самоуправления банковской системы были высказаны участниками II Всероссийской конференции «Новое в банковском законодательстве», организованной и проведенной Ассоциацией российских банков в июне-июле 1998 г.²

Установленное кибернетикой единство процессов управления в живой природе, технике, обществе, мышлении дает нам единую методологию понимания процессов управления в сложных системах. Так, процесс устойчивого развития любой системы обусловлен соответствующим генезисом механизмов управления этой системы и предполагает, наряду с прямым управляющим воздействием управляющего субъекта на объект управления, наличие контуров обратной связи — от объекта к субъекту. И если В. Виннер (1948 г.)

¹ См.: *Тавасиев А.М.* Основы рыночной экономики для начинающих предпринимателей. М., 1992. С. 11—12.

² Подробнее см.: *Крючек Л.А.* Правовой статус саморегулируемых организаций в России // II Всероссийская конференция АРБ «Новое в банковском законодательстве». Стенограмма (июнь-июль 1998 г.).

говорит о необходимости наличия первого контура обратной связи — неких датчиков информации, сигналов об изменениях в состоянии объекта управления под влиянием внешней среды, то И. Пригожин (1975 г.) вводит понятие второго контура обратной связи — некоего семантического фильтра, позволяющего вычленивать позитивные изменения в объекте управления и тем самым идентифицировать устаревшие, избыточные или, наоборот, недостающие регулирующие нормы.

Становление механизмов управления финансовых рынков, их отдельных сегментов, будь то рынок ссудного капитала или рынок акций приватизированных предприятий, также может быть представлено в рамках общей парадигмы кибернетических систем. Роль различных профессиональных объединений участников рынка традиционных банковских услуг или рынка ценных бумаг определяется созданием этих двух контуров обратной связи, обеспечивающих устойчивость (саморегулирование) и саморазвитие соответствующих рынков.

Причем на практике в зависимости от законодательно закрепленных полномочий профессиональных участников рынков их роль может ограничиваться формированием лишь первого контура обратной связи и сводиться к представлению интересов своих членов перед официальными (государственными) регуляторами рынка. В этом случае функции, обеспечивающие формирование второго контура обратной связи, исполняются время от времени (независимо от заинтересованности самих профессиональных объединений) и не всегда достаточно эффективны ввиду отсутствия правовой базы (законодательно проработанных механизмов и процедур) для их реализации.

Речь может идти об отдельных рекомендациях профессиональных объединений своим участникам по ведению соответствующих видов деятельности, выборочному обучению специалистов — участников профессиональных объединений, разовой экспертизе проектов и подготовке предложений в отношении отдельных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вид деятельности.

В случае законодательного закрепления за профессиональными объединениями ряда функций по регламентации и/или надзору за соответствующим рынком и наделяния их соответствующими полномочиями меняется статус документов профессиональных ассоциаций, расширяется спектр решаемых ими задач, становятся понятными механизмы достижения целей. В международной практи-

ке подобные профессиональные объединения имеют статус саморегулируемых организаций. *Саморегулируемыми организациями* в мировой практике признаются предпринимательские ассоциации, добровольные объединения, устанавливающие для своих членов формальные правила ведения бизнеса¹.

Рекомендации профессиональных объединений по ведению соответствующих видов деятельности здесь трансформируются в стандарты ведения бизнеса, обязательные для всех членов саморегулируемых организаций. Более того, такие организации законодательно наделяются полномочиями осуществлять проверки профессиональной деятельности членов на соответствие ее стандартам. Несоответствие стандартам может стать причиной исключения из членов саморегулируемой организации и ходатайства об отзыве лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности, а отсутствие внутренних, предусмотренных стандартами, документов, профессиональных участников — причиной для отказа в ходатайстве о выдаче такой лицензии.

Обучение специалистов дополняется проведением саморегулируемой организацией их квалификационной аттестации с целью предотвратить доступ на рынок непрофессионалов.

Подготовка предложений, замечаний, поправок в отношении нормативных правовых актов внешних (государственных) регуляторов дополняется собственным нормотворчеством в рамках правового поля, определенного нормативными правовыми актами внешних регуляторов, — разработкой правил и иных регулятивных установлений, обязательных для членов саморегулируемой организации. Причем в нормативных актах внешних регуляторов содержатся прямые указания на то, что конкретные сферы регулируются документами саморегулируемых организаций.

Что касается «договорной юстиции», то урегулирование конфликтов через третейские суды профессиональных объединений дополняется дисциплинарными расследованиями и применением мер административного воздействия по результатам работы с жалобами и заявлениями контрагентов и клиентов членов саморегулируемой организации.

Следует различать содержательную сторону проблемы организации обратных связей в системе с целью ее устойчивого развития и вопрос об институциональной структуре саморегулирования

¹ См.: Коваленко Е.Г. Англо-русский словарь банковской терминологии. М., 1994. С. 361.

конкретных рынков, о специфике саморегулирования различных видов деятельности. Кто должен выполнять функции по организации обратных связей?

В отношении банковской деятельности (в связи с отсутствием определения этого понятия в российском законодательстве поясним, что здесь речь идет о тех видах деятельности, которые определяют ее исключительность и требуют соответствующей лицензии) на этот вопрос ответить непросто по причине двойственного положения Банка России, являющегося одновременно и органом государственной власти (внешним регулятором), и элементом банковской системы.

Что касается рынка ценных бумаг, то в соответствии с общемировой тенденцией на уровень самой индустрии именно в лице объединений профессиональных участников, удовлетворяющих ряду обязательных требований, государство передает часть функций по регламентации и надзору. Варьируется лишь соотношение регулирования и саморегулирования.

Примером довольно детальной правовой регламентации саморегулирования может служить система нормативного регулирования российского рынка ценных бумаг. Нормативная база, определяющая создание и деятельность саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг, включает следующие основные документы:

— Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. «О рынке ценных бумаг»¹;

— Комплексную программу мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров, утвержденную Указом Президента РФ от 21 марта 1996 г.²;

— Концепцию развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации, утвержденную Указом Президента РФ от 1 июля 1996 г.³;

— утвержденные постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Российской Федерации (ФКЦБ) от 1 июля 1997 г. Положение о саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка ценных бумаг и Положение о лицензировании саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг⁴, и др.

Соответствующими нормативными актами регламентируется правовой статус и цели саморегулируемых организаций на россий-

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

² СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1311.

³ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3356.

⁴ Вестн. ФКЦБ России. 1997. № 4.

ском рынке ценных бумаг, порядок формирования и процедура их лицензирования, их полномочия, требования, предъявляемые к ним, порядок осуществления ими деятельности, отчетность перед государственным органом регулирования и т.д. В настоящий момент статус саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг, т.е. лицензию ФКЦБ, имеют две профессиональные ассоциации — Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР) и Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД).

Что касается кредитных организаций и банковской деятельности, то в ст. 3 Закона о банках, где говорится о создании союзов и ассоциаций кредитных организаций, ничего не сказано о механизмах и процедурах реализации функций по защите интересов членов ассоциаций, не предусматривается передача им каких-либо функций по регламентации и надзору за банковской деятельностью.

Из сказанного следует, что создание саморегулируемых организаций в сфере банковской деятельности — дело давно назревшее и вместе с тем — необходимое условие развития российской банковской системы.

Целесообразность создания и функционирования саморегулируемых организаций в сфере банковской деятельности не подлежит сомнению. Более того, плодотворная деятельность отдельных ассоциаций кредитных организаций де-факто уже привела к признанию их основными представителями соответствующих профессиональных сообществ. Речь идет об Ассоциации российских банков, которая выполняет функцию экспертной (информационной, методической и правовой) поддержки и научного обслуживания рынка банковских услуг, что обуславливает ее высокий авторитет среди кредитных организаций, признание со стороны государства и стремление к сотрудничеству с ней иных профессиональных ассоциаций и саморегулируемых организаций.

Принцип недопустимости вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления в оперативную деятельность кредитных организаций закреплён в ст. 9 Закона о банках, в соответствии с которой органы законодательной и исполнительной власти и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность кредитных организаций за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Кредитная организация не может быть обязана к осуществлению деятельности, не предусмотренной ее учредительными документами, за исключением случаев,

когда она приняла на себя соответствующие обязательства, или случаев, предусмотренных федеральными законами.

С указанными положениями коррелируют следующие нормы Закона о Банке России:

— Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (ст. 55);

— Банк России не вправе требовать от кредитных организаций выполнения несвойственных им функций, включая контроль за расходованием фонда потребления (зарботной платы) юридических лиц — клиентов (ст. 57).

Разрешительный принцип банковского регулирования. В соответствии со ст. 55 Закона о Банке России органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций является Центробанк. Главная цель банковского регулирования и надзора — поддержание стабильности банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов.

Банковское регулирование включает в себя следующие мероприятия, проводимые Центробанком:

— установление обязательных для кредитных организаций правил проведения банковских операций, ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности;

— получение у кредитных организаций необходимой информации об их деятельности и разъяснений по полученной информации;

— регистрация кредитных организаций в Книге государственной регистрации кредитных организаций, а также выдача и отзыв лицензий на осуществление банковских операций;

— контроль за приобретением юридическими и физическими лицами долей (акций) кредитных организаций;

— установление в целях обеспечения устойчивости кредитных организаций обязательных нормативов;

— проведение проверок кредитных организаций и их филиалов;

— применение санкций к кредитным организациям в случае нарушения ими федеральных законов, нормативных актов и предписаний Центробанка, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации, а также в случаях, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией операции создали реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков);

— осуществление анализа деятельности кредитных организаций с целью выявления ситуаций, угрожающих законным интересам кредиторов (вкладчиков), стабильности банковской системы в целом.

Следует заметить, что хотя на банковское регулирование и нельзя в полной мере распространить формулу «запрещено все, что не разрешено», которая выражает суть разрешительного принципа, однако по причине особой значимости банковской системы для нормального экономического развития государства ряд аспектов банковской деятельности регулируются исходя из названного принципа¹.

Принцип исключительной правоспособности кредитных организаций является существенным элементом правового статуса кредитной организации как юридического лица.

Проблема правоспособности юридических лиц относится к числу фундаментальных проблем теории права. Как известно, правовые системы континентального права различают общую и специальную правоспособность юридического лица. По нашему мнению, современный уровень развития российского права позволяет говорить о наличии в нем не только принципов общей и специальной правоспособности, но и принципа исключительной правоспособности юридического лица.

Вопрос о правоспособности юридического лица является производным от более общей проблемы правовой природы юридических лиц, так как то ли иное понимание этой природы приводит к различным практическим выводам, предопределяя принципиальное отношение к основным вопросам в данной области. То или иное принципиальное отношение к правовой природе юридических лиц сказывается на пределах их правоспособности.

Серьезные научные исследования правовой сущности юридических лиц велись на протяжении всей истории их существования и привели к появлению ряда фундаментальных теорий, которые условно можно разделить на две группы.

К первой группе относятся теории, которые можно объединить под названием «теории фикции». В соответствии с ними право — явление общественное; оно возникло ввиду потребностей людей, которые составляют общество. Так как потребностями обладают

¹ Теоретическое обоснование введения разрешительного порядка на осуществление банковской деятельности см.: Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России... С. 235.

люди, то и субъектами юридических отношений могут быть только люди. Иными словами, свойствами субъекта права (сознанием, волей, потребностями и т.д.) может обладать только человек. Так как имущество есть совокупность юридических отношений, объединяемых личностью субъекта, то из-за отсутствия физического лица, выполняющего эту задачу, создается искусственный (фиктивный) субъект, который становится центром правовых отношений. Благодаря наличию этого фиктивного субъекта обособляются интересы, общие для многих физических лиц, а также юридические средства их достижения.

Этот взгляд на природу юридического лица впервые появился еще в средние века и был высказан папой Иннокентием IV, а в XIX в. получил развитие в трудах Савиньи и стал почти общепринятым во Франции. В российской дореволюционной цивилистике приверженцем этой идеи был Г.Ф. Шершеневич (1863—1912), который называл данную точку зрения «теорией олицетворения»¹.

Представители данной теории считают, что гражданская правоспособность не есть нечто естественное, как правоспособность лиц физических. Это — нечто искусственное, что может быть даровано только государством. При этом возникновение юридического лица свидетельствует о появлении в составе гражданского общества нового члена, что предполагает признание последнего со стороны общества и, в первую очередь, со стороны его официального выразителя — государства. Поэтому необходимым условием возникновения юридического лица кроме акта частной воли является санкция со стороны государства.

Ко второй группе относятся теории, которые можно объединить под названием «теории реальности». Их сторонники утверждают, что обращение к помощи фикций не объясняет действительности, а дает только мнимые понятия, которые отвлекают от реальной жизни. При этом главным их тезисом является тезис о реальности существования юридических лиц как действительных, а не как вымышленных образований.

Представители этой школы говорят, что юридическое лицо отнюдь не есть нечто фиктивное, созданное нашим юридическим мышлением; оно — некоторая общественная реальность. Юридическое лицо есть добровольный и свободный союз физических лиц, который с момента их объединения начинает рассматриваться как

¹ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М., 1995. С. 89.

некое самостоятельное лицо, наделенное особой гражданской правоспособностью. Юридическое лицо продолжает сохранять свою неизменность, несмотря на смену отдельных членов (физических лиц). Правоспособность юридического лица так же естественна, как правоспособность человека. В свободе частных лиц совершать юридические акты заключена и свобода создавать соответствующие союзы. Эта свобода может быть ограничена только общими рамками гражданского законодательства, т.е. требованиями о непротиворечии законодательству, недопустимости произвольного вмешательства когн-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав и т.д. Для каких-либо дальнейших ограничений, полагают представители этой школы, нет никаких оснований.

Вопрос о фиктивности либо реальности юридического лица неизбежно трансформируется в вопрос о пределах его правоспособности, сущность которого заключается в том, что если юридическое лицо создано, то спрашивается, обладает ли оно в имущественной области такой же правоспособностью, как и физическое лицо (естественно, за исключением тех прав, которые в силу своей специфики связаны с физической природой человека: брачно-семейные отношения и имущественные, вытекающие из семейственности), либо эта правоспособность ограничивается тем, что определяется целью юридического лица при его создании.

Таким образом, выяснение вопроса о социальной реальности юридических лиц является необходимой предпосылкой для обоснованного рассмотрения вопроса о пределах их правоспособности.

По вопросу о правовой природе юридического лица наиболее приемлемой представляется точка зрения классика российской цивилистики И.А. Покровского, высказанная им в начале XX в.: «Думается, что юридическая реальность есть вообще некоторая особая реальность: самый физический человек, превращаясь в юридического субъекта прав, утрачивает в значительной мере свою реальность естественную; для понятия субъекта прав безразличен рост, цвет волос и т.д. В особенности в сфере имущественного оборота право мыслит людей прежде всего в качестве некоторых абстрактных центров хозяйственной жизни. Понятие субъекта прав, таким образом, есть вообще некоторое техническое, условное понятие, которое как таковое применимо и к лицам юридическим»¹.

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 147.

Современное российское гражданское право в решении поставленного выше вопроса занимает двойственную позицию. В п. 1 ст. 49 ГК РФ, с одной стороны, предусмотрено, что юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности (т.е. в данном случае утверждается принцип специальной правоспособности), а с другой — что коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом (т.е. для коммерческих организаций утверждается принцип общей правоспособности).

Однако, было бы ошибочным полагать, что теперь правоспособность юридических лиц носит, как правило, универсальный характер. Анализ ст. 49 ГК показывает, что общим принципом для всех юридических лиц, как и прежде, остается специальная правоспособность¹. Соответственно нельзя поддержать точку зрения, что «в соответствии со ст. 49 принцип специальной правоспособности действует в отношении только прямо указанных в нем видов юридических лиц»². Принцип специальной правоспособности российских юридических лиц явился продуктом не цивилистической, а административной практики, которой было проникнуто все советское гражданское право.

Принципы общей и специальной правоспособности описаны в литературе довольно полно и, несмотря на широкий спектр существующих мнений, имеют проверенное временем теоретическое обоснование.

Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что современная российская правоприменительная практика, а вслед за ней и законодательство ввели в официальный оборот понятие «исключительный вид деятельности».

Первое упоминание об исключительном виде деятельности содержится в п. 2.1 постановления Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ от 30 августа 1995 г. «О лицензировании деятельности по ведению реестра

¹ См.: Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. М., 1997. Ч. 1. С. 120.

² Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995. С. 97.

владельцев ценных бумаг»¹, где устанавливалось, что обязательным условием для получения (продления) лицензии на право осуществления деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг является, в частности, и наличие в уставе юридического лица, подавшего заявку на получение (продление) лицензии, положений об осуществлении деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг как исключительной². При этом о юридическом смысле понятия «исключительный вид деятельности» можно было судить только по косвенным признакам: во-первых, из лексического толкования термина «исключительный» путем исследования его смысла, определяемого словоупотреблением, представляющим собой господствующий и общепринятый способ обозначения понятий и представлений с помощью слов; во-вторых, в п. 4 названного постановления содержалось положение о том, что банки и кредитные учреждения не вправе совмещать деятельность по ведению реестров владельцев именных ценных бумаг с иными видами профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, т.е. можно было предположить, что данное требование распространяется не только на кредитные организации, но и на остальных субъектов, осуществляющих указанный вид деятельности.

Приведенное толкование является лишь доктринальным (научным) толкованием и, следовательно, носит неофициальный характер, а значит, его сила и значение зависят только от его убедительности, обоснованности, научности, от авторитета тех субъектов, которыми оно дается. Поэтому требовалось легальное (общеобязательное) толкование рассматриваемого понятия.

Оно последовало в Федеральном законе от 22 апреля 1996 г. «О рынке ценных бумаг», в ст. 10 которого говорится, что «осуществление деятельности по ведению реестра не допускает ее совмещения с другими видами профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг».

Таким образом, *институт исключительного вида деятельности в современном российском праве означает, что разрешение осуществлять определенный вид деятельности одновременно является запре-*

¹ Вестн. ФКЦБ России. 1996. № 3.

² Указанное постановление утратило силу в связи с изданием постановления ФКЦБ от 19 июня 1998 г. «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг», в котором приведенный тезис повторяется дословно. См.: Вестн. ФКЦБ России. 1998. № 5.

щением на осуществление иных видов предпринимательской деятельности.

Помимо прямого указания на запрещение совмещения определенного вида деятельности с иными видами предпринимательской деятельности, законодательство может содержать перечень видов деятельности, которыми субъект, специализирующийся на деятельности исключительного вида, не вправе заниматься. Так, ст. 5 Закона о банках содержит положение о запрещении кредитной организации заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью; ст. 6 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. «О страховании» (в ред. от 31 декабря 1997 г.)¹ определяет, что предметом непосредственной деятельности страховщиков не могут быть производственная, торгово-посредническая и банковская деятельность; ст. 3 Закона РФ от 20 февраля 1992 г. «О товарных биржах и биржевой торговле» (в ред. от 19 июня 1995 г.)² запрещает биржам осуществлять торговую, торгово-посредническую и иную деятельность, непосредственно не связанную с организацией биржевой торговли. Здесь же предусмотрено, что биржа не вправе осуществлять вклады, приобретать доли (паи), акции предприятий, учреждений и организаций, если указанные предприятия, учреждения и организации не ставят целью осуществление биржевой деятельности.

Следовательно, указанные виды деятельности (банковская, биржевая, страховая) относятся к исключительным.

Таким образом, признание существования исключительного вида деятельности — это объективная реальность современного российского законодательства. В связи с этим представляется правомерным утверждение, что осуществление такой деятельности не исчерпывается принципом специальной правоспособности в классическом его понимании и, следовательно, возникает необходимость введения в научный оборот и теоретического обоснования *принципа исключительной правоспособности юридических лиц.*

По своему смыслу и содержанию исключительная правоспособность напоминает правоспособность специальную и с известной долей приближения можно сказать, что она «специальнее специальной». Существенные различия, которые видны при более глубоком исследовании данного вопроса, неизбежно предполагают выделение исключительной правоспособности в *самостоятельный принцип.*

¹ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст. 961; СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2397.

Как уже отмечалось, принцип специальной правоспособности заключается в том, что соответствующие юридические лица могут совершать только такие юридически значимые действия, которые соответствуют целям их деятельности, предусмотренным в уставе или ином учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. В связи с этим сделка, противоречащая целям, указанным в учредительных документах, является в силу ст. 168 ГК РФ ничтожной, т.е. недействительной, независимо от решения суда, так как она не соответствует требованиям ст. 49 ГК РФ. Как правило, принцип специальной правоспособности распространяется на учреждения и иные некоммерческие организации, а также на унитарные предприятия и некоторые другие прямо указанные в законе коммерческие организации. Следовательно, на хозяйственные товарищества и общества он не распространяется и они могут иметь гражданские права и обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Здесь необходимо обратить внимание на то, что в соответствии со ст. 1 Закона о банках кредитные организации, исследование правоспособности которых собственно и позволило сделать изложенные ниже выводы, могут создаваться только в форме хозяйственного общества.

Таким образом, по общему правилу, принцип специальной правоспособности на кредитные организации не распространяется, хотя банковская деятельность относится к исключительным видам деятельности.

Как же это отражается на правоспособности кредитных организаций?

В п. 1 ст. 49 ГК РФ предусмотрено, что отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

Данное положение выходит за рамки специальной правоспособности, не охватывается этим принципом полностью и представляет собой одну из существенных характеристик принципа исключительной правоспособности.

В связи с тем, что ГК РФ допускает и иные случаи ограничения правоспособности юридического лица независимо от того, распространяется ли на него принцип специальной или общей правоспособности, необходимо сделать вывод, что в отличие от специальной правоспособности принцип исключительной правоспособности

предполагает более жесткие ограничения для осуществления соответствующих видов деятельности.

На наш взгляд, основные отличия принципа исключительной правоспособности от принципа специальной правоспособности заключаются в следующем:

Во-первых, в соответствии с принципом исключительной правоспособности для осуществления соответствующей деятельности необходимо специальное разрешение (лицензия), получаемое в особом процессуальном порядке, чего не требует принцип специальной правоспособности. Таким образом, в силу принципа исключительной правоспособности необходимым условием выполнения юридическим лицом определенных видов деятельности является дозволение (разрешение) со стороны государства.

Это связано не с соображениями принципиального характера¹, а с другими чисто практическими и в этом смысле относительными требованиями. В данном случае под практическими соображениями понимается, с одной стороны, то, что возникновение, например, кредитной организации означает появление в составе банковской системы России нового субъекта, что предполагает его легитимацию, т.е. признание обществом, официальным выразителем интересов которого является государство, а с другой стороны, — необходимость соблюдения требований экономической безопасности банковской системы (читай государства и общества), т.е. охрану общества от организаций криминальной направленности, либо организаций с недостаточно высоким уровнем профессиональной подготовки персонала и т.д., наконец, существенное значение имеет и охрана самого этого нового субъекта от противоправных посягательств со стороны других юридических и физических лиц.

Во-вторых, принцип исключительной правоспособности предполагает прямое указание в законе на те виды предпринимательской деятельности, которыми юридическое лицо, осуществляющее исключительный вид деятельности, заниматься не вправе. Принцип же специальной правоспособности основывается на свобод-

¹ Даже тогда, когда для осуществления исключительного вида деятельности необходима лицензия, юридическое лицо является для получения этой лицензии уже с правом на свое существование, а не с просьбой «о даровании ему жизни». Кредитная, страховая и другая организация, как и всякое юридическое лицо, «есть не что иное, как продолжение и произведение индивидуальных личностей, и уважение к этим последним требует признания того, что составляет их юридическую эманацию» (Покровский И.А. Указ. соч. С. 151).

ном волеизъявлении учредителей юридического лица (среди них может быть и государство), которые при создании соответствующего субъекта сами определяют цели и задачи его будущей деятельности. Таким образом, если основанием исключительной правоспособности является общий запрет, то специальная правоспособность основывается на общем дозволении.

Следовательно, различие наблюдается в допустимом уровне активности субъектов, обуславливающим пределы их правовой самостоятельности. *Исключительная правоспособность, решающим компонентом которой является общий запрет, непосредственно соотносится с необходимостью высокой упорядоченности общественных отношений в соответствующих сферах предпринимательства, организованности осуществления исключительных видов деятельности и вытекающей отсюда социальной ответственности.* «Когда лица строят свое поведение в соответствии с началом «только это», то, поскольку такой порядок не служит выражением тоталитарной власти, достигается положительный эффект — определенность и четкость в поведении, строгое следование тем его вариантам, которые предусмотрены в юридических нормах, индивидуальных правовых актах»¹.

В-третьих, если сделка, заключенная в противоречии с целями, изложенными в учредительных документах юридического лица, т.е. в нарушение принципа специальной правоспособности, является ничтожной, то осуществление соответствующей деятельности без лицензии либо с нарушением условий лицензирования влечет за собой административную, а в случае причинения крупного ущерба гражданам, организациям или государству либо извлечения дохода в крупном размере — уголовную ответственность.

Таким образом, различие заключается в юридических последствиях. Следовательно, если из принципа специальной правоспособности закон делает условие действительности/недействительности соответствующих актов юридического лица, то принцип исключительной правоспособности придает указанным актам законную/незаконную (уголовно-правовую) окраску.

В-четвертых, специфика принципа исключительной правоспособности состоит также в том, что занятие исключительными видами деятельности разрешено лишь строго определенным юридическим лицам и тем самым должно считаться запрещенным для

¹ Алексеев С. С. Теория права. С. 169—170.

всех остальных участников гражданского оборота. В данном случае ограничивается правоспособность юридических лиц, которым запрещено заниматься соответствующими видами деятельности.

Следовательно, запрещение всем участникам гражданского оборота, кроме строго определенных лиц, осуществлять соответствующий вид деятельности составляет одну из существенных характеристик принципа исключительной правоспособности.

В-пятых, различие между специальной и исключительной правоспособностью проявляется и в целях установления той или иной правоспособности.

В соответствии с принципом специальной правоспособности (имеется в виду ограничение правоспособности в силу закона) уставная цель юридического лица определяет естественный предел его правоспособности. Всякий акт, выходящий за этот предел, считается ничтожным. Такой акт будет ничтожным и в том случае, если никто из членов данного юридического лица не оспаривает этот акт.

В случае же установления специальной правоспособности согласно учредительным документам, т.е. когда учредители юридического лица, на которое не распространяется принцип специальной правоспособности в силу закона, сами ограничивают его правоспособность путем соответствующих указаний в учредительных документах, целью ограничения является ограждение интересов тех участников юридического лица, которые были не согласны с состоявшимся актом. В этом случае несогласие тех членов юридического лица, которые были против принятия соответствующего акта и остались в меньшинстве, влечет за собой не ничтожность, а оспоримость акта, причем только в том размере, в каком он наносит ущерб интересам оспаривающего.

В отличие от этого цель установления исключительной правоспособности состоит не в соблюдении естественных пределов правоспособности либо ограждении интересов меньшинства, как при специальной правоспособности, а в первую очередь в соблюдении интересов общества, т.е. других юридических и физических лиц и государства как официального выразителя их интересов. Именно поэтому к исключительным видам деятельности отнесены либо те виды деятельности, которые связаны с аккумуляцией и перераспределением значительных денежных средств, а потому имеют особую экономическую значимость (банковская, страховая деятельность), либо деятельность, связанная с хранением соответствующей

щей информации (деятельность по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг), либо деятельность, являющаяся монополией государства (денежная эмиссия, производство и купля/продажа оружия и т.д.).

Мы полагаем, что принципы правоспособности не существуют изолированно друг от друга в том смысле, что на одно и то же юридическое лицо могут одновременно распространяться не один, а несколько принципов. Так, в соответствии с принципом исключительной правоспособности кредитная организация наделена правом проведения банковских операций. Это подтверждается следующим:

1) согласно ст. 12 Закона о банках кредитные организации получают право осуществления банковских операций с момента получения лицензии, выдаваемой Банком России;

2) осуществление банковских операций не разрешается совмещать с производственной, торговой и страховой деятельностью;

3) осуществление банковских операций без лицензии либо с нарушением условий лицензирования, если это причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере, влечет за собой уголовную ответственность. Если же это деяние не повлекло указанных последствий, граждане, незаконно осуществляющие банковские операции, несут гражданско-правовую или административную ответственность;

4) систематическое проведение банковских операций запрещено всем юридическим лицам кроме кредитных организаций; более того, и кредитные организации вправе проводить лишь те банковские операции, которые указаны в соответствующей лицензии Банка России;

5) целью введения исключительной правоспособности для кредитных организаций является обеспечение нормального функционирования и развития банковской системы — одного из важнейших сегментов экономики Российской Федерации в интересах всего общества.

Кредитные организации помимо банковских операций имеют право заключать сделки, перечисленные в ч. 2 ст. 5 Закона о банках. Эти сделки они реализуют в соответствии с принципом специальной правоспособности, так как учредители кредитной организации при ее создании, кроме извлечения прибыли как основной цели своей деятельности, указывают и каким способом они собираются получать эту прибыль.

Иными словами, учреждение кредитной организации объективно предполагает осуществление банковской деятельности, которая невозможна без некоего перечня сделок, служащих «обеспечением» банковских операций, «поддерживающих» их выполнение.

В ч. 3 ст. 5 названного Закона предусмотрено, что кредитная организация вправе осуществлять и иные сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации. В данном случае имеются в виду сделки, не являющиеся банковскими операциями и не входящие в перечень сделок, которые кредитные организации вправе осуществлять помимо банковских операций. По нашему мнению, эти сделки кредитные организации вправе осуществлять в соответствии с принципом общей правоспособности.

Именно в соответствии с принципом общей правоспособности кредитные организации вправе проводить не только банковские операции и сделки, осуществляемые помимо банковских операций, но и покупать компьютеры, столы, гвозди и т.д. и соответственно продавать лишнее либо неиспользуемое имущество, арендовать и сдавать в аренду помещения и т.п. Если бы на кредитные организации не распространялся принцип общей правоспособности, то иная хозяйственная деятельность (кроме собственно банковской) была бы невозможна, что означает невозможность проведения и банковской деятельности, так как ее осуществление предполагает наличие соответствующей инфраструктуры.

Таким образом, в российском праве наряду с принципами общей и специальной правоспособности существует принцип исключительной правоспособности юридических лиц, который требует дальнейшего всестороннего исследования и теоретического обоснования.

Принцип сохранения банковской тайны. Основные положения данного принципа подробно рассматриваются в гл. 2 учебника.

Принципы срочности и возвратности денежных средств в процессе осуществления банковской деятельности, а также платности за оказанные банковские услуги основываются на положениях ст. 1 Закона о банках, согласно которым банк — это кредитная организация, имеющая исключительное право осуществлять в совокупности 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. Извлечение прибыли является основной целью деятельности кредитной организации.

Таким образом, банковское право как институциональное образование, как элемент субъективной сферы жизни общества представляет собой не просто идеи и мысли, свойственные правосознанию, морали, обычаям, а выступает в виде системы внешне объективированных, имеющих не только юридическое, но и экономическое содержание, а потому устойчивых, независимых от усмотрения отдельных лиц юридических принципов-норм, выраженных в законе либо выводимых из его положений и поддерживаемых силой государственной власти.

§ 4. Методы банковского права

1. О методах правового регулирования

Поскольку метод правового регулирования является дополнительным (помимо предмета) критерием деления права на отрасли, постольку, утверждая, что банковское право является отраслью права, необходимо исследовать используемые им методы правового регулирования.

Вопрос о необходимости выделения помимо основного критерия деления права на отрасли и институты (предмета правового регулирования) еще и дополнительного критерия (метода правового регулирования) был решен в ходе научной дискуссии 1955—1958 гг: Отмечалось, что особенности общественных отношений, регулируемых нормами конкретной отрасли права, детерминируют необходимость использования определенного метода, который в каждой отдельной отрасли будет неодинаков. При этом именно выявление специфики применяемого метода дает основание для выделения данной правовой общности в самостоятельную отрасль права¹.

В теории права существует несколько мнений по поводу определения понятия метода правового регулирования общественных отношений. Одни ученые полагают, что под методом правового регулирования понимаются все формы юридического воздействия на поведение людей², другие ученые отстаивают точку зрения, согласно

¹ См.: Общая теория государства и права: Акад. курс в 2-х т. // Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Теория права. М., 1988. С. 234; Яковлев В.Ф. Объективное и субъективное в правовом регулировании // Правоведение. 1970. № 6. С. 58.

² См.: Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 47; он же. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 26; Шейндлин Б.В. О характере служебной роли советского социалистического права // Учен. зап. ЛГУ. 1955. Вып. VII. С. 59—60.

которой метод — это организационное воздействие на общественные отношения путем закона¹, третьи утверждают, что метод правового регулирования — это лишь такой способ воздействия права на поведение людей, который связан с реализацией норм права в правоотношениях². Однако, несмотря на различия в аргументации, все сходится в том, что метод правового регулирования — это способ воздействия (осуществляемый с помощью права), цель которого — побудить людей действовать в интересах общества.

Этот общий взгляд в целом согласуется с мнением С.С.Алексеева, определяющего метод правового регулирования как совокупность юридических приемов и средств, с помощью которых осуществляется правовое воздействие в данной области отношений³.

Последнее определение представляется наиболее приемлемым, так как полнее характеризует метод любой отрасли права, призванной воздействовать на определенный круг общественных отношений. Поэтому оно утвердилось в юридической литературе, в связи с чем в настоящее время под методом правового регулирования понимается совокупность приемов, способов и средств воздействия права на общественные отношения⁴.

Исходя из изложенного, *под методами банковского права следует понимать совокупность юридических приемов, способов и средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений, составляющих предмет банковского права.*

Метод правового регулирования может быть раскрыт через свои структурные компоненты, выражающие его характерные особенности. К вопросу о структуре метода правового регулирования последовательно обращались такие ученые, как Л.С. Явич⁵, С.С. Алексеев⁶, И.Н. Сенякин, Н.И. Матузов⁷, И.Ф. Казьмин, В.М. Сырых⁸ и др.

¹ См.: Асканзий С.И. Гражданское и административное право в социалистической системе производства // Учен. зап. ЛГУ. Сер. юрид. наук. 1951. Вып. 3. С. 79; Стука П.И. Революционная роль советского права. М., 1931. С. 106.

² См.: Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972. С. 109; Шейндлин Б.В. Указ. соч. С. 59—60.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1964. Вып. 1. С. 218.

⁴ См.: Общая теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. С. 234.

⁵ Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования. С. 60.

⁶ Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 62.

⁷ Общая теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. С. 235; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 355.

⁸ Общая теория права: Учебник для юрид. вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 1997. С. 185—186 (авт. Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др.).

Обобщая взгляды этих авторов, можно выделить следующие структурные элементы метода правового регулирования:

1) правовое положение субъектов правоотношения, определяемое специфическим способом взаимосвязи прав и обязанностей его участников (по соглашению сторон, в силу акта государства);

2) характер действий субъектов правоотношения (автономия, волеизъявление и т.п.);

3) содержание отношения, определяемое положением его субъектов по отношению друг к другу (равенство сторон, соподчиненность и т.п.);

4) способы защиты прав и средства обеспечения исполнения обязанностей субъектов правоотношения (санкции и процедуры их применения).

Среди этих структурных элементов метода правового регулирования целесообразно выделить основные — те, которые выполняют наиболее существенную роль, отличая один метод от другого.

Наиболее существенные отличия между методами правового регулирования наблюдаются: во-первых, в содержании соответствующего отношения, которое определяется положением его субъектов по отношению друг к другу (равенство либо подчиненность); во-вторых, в характере действий субъектов правоотношения (автономия, волеизъявление и т.п.).

Эти элементы структуры метода правового регулирования мы выделяем в качестве основных по той причине, что именно ими предопределяется классическая «геометрическая дифференциация» соответствующих отношений на вертикальные и горизонтальные, при которой гражданско-правовой метод графически изображается в виде горизонтальной линии, символизирующей равенство участников соответствующих отношений, а публично-правовой — в виде вертикальной линии, что обозначает подчиненность одной стороны отношения другой.

Число методов правового регулирования — одна из наиболее дискуссионных тем в российской правовой науке. Одни ученые считают, что каждой отрасли права присущ только один метод правового регулирования¹, другие говорят о нескольких

¹ Так, А.И. Процевский утверждает, что «по своему содержанию метод отрасли права один, но его отдельные элементы могут быть усложнены» (*Процевский А.И. Указ. соч. С. 109*). В.Д. Сорокин выдвинул учение о наличии в советском праве единого метода правового регулирования, в котором дозволение, предписание и запрет выступают как системные элементы, т.е. как слагаемые, естественно взаимодействующие между собой (см.: *Сорокин В.Д. Метод правового регулирования: Теоретические проблемы. М., 1976. С. 114*). См. также: *Чихвадзе В.М., Ямпольская Ц.А. О системе советского права // Сов. государство и право. 1967. № 9; Процевский А.И. Указ. соч. С. 109.*

методах¹, третьи полагают, что метод имеет универсальный, надотраслевой характер².

Зачастую вопрос о числе методов правового регулирования сводят к наличию или отсутствию автономии, объясняя сам метод автономией или гетерономией, равенством или его отсутствием³. Данный взгляд в литературе подвергался критике⁴. При этом дело сводилось к двум отраслям права и соответственно к двум методам правового регулирования — административному и гражданскому.

На наш взгляд, характеризуя каждую конкретную отрасль права, метод правового регулирования раскрывает специфические черты соответствующего предмета регулирования. Наличие специфики предмета неизбежно влечет за собой использование специфического метода. Отсюда следует, что сведение вопроса о числе методов правового регулирования к наличию только двух названных выше методов не вполне оправданно.

Если в праве проявляется государственная воля, имеющая своей целью воздействие на поведение людей, то метод раскрывает характер выражения этой воли в правах и обязанностях. Юридические нормы, регулируя общественные отношения, указывают на должное или разрешенное поведение участников этих отношений. Определяя границы поведения людей, они регулируют это поведение⁵. В связи с изложенным в литературе было справедливо замечено, что метод правового регулирования нельзя сводить к одной особенности правовых норм (например, автономии или гетерономии воли участников правоотношения) или же к особенности способа правовой защиты данной нормы (административный акт, гражданский иск или арбитраж)⁶.

¹ Например, В.З. Янчук обосновывал наличие в колхозном праве четырех методов регулирования колхозных правоотношений, которым соответствует комплекс отношений (см.: Янчук В.З. Теоретические предпосылки совершенствования колхозного законодательства. // Сов. государство и право. 1968. № 5. С. 40—43). См. также: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 178; Павлов И.В. О системе советского социалистического права // Сов. государство и право. 1958. № 11.

² См.: Райхер В.К. Указ. соч.; Яковлев В.Н. Страховые правоотношения в сельском хозяйстве. Кишинев, 1973. С. 86—91.

³ См.: Агарков М.М. Предмет и система гражданского права // Сов. государство и право. 1940. № 8—9. С. 52; Аржанов М.А. Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе права // Сов. государство и право. 1940. № 8—9. С. 17; Толстой Ю.К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. 1967. № 1. С. 43.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. С. 47—48.

⁵ См.: Александров Н.Г. Сущность права. М., 1950. С. 33—37; Братусь С.Н. О роли советского права в развитии производственных отношений. М., 1954. С. 12.

⁶ Процевский А.И. Указ. соч. С. 107.

Таким образом, комплексная отрасль права может использовать не один и не два, а большее количество методов, что обусловлено своеобразием соответствующих общественных отношений. Однако следует признать наличие двух первичных методов правового регулирования (гражданско-правового и административно-правового). Отдельные элементы этих методов могут быть осложнены присутствием «инородных» элементов — элементов другого метода. Когда такое осложнение затрагивает основные элементы первичного метода, это свидетельствует об изменениях самой природы общественных отношений, регулируемых соответствующей отраслью права, и проявляется в образовании нового метода правового регулирования, имеющего комплексный характер. При этом используется не только комплексный, но и первичные методы правового регулирования.

Следует заметить, что о комплексном характере метода правового регулирования писали Р.З. Лившиц, К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова (применительно к трудовому праву), Б.В. Ерофеев (применительно к экологическому праву), В.С. Мартемьянов (применительно к хозяйственному праву) и др. Например, отмечалось, что метод трудового права это не один специфичный для данной отрасли способ правового регулирования, а целый их комплекс¹, что в регулировании трудовых отношений сочетаются диспозитивные и императивные начала, что метод трудового права носит комплексный характер и в нем выделяются как публичные, так и частные элементы.

Таким образом, в российской юридической науке вопрос о существовании комплексного метода правового регулирования решается положительно.

Однако, говоря о комплексном методе правового регулирования, используемом в банковском праве, необходимо подчеркнуть, что он качественно отличается от других методов, имеющих комплексный характер (его характерные черты будут рассмотрены ниже).

Нам представляется правомерным мнение об обязательном использовании комплексной отраслью права наряду с первичными методами (частно-правовым и публично-правовым) комплексного метода правового регулирования, характерные черты которого обу-

¹ См.: Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. М., 1997. С. 17; Трудовое право России: Учебник для вузов / Отв. ред. Р.З. Лившиц и Ю.П. Орловский. М., 1998. С. 27; Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник для вузов. М., 1992. С. 39—43; Мартемьянов В.С. Хозяйственное право: Курс лекций. Т. 1: Общие положения. М., 1994. С. 9—12.

словлены спецификой регулируемых общественных отношений. Корректнее утверждать, что комплексная отрасль права использует три метода правового регулирования, а не то, что «комбинация методов составляет метод» комплексной отрасли права¹.

Изложенное является достаточным обоснованием тезиса о том, что банковское право как комплексная отрасль права использует следующие методы правового регулирования: гражданско-правовой, публично-правовой, комплексный.

2. Гражданско-правовой метод

В литературе рассматриваемый метод именуется по-разному: методом диспозитивного регулирования², методом координации³, методом автономии⁴; диспозитивным методом⁵.

Отличительными чертами гражданско-правового метода являются:

1) равноправие участников правоотношений;

2) автономия участников правоотношений, которая означает способность лица свободно (независимо) формировать свою волю и осуществлять свои права в своем интересе. Не допускается вмешательство в их дела или воспрепятствование им. Речь в данном случае идет о гарантированной законом возможности юридического лица по своему усмотрению распоряжаться субъективным правом, реализовать его, передать или уступить другому субъекту либо вообще не осуществлять то или иное право;

3) самостоятельность участников правоотношений, выражающаяся в возможности лица самостоятельно распоряжаться принадлежащим ему имуществом, нести ответственность по своим обязательствам, возмещать ущерб, причиненный его неправомерными действиями;

¹ См.: *Ерофеев Б.В.* Указ. соч. С. 39.

² См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. С. 46.

³ См.: *Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева.* С. 233.

⁴ См.: *Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева.* С. 136—137.

⁵ И.Н. Сенякин, указывая, что диспозитивный «метод в большей степени присущ гражданскому, коммерческому праву и т.д.», отделяет его от метода автономии и равенства сторон, который, по его мнению, типичен для процессуальных отраслей права, где истец и ответчик, другие участники судебного разбирательства находятся в одинаковом процессуальном положении друг перед другом, законом и судом, их отношения характеризуются самостоятельностью (см.: *Общая теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. С. 235*). На наш взгляд, подобное разделение единого гражданско-правового метода не вполне оправданно.

4) альтернативная возможность выбора субъектами различных вариантов поведения в рамках закона.

3. Публично-правовой метод

В литературе публично-правовой метод именуют императивным методом, методом субординации, авторитарным методом. Он построен на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. Характерными его чертами являются:

1) формирование и использование правоотношений по принципу «команда — исполнение». Субъект принятия обязательных решений (Банк России и другие государственные органы) не связан согласием стороны, которой они адресованы (кредитных организаций);

2) субъекты, выполняющие властные, управленческие и иные функции, действуют по своему усмотрению в пределах предоставленных им полномочий. Стремление пользоваться в законах и других нормативных правовых актах формулами «осуществляют *иные* полномочия» или «решают *другие* вопросы», столь характерное для банковского законодательства, с одной стороны, свидетельствует о наличии в нем значительных пробелов, обусловленных дефицитом компетентности законодателя, а также о необходимости дальнейшего совершенствования банковского права, а с другой — чревато нарушениями компетенции, превышением полномочий и злоупотреблениями властью и служебным положением;

3) позитивное обязывание, которое может носить характер общенормативной ориентации (когда принимается акт, устанавливающий задачи, функции, полномочия соответствующего органа) или приобретает смысл конкретного предписания (т.е. поручения совершить то или иное юридически значимое действие);

4) запрещение каких-либо действий, когда нормы-запреты в общем или конкретном виде очерчивают область возможного неправомерного поведения и тем самым предостерегают субъектов права от вторжения в эту область.

В литературе отмечается, что в отраслях права эти первичные методы в зависимости от характера регулируемых отношений и других социальных факторов выступают в различных вариациях и сочетаниях¹.

Каждый из отраслевых правовых методов имеет объективное основание в виде определенной группы однородных по содержа-

¹ Подробнее см.: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 233.

нию отношений. В банковском праве как комплексной отрасли, объединяющей в себе разнородные в отраслевом плане отношения, тем не менее происходит определенная интеграция соответствующих отношений, предопределяющая их известное единство, когда каждое звено органически связано с другими звеньями. Это обстоятельство обуславливает взаимодействие методов правового регулирования, которое в банковском праве имеет экономическую основу, выражающуюся в осуществлении предметной деятельности особого рода — банковской деятельности.

Право не индифферентно к единству отношений, складывающихся в процессе осуществления банковской деятельности. Реакцией банковского права на общность отношений является не только существование и сосуществование в нем двух основных методов правового регулирования, но и определенное взаимовлияние их при регулировании связанных между собой отношений. Причем такое взаимовлияние правовых методов не должно пониматься только как их сосуществование. Оно проявляется в их взаимопроникновении, в известной «диффузии» друг в друга.

Таким образом, специфика предмета банковского права предопределяет наличие наряду с первичными методами правового регулирования еще одного метода, представляющего собой такое сочетание юридических приемов и средств, с помощью которого осуществляется правовое регулирование разнородных, но объединенных в особую юридическую целостность общественных отношений, составляющих предмет банковского права.

4. Комплексный метод

Комплексный метод банковского права объединяет в себе отдельные характерные черты первичных методов — гражданско-правового и публично-правового, в силу чего он вторичен по отношению к ним.

Характерными чертами данного метода являются:

- 1) имущественная самостоятельность участников правоотношений;
- 2) применение преимущественно способов косвенного (экономического) воздействия на участников правоотношений. Эти способы позволяют содействовать формированию благоприятной для субъектов банковского права ситуации, упреждать их совершать широкий, но достаточно определенный круг действий, стимулировать активную деятельность и выбор оптимальных вариантов в процессе осуществления банковской деятельности;

3) сочетание регулирования соответствующих общественных отношений путем издания нормативного правового акта и заключения договора, имеющего гражданско-правовой характер (например, издание Постановления Правительства РФ от 26 февраля 1997 г., которым было утверждено Положение о порядке формирования и использования Специального фонда для кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях, где закреплены конкретные параметры кредитных договоров, заключаемых между кредитополучателем и банком). Эта характерная черта комплексного метода правового регулирования обусловлена особой социальной значимостью банковской деятельности для нормального функционирования государства. В связи с этим органы государственной власти должны не только учитывать необходимость более детального регулирования правового положения субъектов, осуществляющих банковскую деятельность, но и не забывать ее экономико-юридическую составляющую, обусловленную тем, что банковская деятельность является одним из видов предпринимательской деятельности¹;

4) «коридор автономии воли» обязательных участников банковских правоотношений, примером которого помимо валютного коридора может послужить то, что при кредитовании банками сельских товаропроизводителей из средств Специального фонда для кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях кредитополучателем за пользование кредитом уплачивается процент в Специальный фонд в размере не

¹ С одной стороны, «только от нее, от государственной власти, могут исходить распоряжения, определяющие положение каждого отдельного человека в данной сфере отношений, и это положение не может быть изменено никакой частной волей, никакими частными соглашениями... Поэтому исходящие от государственной власти нормы имеют здесь безусловный, принудительный характер (*jus cogens*); предоставляемые ею права имеют в то же самое время характер обязанностей: они должны быть осуществлены, так как неосуществление права явится неисполнением сопряженной с ними обязанности (бездействием власти)» (*Покровский И.А. Указ. соч. С. 38*). Но, с другой стороны, «друг мира и рассудка, кредит равно ненавидит необузданность своеволия и капризы тиранов...» (*Орлов М.Ф. Указ. соч. С. 332*). Поэтому, установив количественные рамки соответствующего кредитного договора, далее «государственная власть принципиально воздерживается от непосредственного и властного регулирования отношений; здесь она не ставит себя мысленно в положение единственного определяющего центра, а, напротив, предоставляет такое регулирование множеству иных маленьких центров, которые мыслятся как некоторые самостоятельные единицы, как субъекты прав... Все эти маленькие центры предполагаются носителями собственной воли и собственной инициативы и именно им предоставляется регулирование отношений между собой. Государство не определяет этих отношений от себя и принудительно, а лишь занимает позицию органа, охраняющего то, что будет определено другими» (*Покровский И.А. Указ. соч. С. 39*).

более 25% учетной ставки Центробанка, а уполномоченному банку-агенту — маржа в размере не более 4% суммы выделенного кредита¹. В данном случае «коридор автономии воли» банка определен в рамках 0—4% суммы выделенного кредита. Следовательно, свобода договора (ст. 421 ГК РФ) для банка существенно ограничена указанными рамками, за которые он по своему усмотрению выйти не может.

Другим примером «коридора автономии воли» обязательных участников банковских правоотношений может послужить правоотношение, складывающееся в процессе создания кредитной организации при установлении ее учредителями размера уставного капитала. В соответствии с требованиями Банка России минимальный размер уставного капитала для вновь созданных кредитных организаций равен 1 млн ЭКЮ. Таким образом, Банк России установил нижнюю границу «коридора автономии воли» для кредитной организации. Верхняя граница в данном случае будет обусловлена объективными экономическими законами, которые неизбежно заставят учредителей кредитной организации выбрать оптимальный, с их точки зрения, размер уставного капитала, который, с одной стороны, будет служить надежной гарантией для кредиторов и вкладчиков банка, а с другой — позволит при необходимости в наиболее короткие сроки вернуть средства, вложенные в создание кредитной организации, и извлечь максимальную прибыль. Можно привести и другие примеры «коридора автономии воли».

Таким образом, если гражданско-правовой метод графически можно изобразить в виде горизонтальной линии, символизирующей равенство участников соответствующих отношений, а публично-правовой — в виде вертикальной линии, что обозначает подчиненность одной стороны отношения другой, то комплексный метод правового регулирования, используемый банковским правом, можно графически выразить в виде треугольника, основанием которого является степень свободы подчиненного участника отношения в совершении предписанных властвующим субъектом действий.

В современных условиях развития российского права классическая «геометрическая дифференциация» соответствующих отношений на вертикальные и горизонтальные должна быть дополнена указанным выше способом, так как это, во-первых, под-

¹ См. п. 3.1 трехсторонних Соглашений Минфина России и Минсельхозпрода России с Агропромбанком и Альфа-банком.

тверждается реально складывающимися отношениями между Центробанком и кредитными организациями и, во-вторых, более всего соответствует потребностям дальнейшего совершенствования банковской системы РФ как одного из важнейших сегментов экономики страны.

Итак, комплексный метод правового регулирования, присущий банковскому праву, выступает в качестве своеобразного «магнита», который «притягивает» к себе известные правовые явления, организуя их в относительно самостоятельное структурное подразделение — отрасль права. Он выражает самую суть, стержень юридического режима регулирования банковского права, служит объединяющим началом для всего правового материала этой отрасли права, придает ему особую «отраслевую окраску».

§ 5. Структура банковского права

Банковское право как отрасль права входит в единую систему российского права и, в свою очередь, представляет собой систему последовательно расположенных и взаимно увязанных правовых норм, объединенных единством целей, задач и функций. Как и всякая система, банковское право имеет свое внутреннее строение, свою структуру, т.е. состоит из множества составных элементов (частей) и взаимосвязей между ними.

Для понимания структуры банковского права необходимо четко представлять себе его отличия по ряду признаков от гражданского, уголовного и административного права, которые хотя и являются первичными отраслями по отношению к нему, но структурно менее сложны и по содержанию в известной степени более однородны, чем банковское право. Действительно, общественные отношения, регулируемые этими отраслями права, отличаются однородностью и постоянством. Поэтому при их изучении и построении системы подлечит решению сравнительно простая задача классификации правовых норм на две большие группы: нормы-дефиниции и нормы-принципы, составляющие Общую часть отрасли; рабочие нормы, образующие Особенную часть. Поэтому уголовное и гражданское право давно кодифицированы, и по этим отраслям подготовлены кодексы, отличающиеся многовековой логической обработанностью и высоким уровнем литературной шлифовки¹.

¹ Подробнее см.: Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10. С. 23.

В отличие от гражданского, уголовного и административного права банковское право регулирует общественные отношения, хотя и складывающиеся в процессе осуществления банковской деятельности и функционирования банковской системы, но отличающиеся друг от друга по своей юридической природе. Сюда относятся организационные и экономические, вертикальные и горизонтальные, регулятивные и охранительные отношения. В связи со сказанным кодификация банковского права на данном этапе является весьма сложной задачей.

1. Норма банковского права

Первичными элементами структуры банковского права, определяющими его исходное подразделение, являются отдельные нормативные юридические положения (нормы, предписания), регулирующие банковскую деятельность, построение, функционирование и развитие банковской системы России.

Норма банковского права представляет собой общее правило, предназначенное для определенного круга лиц (обязательных субъектов банковской деятельности и клиентов кредитных организаций) и рассчитанное на неоднократное применение. Общий характер правила, содержащегося в правовой норме, предполагает регулирование не какого-то единичного отношения, а типичных, повторяющихся отношений.

Внутри единой системы банковского права правовые нормы группируются в различные правовые институты и субинституты.

2. Институт банковского права

Институт банковского права — это взаимосвязанная и взаимообусловленная совокупность правовых норм, регулирующих отдельные виды однородных общественных отношений (или их однородные стороны) внутри отрасли права. Единство и разграничение институтов банковского права обусловлено единством и различиями отдельных регулируемых ими видов общественных отношений. Так, в банковском праве существуют такие правовые институты, как институт банковского счета, институт банковского вклада, институт банковской тайны, институт безналичных денег и т.д.

Юридическим критерием обособления той или иной совокупности норм в конкретный правовой институт служат, как известно, три признака:

1) юридическое единство правовых норм, которое характеризуется общими положениями, правовыми принципами, совокупностью используемых правовых понятий, единством правового режима и т.п.;

2) полнота регулирования определенной совокупности общественных отношений. Правовой институт включает в себя различные виды правовых норм: дефинитивные, управомочивающие, обязывающие, запрещающие и иные нормы права, которые в комплексе содержат все аспекты правового регулирования соответствующей группы общественных отношений, и вследствие этого является уникальным, выполняет только ему присущие функции и не дублируется другими структурными компонентами системы права;

3) обособление норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах законов, других нормативных правовых актов¹.

Следует отметить, что в банковском праве существует своеобразная иерархия правовых институтов, что отражает сложный, многоуровневый характер этой комплексной отрасли. Отдельные институты банковского права по обособленности предмета и обусловленной ею специфичности (по своему назначению, содержанию, форме) могут охватывать правовые нормы, регулирующие отношения, являющиеся одновременно предметом нескольких других институтов. Так, институт безналичных денег содержит правовые нормы, которые регулируют также общественные отношения, складывающиеся по поводу таких правовых институтов как институт банковского счета, институт банковского вклада и др. Точно так же институт банковской тайны перекрещивается с такими институтами, как институт банковского вклада, институт банковского счета и др.

Особенности отдельных правовых институтов банковского права, в свою очередь, предопределяют их внутреннюю структурную дифференциацию и обуславливают существование в рамках конкретного института соответствующих правовых субинститутов. Так, институт кредитной организации подразделяется на следующие субинституты: банк, небанковская кредитная организация, иностранный банк; институт банковской тайны подразделяется на субинституты банковской тайны юридических лиц, банковской

¹ Подробнее см.: Общая теория права / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. С. 181—182.

тайны физических лиц, банковской тайны предпринимателей без образования юридического лица и т.д.

Порядок расположения правовых норм, институтов и субинститутов внутри отрасли банковского права зависит от особенностей и взаимосвязи регулируемых ими общественных отношений и носит объективный характер.

В отличие от гражданского, трудового, уголовного и других отраслей права в банковском праве в связи со сравнительно небольшим его объемом (имеется в виду число банковских законов) и значительной степенью нормативной консолидированности отсутствует такой компонент структуры отрасли права, как подотрасль, но это никоим образом не принижает его значения, так как подотрасль в отличие от правового института не служит обязательным элементом каждой отрасли права¹.

Таким образом, *структура банковского права представляет собой объективно обусловленное системой общественных отношений, возникающих в процессе осуществления банковской деятельности, внутреннее его строение, объединение и расположение разнородных (в смысле отраслевой принадлежности) норм в определенной последовательности, имеющее сложный, многоуровневый характер.*

При этом, как справедливо отмечает С.С. Алексеев, «сложность, многоуровневость структуры права — показатель степени его институциональности и в связи с этим уровня его совершенства, его силы, регулирующих возможностей, социальной ценности»².

3. Части банковского права

Внутренняя систематизация юридических норм и институтов банковского права, как каждой отрасли права, обусловлена методологическим подходом к отбору критериев, по которым следует проводить классификацию этих норм и институтов.

Важнейшим критерием внутриотраслевой систематизации является необходимость учета того, что для банковского права, как и для любой другой отрасли российского права, характерно наличие норм, закрепляющих общие для нее принципы, идеи и положения, и норм, регулирующих отдельные виды отношений, составляющих ее предмет. В связи с этим с точки зрения теории и практики представляется целесообразной группировка норм в наиболее крупные

¹ См.: Общая теория права / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. С. 184.

² Алексеев С.С. Теория права. С. 102.

подразделения, которыми являются части. Российское банковское право состоит из двух частей — *Общей* и *Особенной*.

В *Общую часть* входят институты и нормы банковского права, содержащие положения, которые применимы при регулировании всех или значительной группы институтов *Особенной части*, и, следовательно, сюда относятся институты и нормы, закрепляющие основные принципы, правовые формы и методы осуществления банковской деятельности и ее регулирование со стороны государственных органов, организационно-правовое построение банковской системы РФ, основные черты правового положения кредитных организаций и их клиентов и т.д. *Общая часть* банковского права служит объединяющим началом для всех остальных норм, выражает общность целей и задач их объединения в отрасль права.

При этом наряду с нормами других правовых отраслей (первичных по отношению к отрасли банковского права), содержащимися в банковском праве в силу его комплексного характера, *Общая часть* рассматриваемой отрасли права включает в себя и специфически «банковские» положения, которых нет ни в одной другой отрасли. Сюда прежде всего относятся нормы, называемые с учетом их функциональной роли исходными (отправными, учредительными) нормами.

К исходным нормам банковского права относятся прежде всего нормы-дефиниции, которые хотя и не являются непосредственно регулятивными, но носят правовой характер, так как устанавливают общие начала, исходные положения и направления правового регулирования, участвуют в нем опосредованно, действуют в системной связи и единстве с нормами — правилами поведения, детализируются и реализуются через них¹. В качестве примера в данном случае можно привести дефиниции таких понятий, как «кредитная организация», «банк», «банковская система» и др.

Общая часть банковского права позволяет обеспечить необходимое единство правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе построения, функционирования и развития банковской системы России.

Нормы *Общей части* банковского права конкретизируются в его *Особенной части*, куда входят институты, имеющие узкоцелевое значение в силу специфики их объекта. При этом соответствующие правовые институты внутри *Особенной части* банковского права

¹ Подробнее см.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 315.

группируются в более крупные структурные подразделения — разделы. Таким образом, в Особенную часть входят разделы, в которых сгруппированы институты и нормы, регулирующие отношения в области:

1) операций по привлечению банковских ресурсов:

- институт банковского вклада;
- институт страхования вкладов;
- институт банковского счета;
- институт эмиссии банками собственных ценных бумаг;

2) расчетных правоотношений;

3) операций по размещению собственных и привлеченных средств:

- институт банковского кредита;
- институт лизинга;
- институт коммерческого кредита;
- институт залога;
- институт факторинга;

4) валютных операций:

- институты «иностранная валюта» и «валютные ценности»;
- институт валютного контроля;
- институт корреспондентских отношений с иностранными банками;
- институт расчетов в иностранной валюте;

5) учета и отчетности банков;

6) налогообложения банковской деятельности.

Теоретическая обоснованность структуры банковского права, ее системное построение на основе объективно складывающихся общественных отношений предполагают наиболее правильное применение соответствующих юридических норм и, значит, содействует укреплению законности и правопорядка в сфере банковской деятельности и выполнению банковским правом активной роли.

§ 6. Источники банковского права

Проблема источников банковского права имеет в условиях современной России не только теоретическое, но и практическое значение. Реализация его принципов, а также принципов правового государства вообще, верховенства Конституции РФ, строгой иерархии нормативных правовых актов, содержащих нормы банковского права, наконец существование банковского права как отрас-

ли права предполагают наличие научно обоснованной концепции его источников.

Одной из причин недостаточной теоретической разработанности этой проблемы является многозначность и нечеткость понятия «источник права». С.Ф. Кечекьян писал, что данное понятие «принадлежит к числу наиболее неясных в теории права. Не только нет общепризнанного определения этого понятия, но даже спорным является самый смысл, в котором употребляются слова «источник права». Ведь «источник права» — это не более как образ, который скорее должен помочь пониманию, чем дать понимание того, что обозначается этим выражением»¹.

В дореволюционном российском праве под источниками права понимались формы выражения положительного права, которые имеют значение обязательных средств ознакомления с действующим правом².

В современной российской юридической науке под источником права обычно понимают форму выражения правила, сообщаящую ему качество правовой нормы³; тот единственный «резервуар», в котором пребывают юридические нормы⁴; форму установления и выражения правовых норм⁵ и т.д.

По нашему мнению, наиболее приемлемой с теоретической точки зрения является формула Г.Н. Муромцева, согласно которой под источником права следует понимать обусловленный характером правопонимания данного общества способ признания социальных норм в качестве обязательных⁶. Внешней формой права называются способы установления правовых норм. В юридической литературе за ними утвердилось традиционное наименование «источники права»⁷.

Итак, источники банковского права представляют собой систему его внешних форм, в которых содержатся нормы, регулирующие отношения, возникающие в процессе построения, функционирования и

¹ О понятии источника права // Учен. зап. МГУ. М., 1946. Вып. 116. Кн. 2. С. 3.

² См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 36.

³ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия. М., 1970. С. 580.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. С. 315.

⁵ См.: Учен. зап. МГУ. 1946. Вып. 116. Кн. 2. С. 4; Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 15; Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 218; Зивс С.Л. Источники права. М., 1982. С. 22—23.

⁶ См.: Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. С. 149.

⁷ См.: Труды МГЮА. М., 1997. № 2. С. 38.

развития банковской системы Российской Федерации, в частности, в процессе регулирования банковской системы со стороны Банка России и других органов государственной власти, а также союзов и ассоциаций кредитных организаций.

Рассмотрим источники банковского права.

1. Конституция Российской Федерации

Источниками банковского права являются положения Конституции РФ, которые в той или иной степени регламентируют банковскую деятельность кредитных организаций, а также деятельность Банка России либо устанавливают ограничения этой деятельности и образуют конституционные основы банковской деятельности. Сюда прежде всего относятся: п. «ж», «з» ст. 71; ст. 74, 75; п. «г» ст. 83; п. «в» ч. 1 ст. 103; ч. 3 ст. 104; п. «в» ст. 106; п. «б» ч. 1 ст. 114 и др.

Указанные положения Конституции являются неотъемлемой частью подсистемы конституционных норм, которые некоторые авторы называют «экономической конституцией», причем под этой совокупностью конституционных норм понимаются не только конкретные нормы, но и принципы, составляющие основы конституционного строя, а также нормы, определяющие права человека¹.

2. Федеральное банковское законодательство

Банковское законодательство Российской Федерации подразделяется на специальное и общее.

Под *специальным банковским законодательством* как основной группой источников банковского права понимается система законодательных актов, состоящая из Федеральных законов «О банках и банковской деятельности», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и Закона РФ «О налогообложении доходов банков»². Предмет специального банковского законодательства совпадает с предметом отрасли банковского права, подчиняется тем же принципам и выполняет те же функции, что и отрасль банковского права.

Специальное банковское законодательство в настоящее время еще окончательно не оформилось. На рассмотрении Госдумы на-

¹ Подробнее см.: *Гаджиев Г.А.* Указ. соч. С. 110.

² Закон РФ «О налогообложении доходов банков» фактически утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г.

ходятся проекты таких Федеральных законов, как «О Федеральном государственном архиве кредитных историй», «О гарантировании вкладов граждан в банках», «Об использовании платежных карт в Российской Федерации» и др.

Главным направлением совершенствования специального банковского законодательства помимо принятия законов должна стать его кодификация, которая даст возможность проанализировать весь основной нормативный материал банковского законодательства и корреспондирующей ему отрасли банковского права, обеспечить большую взаимоувязанность нормативных актов.

Общее банковское законодательство включают в себя нормы, содержащиеся в Гражданском кодексе РФ, Уголовном кодексе РФ, Таможенном кодексе РФ, Законе РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» и в других законах, которые в той или иной мере регулируют порядок осуществления банковской деятельности кредитными организациями и Банком России.

Банковское законодательство занимает ведущее место в системе источников права, что предопределяется следующими специфическими признаками законов как основного источника права:

- 1) они принимаются исключительно законодательными органами государственной власти либо путем референдума;
- 2) они обладают высшей юридической силой по отношению к иным нормативным правовым актам, т.е. содержание всех иных нормативных правовых актов не должно противоречить законам;
- 3) они регулируют наиболее важные основополагающие отношения. В законах закрепляется тип банковской системы России, компетенция Центробанка, права и обязанности кредитных организаций и т.д.;
- 4) они содержат нормы первичного характера; все иные акты призваны преимущественно конкретизировать и детализировать нормативные установления законов;
- 5) они принимаются с соблюдением особых процессуальных норм.

3. Подзаконные акты, содержащие нормы банковского права

Подзаконные акты, содержащие нормы банковского права, в свою очередь, подразделяются на несколько групп:

1. *Нормативные акты Банка России, действующие акты Госбанка СССР.* В соответствии со ст. 6 Закона о Банке России Центробанк по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные

акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Нормативные акты Банка России не могут противоречить федеральным законам и могут быть обжалованы в установленном законом порядке.

В зависимости от содержания нормативные акты Банка России могут издаваться в форме:

1) указания (если его содержанием является установление отдельных правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России);

2) положения (если его основным содержанием является установление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России);

3) инструкции (если ее основным содержанием является определение порядка применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов по вопросам компетенции Банка России (в том числе в форме его указаний и положений)).

Нормативные акты Банка России не имеют обратной силы.

Акты Госбанка СССР действуют в части, не противоречащей российскому законодательству и нормативным актам Банка России.

2. *Указы Президента РФ*, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам и имеют приоритетное значение по отношению к иным подзаконным актам. Они могут приниматься по любому вопросу, входящему в компетенцию Президента (ст. 80 Конституции РФ), в том числе по вопросам, составляющим предмет банковского права, кроме случаев, когда этот вопрос в соответствии с федеральным законодательством может быть урегулирован только законом.

Относя указы Президента РФ к подзаконным актам, не следует забывать, что согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ в установленном Конституцией порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Эти меры Президент РФ уполномочен принимать не только на основании законов, но и в их отсутствие. Это так называемое делегированное законодательство означает обязанность Президента РФ в случаях отсутствия закона принимать нормативные

правовые акты для обеспечения норм Конституции до принятия федеральных законов.

Наряду с актами федеральных законодательных органов указы Президента РФ являются актами первоначального правотворчества, так как содержат нормы права и посвящены общим вопросам.

Президент РФ вправе приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

3. Постановления Правительства РФ. В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции России Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики. Постановления Правительства РФ принимаются на основании и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих высшую по сравнению с ними юридическую силу.

Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию (кроме актов или их отдельных положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера) в «Российской газете» и Собрании законодательства РФ в течение 10 дней со дня их подписания.

Указы Президента, имеющие нормативный характер, и постановления Правительства, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, по общему правилу, вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении семи дней со дня их официального опубликования.

Иные указы Президента и постановления Правительства, в том числе содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

4. Нормы международного права и международные договоры Российской Федерации

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ предусмотрено, что «общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью

ее правовой системы». Следовательно, в российскую правовую систему введено две категории международно-правовых норм¹.

К первой категории относятся общепризнанные принципы и нормы международного права, т.е. принципы и нормы, установленные и признанные международным сообществом государств. Сюда входят:

- нормы, содержащие основополагающие принципы международного права;
- нормы общего международного обычного права;
- общие принципы права, признанные цивилизованными нациями.

Вторую категорию составляют нормы, содержащиеся в международных договорах России, причем согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Российское законодательство не дает четких указаний по поводу того, что следует считать общепризнанными принципами и нормами международного права. В юридической литературе высказаны различные мнения по вопросу о характере и значении общих принципов международного права. В связи с этим в российской судебной практике пока нет ясности, какие конкретно нормы и принципы могут применяться судами.

Тем не менее представляется правомерным утверждение, что общепризнанные нормы и принципы международного права содержатся в Уставе ООН, декларациях и резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, двух- или многосторонних конвенциях (например, Женевская конвенция 1930 г. «О единообразном законе о переводном и простом векселях», Женевская конвенция 1931 г. «О единообразном законе о чеках», Оттавская конвенция УНИДРУА 1988 г. «О международном факторинге», Оттавская конвенция УНИДРУА 1988 г. «О международном финансовом лизинге» и др.).

По общему правилу, международные договоры Российской Федерации на территории России применяются непосредственно и имеют приоритет перед национальным законодательством в случае коллизии между ними. Международные договоры, заключенные СССР, обязательны для Российской Федерации как его правопреемника, если не было объявлено о прекращении их действия.

¹ См.: Конституция РФ. Комментарий / Под ред. Б.А. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 117.

5. Решения Конституционного Суда РФ

Как известно, Конституционный Суд РФ занимается толкованием Конституции РФ и ее норм, т.е. уясняет и разъясняет смысл интерпретируемых норм¹.

Правовая позиция Конституционного Суда выражается в его решении либо итоговом решении о толковании Конституции, которое называется постановлением, имеет письменную форму и обладает нормативным значением.

Нормативное толкование Конституционного Суда рассчитано на неоднократное применение, осуществляется в отношении широкого круга общественных отношений, является официальным и обязательным. Правовая позиция Суда, выраженная в решении по конкретному делу, распространяется не только на участников конституционного спора, в связи с которым она была сформулирована, но и на неограниченный круг лиц.

В связи с изложенным следует поддержать мнение Б.С. Эбзеева, что все решения Конституционного Суда являются источниками права и им присуща материально-правовая сила закона².

Конституционный Суд фактически выполняет в определенных пределах и правотворческую функцию, осуществляя конкретизацию и интерпретацию норм Конституции РФ, которая подчас расходится с позицией законодателя и правоприменителей. Конституционный Суд РФ также создает новые нормы, в особенности процедурного характера, восполняющие пробелы Конституции³.

Прецеденты, создаваемые Судом, как и акты собственно толкования, имеют нормативно-регулирующее значение и в этом смысле также являются высшими по своей юридической силе правовыми нормами, распространяющимися на неопределенный круг случаев и субъектов конституционно-правовых отношений⁴. Об этом говорится и в ст. 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой решения Суда обязательны не только

¹ Подробнее см.: *Эбзеев Б.С.* Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 7.

² Там же.

³ См.: Современное состояние российского законодательства и его систематизация: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1999. № 2. С. 27.

⁴ См.: *Лазарев Л.В.* Конституционный Суд Российской Федерации и развитие конституционного права // Журн. российского права. 1997. № 11.

для участников конституционного спора, но и для иных субъектов права¹.

Таким образом, источниками банковского права являются решения Конституционного Суда РФ, содержащие нормы, так или иначе регулирующие банковскую деятельность (например, постановление от 23 декабря 1997 г. «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 855 ГК РФ и ч. 6 ст. 15 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда РФ).

6. Локальные акты кредитных организаций, а также внутренние акты Банка России

Кредитные организации, а также Банк России, как и любые юридические лица, для эффективной организации работы вправе устанавливать для своих участников и членов трудового коллектива определенные правила, которые в совокупности составляют корпоративное право.

Корпоративное право имеет следующие характерные черты:

во-первых, оно призвано регламентировать повторяющиеся, типичные ситуации и группы общественных отношений в кредитных организациях и состоит из правил поведения общего характера (т.е. нормативность);

во-вторых, в нем выделяются гражданско-правовые, финансово-правовые, трудовые, административно-правовые и другие нормы (т.е. системность);

в-третьих, его нормы обязательны для участников и членов трудового коллектива кредитной организации и Банка России;

в-четвертых, письменная форма актов этого права;

в-пятых, обеспечение исполнения этих правил поведения с помощью принуждения в случае их нарушения.

Корпоративные (локальные) акты подразделяются на две группы: внутренние акты и санкционированные государством уставы, постановления и решения юридических лиц. Санкционирование может выражаться в государственной регистрации, утверждении и в совместном принятии акта.

¹ Н.В. Витрук, указывая на то, что правовая позиция Конституционного Суда, сформулированная при рассмотрении конкретного дела, обязательна не только для решения данного дела, но и во всех аналогичных правовых ситуациях, отмечает: «На этой основе законодательные органы, не дожидаясь отмены положений закона, противоречащих правовой позиции Конституционного Суда РФ, должны самостоятельно внести соответствующие коррективы в действующие законы». (Современное состояние российского законодательства и его систематизация. С. 29.)

Корпоративные акты могут приниматься руководителями кредитных организаций в форме приказов (с их помощью регулируются вопросы труда и отдыха, заработной платы, материального поощрения и другие связи и отношения внутриорганизационного характера) либо коллегиальными органами управления (советом директоров, общим собранием акционеров и т.д.) в форме решений, которые преимущественно имеют нормативное содержание.

7. Акты союзов и ассоциаций кредитных организаций

Действующее законодательство не устанавливает конкретных форм актов союзов и ассоциаций кредитных организаций. Это определяется самими объединившимися кредитными организациями в положениях и уставах, закрепляющих основы функционирования соответствующей ассоциации или союза, которые являются по сути добровольными сообществами кредитных организаций.

В настоящее время законодательно закреплено, что в компетенцию союзов и ассоциаций кредитных организаций может входить:

- защита и представление интересов своих членов;
- координация деятельности кредитных организаций — членов соответствующей ассоциации;
- развитие межрегиональных и международных связей;
- удовлетворение научных, информационных и профессиональных интересов;
- выработка рекомендаций по осуществлению банковской деятельности;
- решение иных совместных задач кредитных организаций.

Мы полагаем, что роль союзов и ассоциаций кредитных организаций в нормативном регулировании деятельности своих членов со временем будет все больше возрастать.

8. Договоры

Включение договоров в систему источников банковского права обусловлено тем обстоятельством, что согласно ч. 2 ст. 421 ГК РФ стороны могут заключить договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами. Как отмечается в литературе, именно в этой форме выражается участие частных лиц (физических и юридических) в правотворчестве, которое является одним из признаков гражданского общества¹.

¹ См.: Долинская В.В. Источники гражданского права // Труды МГЮА. 1997. № 2. С. 40.

Договор есть соглашение сторон, выражающее их волю к установлению, изменению или прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридических действий¹.

Договор служит основанием возникновения субъективных прав и обязанностей сторон и конкретных правоотношений. Стороны связывает посредством субъективных прав и обязанностей не только их индивидуальная воля, но прежде всего воля в широком социальном смысле — государственная воля, возведенная в закон и принявшая всеобщую правовую форму².

Договору присущи следующие свойства:

- добровольность заключения;
- равенство сторон;
- общность интереса;
- согласие участников относительно существенных условий договора;
- эквивалентный (как правило возмездный) характер;
- взаимная ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение принятых обязательств;
- законодательное обеспечение договоров, придающее им юридическую силу.

Договоры играют особую роль в социально-экономической жизни общества, поскольку они являются инструментом согласования воли субъектов банковской деятельности. По этой причине их можно расценивать как средство саморегуляции банковской системы, покоящейся на равенстве граждан и организаций, действующих в ее рамках. Благодаря договорам между субъектами, осуществляющими банковскую деятельность, и потребителями банковских услуг устанавливается пропорциональность экономических процессов в условиях рынка, ибо договоры позволяют учесть реальные потребности и интересы членов общества.

9. Обычай делового оборота, применяемые в банковской практике

Термин «обычай делового оборота, применяемые в банковской практике» закреплён в ст. 836, 848 и других ГК РФ.

Отношения, складывающиеся в процессе осуществления кредитными организациями и Банком России банковской деятельнос-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. С. 182.

² См.: Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 40.

ти, могут регулироваться положениями, которые не укладываются в рамки понятий «нормативный правовой акт» и «договор». Как отмечается в литературе, обычаи делового оборота в иерархии расположены после нормативных правовых актов и договоров. Согласно ст. 5 ГК РФ обычаи делового оборота, противоречащие обязательным для участников соответствующего отношения положениям законодательства или договора, не применяются»¹.

Для признания обычая либо обыкновения обычаем делового оборота необходимыми считаются следующие условия:

1) правило поведения должно быть сложившимся, т.е. достаточно постоянным и определенным;

2) оно должно применяться широко, а не иметь узкоспециальный, частный характер²;

3) сфера применения правила ограничена предпринимательскими отношениями;

4) оно не должно быть предусмотрено законодательством;

5) содержание обычного правила не должно противоречить нравственности.

Последнее условие можно обосновать ссылкой на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и п. 2 ст. 1 ГК РФ, в которых упоминается о нравственности (это придает данному понятию правовую природу). В законодательстве указанное понятие не раскрывается, что осложняет его использование при чрезвычайной разнообразности нравственно-этических воззрений в современном российском обществе.

Неизвестно также, чьи именно нравственные воззрения должны служить основанием при применении нормы обычая делового оборота, — предпринимателей, среди которых эта норма сложилась, или судьи, который вынужден ее применять. Данную коллизию классическое российское право разрешает следующим обра-

¹ См.: Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. С. 50.

² Данное условие признания обычая или обыкновения обычаем делового оборота можно охарактеризовать и как неоднократность его применения. Только при повторяемости известного правила можно обнаружить не случайный, а необходимый его характер. Как отмечал Г.Ф. Шершеневич, «невозможно, конечно, определить, сколько раз должен повторяться обычай, чтобы приобрести значение источника права, — «чем старей, тем правей», говорит русская пословица. Можно заметить только, что большая однообразность в применении правила понижает требование многократности и, наоборот, чем с большими видоизменениями повторяется оно, тем более нужно случаев, чтобы убедиться в истинном смысле обычая и в соответствии его с сознанием общества» (*Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права*. С. 38).

зом: «Суд, обязанный применять нормы права, так же мало призван к этической оценке норм обычного права, как и норм законодательных. Ввиду этого необходимо признать, что норма обычного права, существование которой установлено с надлежащей точностью, должна быть применяема судом, хотя бы и противоречила этическим воззрениям судей»¹.

Из сопоставления ст. 5 и 6 ГК РФ следует, что суд, как и другой орган, применяющий право, не только вправе, но и должен при обнаружении в законодательном либо ином нормативном правовом акте пробела, который не восполняется договором, применить обычай делового оборота.

Банковский обычай делового оборота может складываться разными путями. Например, действующее законодательство не предусматривает безусловной обязанности банка-эмитента направлять аккредитивное заявление в адрес исполняющего банка. Ранее такая обязанность была предусмотрена Правилами безналичных расчетов в народном хозяйстве, утвержденными Госбанком СССР 30 сентября 1987 г. В настоящее время такая операция осуществляется банком-эмитентом в силу банковского обычая, возникшего в результате многократного повсеместного повторения процедуры открытия аккредитива.

Обычаи делового оборота, применяемые в банковской практике, включают в себя и международные обычаи, сложившиеся в межбанковской практике и представляющие собой правила делового оборота, носящие международный характер². Международные обычаи, применяемые в банковской практике, нашли отражение в сборниках Международной торговой палаты (МТП), известных как акты неофициальной кодификации международных обычаев. В качестве примера можно назвать Унифицированные правила МТП по инкассо в редакции 1995 г. (Публикация МТП № 522), Унифицированные права и обычаи МТП для документарных аккредитивов в редакции 1993 г. (Публикация МТП № 500), Унифицированные правила МТП по договорным гарантиям 1978 г. (Публикация МТП № 325), Унифицированные правила МТП для гарантий по требованию 1992 г. (Публикация МТП № 548).

Особо следует подчеркнуть, что мы рассмотрели систему источников банковского права, а не источников банковского законода-

¹ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 38.

² Подробнее см.: Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право: Учебн. пособие. М., 1998. С. 7.

тельства, которая отличается от первой тем, что не включает в себя нормы, содержащиеся в подзаконных нормативных актах. Кроме того, в систему источников банковского права входят локальные акты кредитных организаций, внутренние акты Банка России, договоры и правовые обычаи, которые не относятся к банковскому законодательству.

§ 7. Банковское право как наука и учебная дисциплина

Банковское право в общественной жизни выступает в нескольких ипостасях: как отрасль права, как отрасль правовой науки и как одна из учебных дисциплин. В отличие от одноименной отрасли права, наука банковского права не регулирует, а изучает соответствующие общественные отношения.

Как отмечал Аристотель, наука имеет «дело с тем или другим специальным бытием, и, отводя себе какую-нибудь (отдельную) область, она занимается этой областью»¹. «Специальным бытием», «областью» науки банковского права является изучение:

во-первых, общественных отношений, возникающих в процессе построения, функционирования и развития банковской системы России, в том числе в процессе регулирования банковской деятельности со стороны Банка России и других государственных органов, а также союзов и ассоциаций кредитных организаций;

во-вторых, норм банковского права, их классификации, систематизации и развития, выработки рекомендаций по совершенствованию банковского законодательства.

Если отрасль банковского права представляет собой систему правовых норм, то наука банковского права — это определенная система знаний в данной области права, которая материализуется в научных статьях, монографиях, учебных пособиях и учебниках по банковскому праву.

Как и любая другая наука, банковское право представляет собой совокупность неких постоянных элементов, образующих ее состав. В российском правоведении понятие «состав науки» разрабатывалось рядом ученых. Так, О.А. Красавчиков сравнивал состав науки со зданием, употребляя выражение «здание науки»². С.С. Алексеев отмечал, что состав науки — это совокупность частей, из которых

¹ Аристотель. Метафизика. М.-Л., 1934. С. VI.

² См.: Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права. Свердловск, 1961. С. 198.

складывается ее содержание¹. М.М. Шпилевский указывал, что при исследовании сути какой-либо науки нельзя ограничиваться только определением ее предмета, но необходимо рассмотреть «все элементы этой науки во всей их совокупности, т.е. предмет, метод, систему»². К.С. Бельский пишет, что «к средствам, образующим состав науки..., относятся: предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология и категории науки, отраслевая библиография, история науки»³.

Таким образом, признавая значимость и необходимость теоретической разработки состава изучаемой науки, названные ученые к объему этого понятия подходят с различных позиций: М.М. Шпилевский в объем понятия «состав науки» включал предмет, метод, систему, а К.С. Бельский к этим элементам добавляет терминологию (категории), библиографию и историю науки.

Более убедительной представляется точка зрения К.С. Бельского, который полнее, чем другие, исследует рассматриваемый вопрос. Однако и его позицию необходимо прояснить. Так, в одной из более ранних своих работ, говоря о науке финансового права, он включил в ее состав следующие элементы: предмет, методы, категории, библиографию⁴. В этом перечислении из объема понятия «состав науки» выпадали система и история науки, хотя далее автор раскрывает содержание науки финансового права, которое он сначала отождествляет с «системой ее важнейших проблем», а затем называет «системой науки финансового права»⁵.

Тем не менее, если с такими элементами состава науки, как предмет, методология, система и библиография, все более или менее ясно, то вопрос о принадлежности научной терминологии (категорий) и истории науки к рассматриваемому понятию остается открытым.

Рассмотрим названные элементы поочередно.

Во-первых, следует начать с научной терминологии и категорий соответствующей отраслевой правовой науки. Заметим, что К.С. Бельский данный элемент включает в объем понятия «предмет науки». Но тогда перечисление его среди элементов состава

¹ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1973. Т.2. С. 314.

² Шпилевский М.М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. С. 38.

³ Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права. С. 19.

⁴ См.: Бельский К.С. Финансовое право. М., 1994. С. 12.

⁵ Там же. С. 16.

науки наряду и наравне с предметом не вполне верно и представляет собой нарушение «шага деления»¹. Таким образом, научная терминология и категории отраслевой правовой науки, взятые в их совокупности, представляют собой элемент предмета данной науки и именно в этом качестве могут быть включены в объем понятия «состав науки».

Во-вторых, необходимо определиться с историей отраслевой правовой науки. Она, как и категории науки, является элементом предмета соответствующей правовой науки (того, что изучает данная наука). Отраслевые правовые науки невозможно и методологически неправильно изучать, не используя теоретико-познавательный опыт, накопленный в процессе исторического развития, который, следовательно, предстает необходимым элементом предмета соответствующей правовой науки. Таким образом, история отраслевой правовой науки входит в состав этой науки постольку, поскольку она является необходимым элементом ее предмета.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в состав науки банковского права, представляющей собой совокупность частей, из которых она складывается как стройная система информации определенного содержания, входят следующие элементы:

- предмет науки банковского права;
- методология науки банковского права;
- система науки банковского права;
- библиография науки банковского права.

Расположение элементов именно в такой последовательности, на наш взгляд, является наиболее понятным способом изложения науки банковского права, позволяющим уяснить ее проблематику.

Задачи, стоящие перед банковским правом как наукой, сводятся в основном к следующему. В науках конституционного, граждан-

¹ Это нарушение довольно четко прокомментировано Ф.А. Кузиным: «По смыслу члены деления должны исключать друг друга, а не соотноситься между собой как часть и целое. Так, нельзя с точки зрения логики признать правильным деление главы «Больные, нуждающиеся а особом уходе» на параграфы: 1) дети, 2) женщины и 3) кормящие матери. Суть логической ошибки здесь в том, что женщины и кормящие матери перечислены здесь в качестве самостоятельных членов деления, хотя таковыми они не являются, т.к. кормящие матери — это те же женщины» (Кузин Ф.А. Кандидатская диссертация. Методика написания, правила оформления и порядок защиты: Практ. пособие для аспирантов и соискателей ученой степени. М., 1997. С. 69).

ского, административного, уголовного, предпринимательского и финансового права нормы и правовые институты, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе построения, функционирования и развития банковской системы, и в частности осуществления банковской деятельности, рассматриваются преимущественно с точки зрения соответствующей отраслевой юридической науки (место в системе одноименной отрасли, внутриотраслевое взаимодействие, содержание соответствующих норм и институтов и т.д.). Банковское право как наука призвано рассмотреть уже знакомый в основных чертах стратегический нормативный материал с точки зрения его функционального взаимодействия, взаимосвязи и взаимообусловленности, динамики и развития названных выше норм и институтов различных отраслей российского права.

1. Предмет науки банковского права

Наука банковского права представляет собой систему категорий, выводов и суждений о правовых и экономико-правовых явлениях, составляющих ее предмет, т.е. определенную совокупность знаний, теоретических положений, понятий и выводов о содержании, роли и значении, а также развитии банковского права как отрасли российского права.

Предметом науки банковского права является действующее банковское право и банковское законодательство. Однако, как отмечается в литературе, предмет правовой науки нельзя раскрыть только через действующее право. Такой подход не дает полного представления о предмете науки, не может показать ее широты и специфики, обосновать ее методологию и систему¹.

Наука банковского права включает в себя также деятельность по получению новых сведений об изучаемом предмете, в связи с чем она претерпевает постоянные изменения, отражающие процесс развития банковской системы Российской Федерации и банковского законодательства. Названная наука исследует вопрос о том, что есть банковское право, изучает его происхождение и закономерности развития, состав и систему норм банковского права, их содержание и роль, которую данные нормы играют в общественной жизни.

¹ См.: Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права. С. 20.

Исследуя объективные закономерности и тенденции развития банковской системы, конкретные жизненные ситуации и положения, наука банковского права изучает социально-экономические и политико-правовые процессы, связанные с регулированием нормами права деятельности кредитных организаций, Банка России, а также юридических и физических лиц, выступающих в качестве клиентов кредитных организаций.

Предмет науки банковского права обусловлен наличием отрасли банковского права. Изучая банковское право, эта наука призвана обосновать положение о том, что оно является комплексной отраслью в системе российского права, установить предмет и методы правового регулирования и систему действующих в этой отрасли норм, исследовать вопросы, связанные с совершенствованием банковского законодательства России и повышением его значения в условиях рыночной экономики.

Таким образом, предметом науки банковского права в общих чертах следует считать изучение правовых норм и правоотношений, возникающих в процессе построения, функционирования и развития банковской системы Российской Федерации, в том числе в процессе регулирования банковской системы со стороны Банка России и других государственных органов, а также союзов и ассоциаций кредитных организаций в целях обеспечения паритета интересов граждан, организаций и государства.

В предмет науки банковского права дополнительно к информации, составляющей систему банковского права как отрасли права, включаются следующие самостоятельные разделы:

- принципы банковского права;
- методы банковского права;
- источники банковского права;
- нормы банковского права и регулируемые ими общественные отношения;
- правоприменительная и правотворческая практика;
- история развития банковской системы России и ее нормативно-правовое регулирование;
- современный опыт экономически развитых стран в области строительства банковских систем рыночного типа и совершенствования банковского законодательства;
- понятийный аппарат, раскрывающий специальную терминологию, применяемую в банковском праве;
- тенденции и прогнозы развития банковской системы и банковского законодательства России.

Рассмотрим подробнее каждый из этих разделов.

Принципы банковского права могут не только непосредственно объективизироваться в нормах банковского права (нормах-принципах и нормах-дефинициях), но и являться идеальными конструкциями (абстракциями), отражающими наиболее значимые, существенные характеристики как действующего банковского права, так и законодательства, рассматриваемого с точки зрения перспектив его развития. В определенной мере отдельные принципы банковского права являются «надправовыми», т.е. не закрепленными правовыми средствами, но тем не менее составляющими, исходную базу для исследования характеристик банковского права.

В литературе по банковскому праву проблеме его принципов уделяется недостаточное внимание. Авторы учебных изданий обычно вообще ничего не говорят по этому вопросу, что, конечно, является упущением. Между тем изучение банковского права, как и любой юридической науки, невозможно без рассмотрения основных начал, на которых базируется «здание» этой науки и отрасли права. Принципы права — это в известной степени система координат, обуславливающая действие и развитие норм банковского права.

Методы банковского права. Понятие методов банковского права связано с вопросом о том, как общественные отношения, составляющие предмет этого права, регулируются его нормами. Между предметом и методами правового регулирования существует устойчивая взаимосвязь, что предопределяет наличие в банковском праве не одного, а нескольких методов правового регулирования.

Источники банковского права. Изучение и систематизация источников банковского права составляет элемент предмета науки банковского права в силу того, что реализация его принципов, принципов правового государства вообще, верховенства Конституции РФ, строгой иерархии нормативных правовых актов, содержащих нормы банковского права, наконец, существование банковского права как отрасли права объективно предполагают наличие научно обоснованной концепции источников банковского права.

Нормы банковского права и регулируемые ими общественные отношения. Неотъемлемой частью предмета науки банковского права является банковское законодательство как совокупность юридических норм. Действующие нормы банковского права классифицируются и систематизируются, объединяются в субинституты и

институты, складываются в определенную внутренне взаимосвязанную и скоординированную систему, на основании которой исследователи банковского права имеют возможность не только его изучать, но и понимать внутреннюю логику этой отрасли, формулировать научные определения, строить концепции и т.д.

Круг общественных отношений, регулируемых банковским правом, чрезвычайно обширен и разнообразен, что создает значительные трудности для составления их исчерпывающего перечня. Да этого делать и не следует, так как в задачу науки банковского права входит не перечисление с возможно большей тщательностью всех общественных отношений, регулируемых банковским правом, а выявление тех их общих свойств и специфических особенностей, которые позволили их вычлениить и объединить в предмете единой отрасли.

Правоприменительная и правотворческая практика. Российское право традиционно рассматривало практику как необъемлемую часть предмета правовой науки. В частности, указывалось, что науке не только приходится относительно каждого учреждения обращать внимание на то, каковым представляется оно в законодательстве или в воззрениях народа, но ей следует также определить, в каком виде представляется учреждение, под влиянием практики, сохраняет ли оно свой первоначальный вид или ему приходится измениться, подчиниться влиянию действительности. Сама характеристика учреждения находится под сильным влиянием его значения в действительности; оттого практический элемент в науке получает особую важность¹.

Изучение практики применения норм права невозможно в отрыве от изучения самих правовых норм. Анализ и обобщение практики помогают изучению норм права и определению путей их совершенствования. Однако нельзя считать практику применения норм отдельным (самостоятельным) предметом изучения, изолированным от других элементов того же единого предмета².

Сейчас, когда разработан и принят ряд основополагающих нормативных актов в области банковского дела, что предполагает их практическое применение, неизбежен более или менее длительный период проб и ошибок — период, обычный для претворения в жизнь решений, принятых без их достаточной согласованности

¹ См.: Мейер Д. И. Русское гражданское право. В 2-х ч. (по испр. и доп. 8-му изд., 1902). М., 1997. Ч. 1. С. 41.

² См.: Черепяхин Б. Б. Рецензия на кн.: Красавчиков О. А. Советская наука гражданского права // Сов. государство и право. 1962. № 11. С. 139.

между собой. Опасно то, что терминологическая неточность изложения закона или методологической рекомендации по его исполнению, столь характерная для современного российского банковского законодательства, может повлечь за собой неправильное его применение, а следовательно, и негативные последствия.

Комплексный характер банковского законодательства, обуславливающий включение в него норм различных отраслей законодательства зачастую без соблюдения необходимого системного подхода, в силу того, что эти отрасли законодательства сами претерпевают качественные изменения в связи с осуществлением общей реформы российского права, делает возможными несогласованность отдельных его положений, наличие пробелов, несоответствий, а подчас и прямых противоречий в нормативных правовых актах.

Ряд обстоятельств способствовали превращению этой возможности в действительность.

Во-первых, банковское законодательство призвано обеспечивать потребности новой беспрецедентно быстро развивающейся банковской системы в условиях смены общественно-экономического строя, демонтажа социалистической системы хозяйствования и становления рыночных отношений в сжатые исторические сроки.

Во-вторых, различные законодательные акты, так или иначе влияющие на развитие банковской системы, разрабатывались и принимались в разное время, в условиях изменения «внешних причин», вызвавших их принятие, когда на повестку дня со всей остротой вставали новые, ранее неведомые задачи. В этих условиях обеспечить преемственность и согласованность различных законов было чрезвычайно трудно, а иногда и просто невозможно. Противоречивость современного политического и социально-политического развития России порождает юридическую неразбериху. Правовая система непрерывно трансформируется, и связи между нормативно-правовыми актами нарушаются.

В-третьих, законодательные акты принимались по инициативе и с целью обеспечения интересов различных субъектов. А эти интересы часто не совпадают, образуют довольно сложную иерархическую систему и могут оказаться прямо противоположными.

В-четвертых, связи между вновь принимаемыми и существующими нормативными правовыми актами, являющиеся основой

системности¹ права, изначально формируются без необходимого глубокого обоснования, что приводит к дополнительному давлению на правовую систему в сторону ее деформации.

Наиболее рельефно это проявляется во взаимных отсылках одних нормативных правовых актов к другим нормативным правовым актам, которые являются одним из способов обеспечения нормативных связей между нормативными правовыми актами. Зачастую неудачно выбираются виды отсылок к конкретным актам, не соблюдается мера отсылок — в одних случаях их неоправданно много, в других — мало, а иногда бывает не вполне понятным юридический «адрес».

Таким образом, необходимость срочной разработки юридических основ кредитно-банковских отношений в связи с появлением и бурным развитием в России двухуровневой банковской системы привела к не всегда корректному формулированию ряда основополагающих правовых понятий в этой области. Понятно, что законодатель, стремясь удовлетворить потребности большого количества быстро развивающихся отраслей права, нормы которых используются банковским законодательством для правового регулирования банковской деятельности, далеко не всегда мог обеспечить скрупулезное отношение к правилам законодательной техники, что привело к наличию в банковском законодательстве указанных выше недостатков.

История развития банковской системы России и ее нормативно-правовое регулирование. Йозеф Шумпетер², говоря о важности изучения истории конкретной науки, отмечал, что состояние любой науки отражает в скрытом виде ее историю. И оно не может быть удовлетворительно изложено, если это скрытое присутствие не сделать открытым³.

О принадлежности исторического элемента к юридической науке говорил Д.И. Мейер: «В каждой науке есть своя историческая сторона, т.е. указание на постепенное образование усматриваемого явления, так как нет никакого сомнения, что явления возникают не вдруг. Но в некоторых явлениях обстоятельства времени

¹ Системность — понятие, используемое в праве для выявления и обеспечения его внутренней целостности.

² Автор известных работ по истории экономического анализа и экономической теории.

³ Цит. по: Бартенев С.А. Указ. соч. С. 1.

оказывают более влияния, в других — менее: потому в одних науках историческая сторона играет более важную роль, нежели в других. В науке... права, имеющей предметом своим юридические воззрения народа и попытки законодательной власти уловить их, коммунировать, исторический элемент, конечно, должен играть значительную роль»¹.

Необходимость обращения к истории науки обосновывается следующими аргументами:

во-первых, обращение к истории необходимо не просто для расширения кругозора, не только в чисто познавательных целях. Важно понять логику эволюции научных положений, идей и их связи с происходящими в жизни изменениями; идеи прошлого не принадлежат исключительно истории, они несут элементы наших сегодняшних и нередко завтрашних, т.е. будущих, взглядов»²;

во-вторых, знакомство с историей делает познавательный процесс глубже, основательнее, богаче;

в-третьих, история науки отвращает нас от догматизма, односторонних взглядов и поверхностных оценок³.

Современное состояние банковской системы России заставляет еще и еще раз обращаться к изучению истории становления и развития отечественной системы банков. Наука банковского права основана на практике, поэтому изучение практического опыта прошлого является основой дальнейшего прогресса в сфере правового регулирования банковского дела. В этом отношении преобразования кредитной системы российского государства весьма поучительны. Как бы ни значительны были экономические и политические потрясения, как бы ни решительны были мероприятия, порывавшие связи с прошлым (в известный период даже разрушающие всю кредитную систему страны), элементы прошедшего продолжают жить в настоящем и оказывают существенное влияние на будущее.

Современный опыт экономически развитых стран в области строительства банковских систем рыночного типа и совершенствования банковского законодательства. Мир стал един. Мы не можем отгородиться от людей, которые живут в других государствах, других частях земного шара. Необходимое международное взаимодей-

¹ Мейер И.Д. Указ. соч. С. 39.

² Бартнев С.А. Указ. соч. С. IX.

³ Там же. С. 2—3.

ствие или, во всяком случае, простое сосуществование требуют, чтобы мы открыли наши окна и посмотрели на зарубежное право¹.

Анализ опыта стран с развитой рыночной экономикой должен проводиться с целью установления исходных сущностных характеристик банковских систем и банковского законодательства рыночного типа с тем, чтобы в дальнейшем учитывать этот опыт при разработке принципов построения и совершенствования отечественной банковской системы и ее правовых основ.

Понятийный аппарат, раскрывающий специальную терминологию, применяемую в банковском праве. Правовые понятия представляют собой средство выражения объекта правового регулирования и определяют содержание правовых норм. Среди задач, стоящих сегодня перед банковским правом как наукой, одно из первых мест занимает задача формирования адекватного понятийного аппарата, который, как известно, должен представлять собой не простой набор специальных терминов, а совокупность согласованных и взаимоподчиненных понятий².

Говоря об определениях правовых понятий, следует помнить, что, выделяя группу отношений и давая им одно наименование, мы тем самым выделяем признаки, всем им свойственные, и соединяем их в одно целое. Однако, как отмечается в литературе, между юридическим принципом и юридическим определением существует глубокое различие. Юридический принцип есть результат анализа, юридическое определение — результат синтеза³.

Дискуссионным является вопрос о необходимости юридических определений специальных правовых терминов, причем разброс мнений по этому поводу весьма широк.

Так, одни предостерегают от чрезмерного увлечения определениями, аргументируя свою точку зрения тем, что юридические определения делают правовую норму негибкой⁴. Отмечается, что хотя законодатель в некоторых случаях берет на себя обязанность дать определения, но эта задача ему не свойственна и должна быть возложена на правовую науку, так как определения бесполезны в законодательстве, которое должно ограничиться установлением

¹ См.: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В.А. Туманова. М., 1997. С. 6.

² См., напр.: Головина С.Ю. Формирование понятийного аппарата трудового права // Государство и право. 1998. № 8. С. 6.

³ Подробнее см.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 16.

⁴ См.: Кнапп В., Герлох А. Логика в правовом сознании: Пер. с чешск. М., 1987. С. 279.

более или менее общих правил поведения, и могут быть вредны в случае неудачной формулировки, потому что могут задержать дальнейшее развитие правовых норм¹.

Другие считают, что в законе, обращенном ко всему обществу или к значительной его части, каждый термин должен найти разъяснение². К этой точке зрения в целом примыкает взгляд, согласно которому юридические определения должны даваться всем терминам, имеющим решающее значение для правового регулирования, а также понятиям, не имеющим общераспространяемого употребления или употребляемым в более узком или существенно ином значении по сравнению с общеизвестным³.

Третьи отмечают, что, с одной стороны, правовые дефиниции в определенной степени сужают возможности интерпретации правовой нормы и ограничивают пределы ее толкования, а это не всегда играет положительную роль, особенно в условиях отставания законодательства от потребностей правовой практики. Но, с другой стороны, неточное употребление понятия наряду с отсутствием его дефиниции дает, по их мнению, возможность правоприменителю манипулировать смыслами⁴. Последний подход представляется наиболее правильным.

Особенно актуальна рассматриваемая проблема для банковского права в связи с его комплексным характером. Гражданское, финансовое, уголовное и другие отрасли права содержат понятия, относящиеся к сфере банковской деятельности. Однако их определения до настоящего времени не сформулированы не только в этих отраслях, но и в банковском законодательстве, что создает значительные трудности в правоприменительной деятельности. В связи с этим одна из задач науки банковского права состоит в исследовании юридической сущности понятий, находящихся на стыке банковского и других отраслей права, с целью обсуждения предлагаемых формулировок исходя из необходимости комплексного подхода к совершенствованию банковского и других отраслей законодательства и достижения их более полной согласованности.

При этом принятие и введение в действие новых Гражданского, Уголовного и Налогового кодексов и появление в них статей, затрагивающих сферу банковской деятельности, оказывает на осново-

¹ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. С. 16.

² См.: *Керимов Д.А.* Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 99.

³ См.: *Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина.* М., 1990. С. 126—28.

⁴ См.: *Головина С.Ю.* Указ. соч. С. 84.

полагающие институты и понятия банковского права эффект «обратного воздействия», так как, во-первых, законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации, подлежат приведению в соответствие с Уголовным, Гражданским и Налоговым кодексами, и во-вторых, дефиниции этих кодексов при рассмотрении их в комплексе с соответствующими положениями банковского законодательства позволяют сделать ряд важных теоретических выводов относительно юридической сущности институтов и понятий банковского права.

Определения понятий и категорий банковского права необходимы хотя бы потому, что такие, например, не имеющие в настоящее время нормативных определений понятия, как «банковская деятельность», «банковская тайна», «банковские операции», употреблены в действующем УК РФ и, следовательно, существует возможность привлечения к уголовной ответственности за совершение деяний, точного и строгого описания которых в законодательстве нет. Таким образом, возможность манипулирования смыслом законодательства со стороны правоприменителя может превратиться в реальность, что недопустимо ни при каких обстоятельствах.

Представляется, что приведенный аргумент с лихвой «перекрывает» возможные негативные последствия от того, что определения в случае неудачной формулировки могут тормозить дальнейшее развитие правовых норм, или сделать правовую норму негибкой, или сузить возможности интерпретации правовых норм.

Исходя из высказывания Гегеля о том, что «определенность, благодаря которой какая-то вещь есть лишь эта вещь, заключается исключительно в ее свойствах. Ими она отличается от других вещей»¹, можно предположить, что задачами юридического определения являются:

во-первых, отграничение того или иного понятия от других, смежных или сходных с ним понятий и категорий; обозначение тех характеристик и признаков предмета или явления, которые отличают его от всех иных субстанций;

во-вторых, символизация той или иной реальности, обозначение понятия адекватным набором буквенных символов для установления единообразия в его понимании и толковании.

В то же время нельзя не согласиться с тем, что в юриспруденции, как и в любой науке, задача определения состоит в том, чтобы

¹ Гегель. Наука логики. М., 1974. Т. 2. С. 124.

раскрыть содержание этих понятий путем указания на основные, существенные признаки изучаемого предмета, которые отличают его от других общественных явлений и выделяют из числа правовых¹.

Определение является квинтэссенцией, вершиной соответствующего научного исследования и имеет не только и не столько теоретическое, сколько практическое значение, так как служит средством унификации и связи различных правовых норм, средством однозначного их толкования и применения.

На основании такого критерия, как точность (определенность) смыслового значения понятия в праве, юридические понятия делятся на:

- абсолютно определенные;
- относительно определенные;
- неопределенные (частично определенные)².

К абсолютно определенным относятся понятия, которые имеют четко обозначенное юридическое значение и не могут быть интерпретированы правоприменителем по-иному. В этом случае законодатель строго очерчивает объем понятия, показывая, что он не подлежит изменению. В банковском праве абсолютно определенными являются такие, например, понятия, как «банк», «кредитная организация», «кредитный договор» и др.

Относительно определенные понятия имеют правовую дефиницию, допускающую различные толкования и в отдельных случаях позволяющую выходить за пределы обозначенного в тексте закона значения термина. В качестве примера можно привести характерные для Закона о Банке России многочисленные определения различных понятий, построенные путем перечисления их отдельных элементов (причем перечень этих элементов не является закрытым (исчерпывающим): «операции Банка России», «обеспечение кредитов Банка России», «функции Банка России», «функции Совета директоров Банка России» и др.

К неопределенным относятся понятия двух типов: во-первых, те, которые в настоящее время не имеют нормативных определений; во-вторых, так называемые оценочные понятия, т.е. те, кото-

¹ См.: Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 86.

² См.: Головина С.Ю. Указ. соч. С. 85.

рые невозможно определить однозначно, поскольку их смысл и значение могут зависеть от конкретной обстановки. Нет в настоящее время нормативных определений таких важнейших, имеющих категориальное значение понятий банковского права, как «кредит», «банковские операции», «банковская деятельность» и др.

Оценочным понятием в банковском праве является, например, понятие «допустимое сочетание банковских операций для небанковских кредитных организаций». Оно не конкретизировано законодателем, имеет частично определенную характеристику, в связи с чем его содержание оценивается в каждой конкретной ситуации правоприменителем, которым в данном случае выступает Банк России. Оценочными являются также следующие понятия: «реальная угроза интересам вкладчиков и кредиторов», «надлежащий уровень надежности кредитной организации», «иные сведения, устанавливаемые кредитной организацией в режиме банковской тайны» и др.

Понятия банковского права представляют собой не случайный набор терминов, а целостную, структурно организованную систему, в которой они располагаются упорядоченно, последовательно и согласованно, соответственно функционально-смысловой иерархии, от высшего уровня к низшему¹.

Система понятийного аппарата банковского права включает в себя следующие основные элементы:

- категории банковского права²;
- понятия банковского права³;

¹ «Здесь имеет место функциональная дифференциация, при которой каждый уровень системы понятий выполняет определенный круг функций: на высшем уровне — функция обобщения информации, необходимая для деятельности всей системы, на низших уровнях системы термины и определения содержат более детальную и конкретную информацию, охватывающую лишь отдельные стороны функционирования всей системы. Соблюдение принципа иерархии обеспечивает последовательность формирования понятий: каждое последующее понятие включает в себя уже сформулированный в праве термин» (Головина С.Ю. Указ. соч. С. 83).

² В литературе встречаются и другие наименования. Так, А.М. Васильев и К.С. Бельский называют их базисными категориями (см.: Васильев А.М. Указ. соч. С. 51—61; Бельский К.С. Финансовое право. С. 27), С.Ю. Головина — центральными категориями (см.: Головина С.Ю. Указ. соч. С. 83), М.М. Бринчук — основными категориями либо основополагающими, базовыми понятиями (см.: Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С. 20—28).

³ С.Ю. Головина именует их основными терминами, А.М. Васильев и К.С. Бельский — специализированными категориями.

— термины банковского права¹.

Критерием предложенной систематизации является степень обобщенности понятия или охват социальной реальности, подлежащей правовому регулированию².

Категории банковского права — это предельно широкие, фундаментальные понятия, образующие логический «каркас» науки банковского права, вокруг которого группируются понятия, не являющиеся категориями, термины, законы и принципы банковского права. Содержанием категорий банковского права являются обобщенные знания о свойствах и связях банковской действительности, урегулированной либо подлежащей регулированию нормами банковского права. Как известно, они отображают наиболее общие и существенные свойства объекта банковского права³. Но если категория это само по себе *предельно общее понятие*⁴ то, во-первых, правомерно говорить о базисных, центральных, основных и специализированных категориях, а во-вторых, отсюда очевидно и различие между категорией и понятием, которое состоит в степени обобщенности понятия (в том смысле, что все категории — понятия, но не все понятия являются категориями).

Аристотель говорил, что категории — это наиболее общие, высшие логические понятия которые развертываются в другие понятия⁵.

Исходя из этого, К.С. Бельский, образно сравнивая правовые категории с «постоянным капиталом науки», подчеркивает познавательную первичность правовых категорий по отношению к действующему праву, которое в этом отношении носит вторичный характер. Правовые нормы составляют непосредственный, сегодняшний, действующий материал юридической науки, но «свой на-

¹ С.Ю. Головина применяет название — специальные термины.

² См.: Козлов В.А. Проблемы предмета и методология общей теории права. Л., 1989. С. 19.

³ Вопрос об объекте правовой науки и его соотношении с предметом науки неоднозначно трактуется в юридической литературе. Так, Г.Ф. Шершеневич (см.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. Вып. 3. С. 549) и Ю.М. Козлов (см.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 87) не различают понятия «предмет науки» и «объект науки» и употребляют их как синонимы. Более правильным представляется подход К.С. Бельского, согласно которому в качестве объекта правовой науки выступает вся область правовой действительности. Предмет не воспроизводит полностью объект науки, так как многие стороны и свойства последнего не считаются существенными и актуальными для данного времени, а иные просто неизвестны. (см.: Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права. С. 21—22).

⁴ См.: Философский энциклопедический словарь. С. 251.

⁵ См.: Аристотель. Категории. СПб., 1859.

стоящий смысл эти нормы получают благодаря тому, что вырастают, подобно листьям на ветвях дерева, из общих категорий, на которых держатся и исчезают¹.

Категории банковского права первичны по отношению к понятиям и терминам банковского права и являются основой для конструирования его понятийного аппарата. Они широко используются не только всеми институтами банковского права, являясь их фундаментом, но и другими правовыми отраслями.

Категориями банковского права являются такие понятия, как «банковская система», «банковское законодательство», «банковская деятельность», «кредит» и др.

Понятия банковского права, не являющиеся банковскими категориями, являются следующим элементом системы понятийного аппарата банковского права. Они составляют понятийно-смысловые ряды ближайшего окружения банково-правовых² категорий и представляют собой основу понятийного аппарата науки и отрасли права. Степень обобщенности в отражении правовых явлений банковской действительности здесь ниже по сравнению с банково-правовыми категориями. Правовые явления и связи между ними, фиксируемые в банково-правовых понятиях посредством указания на общие и специфические признаки, которыми в данном случае служат свойства этих явлений и отношения между ними, в меньшей мере (но тоже довольно широко) используются другими отраслями законодательства, что связано с комплексным характером банковского права.

Пример таких понятий: «банковский счет», «банковский вклад», «лицензия на осуществление банковских операций», «государственная регистрация кредитной организации», «безналичные денежные средства», «группа кредитных организаций» и т.п.

Термины банковского права используются в отдельных институтах банковского права для конкретизации правовых норм. Они вторичны по своей правовой природе и используются в правовом регулировании отношений, складывающихся в процессе осуществления банковской деятельности. По отношению к категориям бан-

¹ Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права. С. 21.

² С точки зрения современного русского языка, правильное было бы сказать «банковско-правовые», но в связи с неблагозвучностью такого словосочетания авторы решили в данном случае (и только в этом словосочетании) вернуться к распространенному в начале века словоупотреблению, когда в научных работах писали: «банковое право», «банковое законодательство», «банковое дело» и т.д. (см.: Агарков М.М. Основы банковского права: Курс лекций. Учение о ценных бумагах (научное исследование). М., 1994).

ковского права, которые выполняют роль фундамента, банковские термины представляют собой надстройку системы понятий банковского права. Термин — это имя с оттенком специального его значения, уточняемого в контексте определенной теории или отрасли знания¹. По этой причине не могут быть специализированные термины, поскольку в самом имени содержится оттенок специального значения. Определения банковских терминов обычно даются в нормативных актах Банка России.

Примеры таких терминов: «ломбардный кредит», «авизо», «депозит», «корреспондентский счет», «ликвидность банка», «кредитный риск», «клиринг», «уполномоченный банк», «сберегательный сертификат» и т.п.

Тенденции и прогнозы развития банковской системы и банковского законодательства России. В данном случае проявляется активная и творческая роль банковского права как науки, которая изучает существующее право не только и не столько догматически, сколько в его возникновении, развитии и изменении, т.е. исследуя новые явления и процессы, позволяющие обосновывать новые теоретические положения на основании целостного и системного взгляда на правовое обеспечение банковской деятельности.

Рассмотренные научные положения о банковском праве составляют основной объем материала, изучаемого в курсе банковского права. В связи с этим в нем не только рассматриваются законодательные конструкции и конкретные правила осуществления банковской деятельности и государственного регулирования банковской системы, но и объясняется их юридическое и социально-экономическое значение, оценивается их практическая эффективность, сопоставляются и анализируются теоретические положения и постулаты, помогающие уяснить возможности банковского права и использовать их на практике.

2. Методология науки банковского права

Если понятие предмета отвечает на вопрос, что изучает данная наука, то понятие метода — как она это делает. Роль метода в познании трудно переоценить. Бэкон сравнивал метод со светильником, освещающим путнику дорогу в темноте, и с самой дорогой к знанию: «Даже хромой, идущий по дороге, опережает того, кто бежит без дороги»².

¹ См.: *Философский энциклопедический словарь*. С. 681.

² *Бэкон Ф. Новый Органон*. Л., 1935. С. 108.

Методология банковского права — это теоретическое обоснование используемых в данной науке методов познания предмета банковского права. Как и любая другая наука, банковское право использует определенный набор методов познания правовой действительности. В литературе отмечается, что метод правовой науки — это система методов познания, которые используются в конкретных юридических науках и составляют их методологическую основу¹.

Банковское право, будучи общественной наукой, использует всеобщие, общенаучные и частнонаучные (специальные) методы познания. Такая классификация методов научного познания является общепризнанной, но не единственной, так как научные методы можно классифицировать по различным основаниям. Некоторые авторы описывают методы юридической науки, группируя их в соответствии с другими принципами². Поэтому традиционную классификацию не следует абсолютизировать по меньшей мере по двум основаниям. «Во-первых, в современных условиях наблюдается широкая интеграция наук, происходящая в частности, и путем заимствования методов. Например, в юридическую науку все шире проникают методы социологии, психологии, логики, кибернетики, информатики. Во-вторых, методологическая основа конкретного научного исследования представляет собой, как правило, весьма сложную «связку» различных методов и приемов, нацеленных на максимально полный, всесторонний охват изучаемого объекта. По этим причинам отнесение методов к общенаучным, частнонаучным либо специальным носит относительный, условный характер»³.

К всеобщим методам познания, используемым наукой банковского права, относятся: метафизический, диалектический метод и метод синергетики.

Метафизический метод. Суть данного метода заключается в разложении исследуемого объекта на составные части и изучении каждой из них в отдельности, вне их связи и взаимообусловленности, вне их изменения и развития. Такой подход к исследованию банковской системы и происходящих в ней процессов в ряде случаев имеет свои преимущества перед другими методами: прежде чем

¹ См.: Сырых В.М. Метод правовой науки. М., 1980. С. 10.

² См., напр.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 13—19; Общая теория права / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. С. 24.

³ Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 26.

рассматривать объекты в их взаимосвязи и изменении, необходимо познать сами эти объекты, уяснить, что они собой представляют. Благодаря применению метафизического метода формируется статическая картина банковской системы, в которой она и ее многочисленные элементы пребывают в устойчивом, неизменном, а потому в наиболее удобном для исследования состоянии.

Диалектический метод. В соответствии с требованиями диалектического метода все правовые явления рассматриваются во взаимной связи между собой и общественной жизнью, в их взаимообусловленности. Они изучаются не в статике, а в динамике, в развитии на основе действия законов перехода количественных изменений в коренные качественные, единства и борьбы противоположностей, закона отрицания отрицания. Диалектический метод высвечивает борьбу между старым и новым, между отживающим и нарождающимся в общественной жизни

Следует заметить, что господствовавший в советской науке взгляд на диалектический метод как на единственно научный способ познания означал его абсолютизацию, ограничивал возможности и средства научного исследования, способствовал излишней идеологизации советской науки вообще и правовых наук в частности. В литературе небезосновательно отмечается, что в процессе познания государственно-правовых явлений простого понимания основных положений диалектики недостаточно¹.

Метод синергетики. Синергетика отнесена к всеобщим методам познания по той причине, что она выступает как новое мировидение, мировосприятие, коренным образом меняющее сложившееся понимание необходимого (закономерного, детерминированного) и случайного в самих основах мироустройства². Она по-новому

¹ См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. С. 25.

² Синергетика, как направление междисциплинарных научных исследований и один из методов познания, получила свое развитие в трудах ученых бельгийской школы во главе с И. Пригожиным (см.: Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М., 1986; Пригожин И. Переоткрытие времени // Вопр. философии, 1989. № 8; он же: Философия нестабильности // Вопр. философии. 1991. № 6. Из работ российских ученых см., напр.: Бабляниц Ф. Молекулы, динамика, жизнь: Введение в самоорганизацию материи. М., 1990; Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // Сов. государство и право. 1986. № 10; он же: Пророчества и предсказания: за и против. М., 1991; он же: Синергетика и политика. Власть силы, сила власти // Сборник научных трудов МГЮА. М., 1996. С. 42—60; Князева Е.Н., Курдюмова С.П. Синергетика как новое мировидение: диалог с И. Пригожиным // Вопр. философии. 1992. № 12; Моисеев Н.Н. Человек во Вселенной и на Земле // Вопр. философии. 1990. № 6.

трактует причины и формы развития процессов в экономической, политико-социальной и иных сферах человеческой деятельности, в связи с чем подобный взгляд представляет известный интерес для банковского права.

Синергетика исследует общие закономерности процессов самоорганизации открытых нелинейных систем. При этом система является открытой, если она находится в постоянном взаимодействии с окружающей средой, обменивается с ней веществом, энергией, информацией. Очевидно, что банковское право как наука, изучающая построение, функционирование и развитие банковской системы, которая является открытой системой, не может не использовать в своем арсенале методологию синергетики.

Синергетика исходит из того, что в любой открытой системе живой и неживой природы (значит, и в банковской системе) происходят аналогичные процессы самоорганизации. В результате взаимодействия с внешней средой устойчивая система при определенных условиях переходит в динамический режим, соответствующий неравновесному состоянию. В результате система становится неустойчивой, подверженной флуктуациям¹, т.е. случайным отклонениям от неравновесного состояния. Нарастание таких отклонений расшатывает систему, ведет к изменениям ее структуры. Становление новой устойчивой системы проходит через точку бифуркации², т.е. точку разветвления путей эволюции системы. Случайные отклонения приводят к нелинейному процессу развития, который, таким образом, может происходить по одному из множества возможных вариантов и сформировать в результате одну из многих возможных структур.

Новая устойчивая (равновесная) система формируется из неустойчивости, неравновесности, в результате действия случайностей. Следовательно, случайность является существенной характеристикой нелинейного, многовариантного развития, открывая множество возможных путей эволюции. Неустойчивость порождает устойчивость, из хаоса возникает порядок. Система самоорганизуется.

С точки зрения синергетики неустойчивость и хаос — необходимые этапы эволюции, конструктивное начало, ведущее к организации новых, более сложных систем.

Практическое значение открытых синергетикой закономерностей состоит в том, что управление сложными самоорганизующимися системами, одной из которых является банковская система, ста-

¹ От лат. fluctatio — колебание.

² От лат. bifurcatio — раздвоение, разветвление.

новится эффективным, если оно согласуется с внутрисистемными процессами самоорганизации. «Даже слабое согласованное (так называемое резонансное) воздействие эффективнее сильного, но несогласованного воздействия на систему, которое нередко приводит к нежелательным последствиям»¹.

Помимо всеобщих методов наука банковского права использует общенаучные методы, к которым относятся: метод системно-структурного анализа, функциональный метод, метод живого познания, социологический метод, метод обращения к другим наукам и др.

Метод системно-структурного анализа. Основные подходы данного метода применительно к науке банковского права заключаются в следующем:

- 1) банковская система представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов;
- 2) она образует единство с экономикой, государством, обществом;
- 3) она представляет собой элемент системы более высокого порядка (общества, государства, экономики);
- 4) элементы банковской системы в свою очередь выступают как системы более низкого порядка.

Системно-структурный метод в науке банковского права — это совокупность методологических подходов, приемов и принципов изучения и конструирования сети кредитных организаций как банковской системы, а также связанных с этим правовых явлений и процессов.

Как отмечается в литературе, в ходе системно-структурного анализа вычленяются, обособляются элементы исследуемого явления, устанавливается специфика их содержания².

Основу системно-структурного подхода составляет учение о конкретных явлениях и процессах как целостных образованиях, состоящих из той или иной совокупности взаимосвязанных компонентов. Используя понятия «система», «элемент», «связь» и другие, правоведы раскрывают конкретные связи, существующие внутри правовых явлений, между составляющими их частями и между различными правовыми явлениями³.

¹ Философия. Ч. II: Основные проблемы философии / Под ред. В.И. Кириллова. М., 1997. С. 120.

² Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 28.

³ Общая теория права / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. С. 22—23.

Функциональный метод. Теснейшим образом связанный с методом системно-структурного анализа, функциональный метод используется для выделения в единой банковской системе составляющих ее структурных частей под углом зрения их социально-экономического назначения, роли, функций, компетенции, взаимосвязей между ними.

Одного лишь обособления элементов банковской системы, производимого при системно-структурном анализе, недостаточно. Поэтому функциональный метод помогает выявить связи между элементами системы, которые придают структурно-организованному объекту единство, целостность. Главное место в данном случае отводится функциональной характеристике элементов системы, разграничению и взаимоувязке их функций. Выявление всего многообразия внутренних и внешних связей банковской системы позволяет выявить недочеты в ее функционировании и найти пути их устранения.

Функциональный и системно-структурный методы взаимосвязаны настолько, что некоторые авторы не разделяют их и описывают, объединяя под одним названием¹.

Метод живого познания обязывает «вжиться», «вчувствоваться» в исследуемую категорию, понять ее внутренний мир и назначение.

В российской науке этот метод в прошлом разрабатывался Н.О. Лосским, П.А. Флоренским, С.Л. Франком.

Так, обосновывая этот метод познания, С.Л. Франк заметил: «Изучаем ли мы историю, или политическую экономию, или право, во всех общественных науках мы просто не имели бы перед собой объекта, не понимали бы, о чем идет речь, если бы не могли поставить себя на место изучаемых нами участников общения и через внутренний опыт уловить живое содержание общественной жизни»².

Из современных авторов исследованием рассматриваемого метода занимается К.С. Бельский, который отмечает, что «метод живого познания предполагает процедуру, при которой материал получается посредством свободного погружения субъекта в познаваемый объект, объединения с познаваемым объектом, осмысления его с тех позиций, которые представляются наиболее удобными для

¹ См.: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 27—28; Гражданское право: Учебник. В 2-х т. / Под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. С. 13—14.

² Франк С.Л. Очерк методологии общественных наук. М., 1922. С. 103.

отыскания истины»¹. Метод живого познания по своей сути является одним из методов сенситивного (чувственного) познания.

Социологический метод играет значительную роль в изучении общественных наук, что неизбежно предопределило его использование правовой наукой. Применение данного метода при изучении юридических наук относится к 30-м гг. XIX в., когда О. Конт ввел само понятие «социология» и на основании достижений социальной статистики были получены первые результаты, которые поразили исследователей: «Это постоянство, с которым ежегодно воспроизводятся одни и те же преступления..., есть один из самых любопытных фактов... Есть бюджет, который уплачивается с поразительной правильностью, — это бюджет темниц, каторги и эшафотов... Можно заранее вычислить, сколько индивидуумов замарает руки в крови своих ближних, сколько явится деятелей фальшивых бумаг, сколько отравителей и пр. почти так же, как можно вычислить количество будущих рождений и смертных случаев»².

Суть социологического метода состоит в раскрытии тех общественных условий, которые вызвали к жизни существование данного института и при повторении которых институт всегда появится вновь, обнаружение его первичной формы, выяснение постепенных изменений и установление правила, в какую сторону данные силы должны изменять развитие данного института³.

Социологические методы нацелены на изучение фактического поведения людей в правовой сфере, их отношения к праву, законности, деятельности правоприменительных органов, мотивов соблюдения и нарушения правовых норм⁴.

Метод обращения к другим наукам. Суть этого метода состоит в том, что наука банковского права при анализе различных правовых явлений широко использует положения и выводы, разрабатываемые другими (и не только юридическими) науками. В литературе отмечается, что исследование финансовых явлений требует обращения ко многим наукам, например к конституционному и административному праву, политической науке, политической экономике, социологии и психологии⁵.

¹ Бельский К.С. Финансовое право. С. 25.

² Суслов Ю.А. Конкретные исследования и развитие социологии права. Л., 1983. С. 30—31.

³ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 18.

⁴ См.: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 49.

⁵ См.: Годме П.М. Финансовое право. М., 1978. С. 49.

В этом отношении для науки банковского права характерна наиболее тесная связь с наукой банковского дела, предметом которой, в отличие от науки банковского права, являются не правовые, а экономические отношения, возникающие в процессе осуществления банковской деятельности и оказания банковских услуг. Это объективно существующие базисные экономические отношения, которые возникают и развиваются в соответствии с экономическими законами товарно-денежного обращения. Банковская деятельность в качестве неотъемлемой части финансового сегмента рыночной экономики опосредует основной объем реализации валового продукта, использования национального дохода и последующих перераспределительных процессов. Правовая сущность банковской деятельности вытекает из кредитных отношений и является обязательным условием и инструментом создания и изъятия денежной массы в стране, средством обслуживания экономических взаимосвязей хозяйствующих субъектов, от чего напрямую зависят обеспечение нормального кругооборота товаров и денег в народном хозяйстве, рентабельность и ликвидность субъектов, осуществляющих любую хозяйственную деятельность, устойчивость функционирования денежных рынков и рынков ценных бумаг, эффективность денежно-кредитного регулирования экономики. Состояние, развитие и эволюция банковской деятельности как базового элемента любого современного общества зависят от этапа общественно-экономического развития, конкретной экономической ситуации в стране, уровня развития и характера денежного рынка.

Особо следует остановиться на частнонаучных (специальных) методах банковского права. К наиболее важным из них относятся: специально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, критический метод, историко-правовой метод и др.

Специально-юридический метод. Сущность этого метода познания заключается в том, что с его помощью осуществляется внешняя юридическая обработка правового материала — так называемой «догмы права». В связи с этим данный метод иначе называется формально-догматическим¹, формально-юридическим², юридико-техническим или догматическим³.

¹ См.: Бельский К. С. Финансовое право. С. 21.

² См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. С. 27.

³ См.: Общая теория права / Под общ. ред. А. С. Пиголкина. С. 24.

В дореволюционном российском праве под догматикой права понималось изложение самих законов, по которым происходят явления в юридическом быту¹. Догматическое направление имеет своей целью систематическое изложение норм права конкретного народа в определенный период времени. При этом данный метод исходит из того, что значение правовых норм такое же, какое придается аксиомам в науках теоретических: они не подлежат обоснованию, а являются исходным моментом для исследования².

Формальный подход, характеризующий рассматриваемый метод, в прошлом предопределил обособление права от других социальных регуляторов древности, находящихся в синкретическом единстве. В литературе подчеркивается, что и сегодня формализм — неотъемлемое свойство права³. Этот метод включает в себя следующие приемы: описание, анализ и обобщение норм банковского права и регулируемых этими нормами отношений, их объяснение, толкование, классификацию и систематизацию. С помощью формально-догматического метода норма права изучается в трех аспектах: 1) какой она является в законе; 2) применима ли она в таком виде в жизненной ситуации; 3) какой она должна быть в идеале⁴.

Обработка правового материала, обеспечивающего функционирование банковской системы и осуществление банковской деятельности, с помощью специально-юридического метода необходима для того, чтобы наука банковского права могла снабжать банковскую практику точными, обоснованными и понятными рекомендациями.

Сравнительно-правовой метод. Сравнение, которому в научном познании принадлежит достаточно важное место, представляет собой метод сопоставления объектов с целью выявления сходства или различия между ними. О значимости сравнительного метода для познания юридических явлений говорит тот факт, что в зарубежном правоведении сформировалось отдельное направление правовой науки, которое получило название «сравнительное право» (*droit compare, the comparative law*), а ученых, специализирующихся в этой области, называют компаративистами.

¹ См.: Мейр Д. И. Русское гражданское право: Ч. 1. С. 40.

² См.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. С. 15.

³ См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. С. 27.

⁴ См.: Бельский К. С. Финансовое право. С. 22.

Сравнение правовых явлений, соседствующих на политической карте мира, — занятие такое же древнее, как и правовая наука в целом. Как отмечает классик сравнительного права Рене Давид, «изучение 153 конституций греческих и варварских городов лежит в основе трактата Аристотеля о политике; Солон, как говорят, действовал так же, создавая афинские законы, а децемвиры, как гласит легенда, составили Законы 12 таблиц лишь после изучения законов городов Великой Греции. В средние века сравнивали римское право и право каноническое, а в Англии в XVI в. также обсуждали в сравнительном плане достоинства канонического и общего права. Позднее на сравнении обычаев основывались труды тех, кто пытался создать во Франции общее обычное право, в Германии — немецкое частное право. Наконец, Монтескье стремился путем сравнения изучить дух законов и определить принципы хорошей системы правления»¹.

Сравнительно-правовой метод с точки зрения его структуры состоит из нескольких стадий:

1) исследование каждого в отдельности из сравниваемых правовых явлений с целью выявления их существенных признаков и характеристик;

2) сравнение выявленных признаков и характеристик подобных правовых явлений с целью установления общих признаков (признаков сходства) и различающихся признаков (признаков различия);

3) оценка установленных признаков сходства и различия с точки зрения проводимого исследования, исходя из научной позиции исследователя.

Глубокий сравнительный анализ предполагает изучение наряду с нормативным материалом экономических, культурных, национальных и прочих факторов, вызвавших к жизни исследуемые институты, а также установление их социального значения².

Критический метод по своей природе близок к сравнительно-правовому, однако их не следует отождествлять, так как они преследуют различные цели. Если конечной целью сравнительно-правового метода является выяснение общих законов развития права путем сравнения права различных стран, то цель критического метода — выяснение того, насколько действующие нормы отвечают потребностям времени и места, какие изменения следовало бы

¹ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Указ. соч. С. 7.

² См.: Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. С. 29.

внести в существующее законодательство в целом и в отдельные его части.

В дореволюционной юридической литературе отмечалось, что критика должна указывать на несоответствие действующего права с историческими его основами или на несоответствие его новейшим потребностям общества или его нравственному сознанию, на противоречия в отдельных нормативных правовых актах, на невыдержанность принципов¹.

Историко-правовой метод. Обосновывая важность и необходимость применения исторического метода при изучении правовых наук, Д.И. Мейер отмечал, что современные юридические воззрения народа образовались не вдруг, они являются результатом всей предшествующей юридической жизни. Состоя под сильным влиянием старины, упорно отстаивая ее, народ сохраняет в много юридических воззрениях много такого, что может быть объяснено только стариной².

Историко-правовой метод не ограничивается задачей выяснения исторического развития правовых институтов. Он также служит инструментом для систематического изучения действующего права. Раскрывая исторические особенности данного института, рассматриваемый метод предупреждает возможность ошибок в теоретических воззрениях, несогласных с исторически выработавшимися правовыми воззрениями народа³.

3. Система науки банковского права

Кант писал: «Наука — это система, т.е. приведенная в порядок на основании известных принципов совокупность знаний»⁴.

Системное изучение юридической науки необходимо потому, что изучающий право в системе знакомится сначала с простыми юридическими отношениями и затем постепенно переходит к их более сложным комбинациям. При удачной систематизации право представляет собой стройное здание, со строгой пропорциональностью частей. Такая система представляется чрезвычайно полезной для практики, потому что препятствует возможности затеряться в массе законодательных подробностей. В привычном к системе уме юриста всякий новый закон легко найдет себе надлежащее

¹ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. С. 18.

² Там же. С. 39.

³ Там же. С. 13—14.

⁴ *Кант И.* Соч. М., 1964. Т. 3. С. 105.

место, даже целый кодекс разместится в пределах хорошо известной системы. Отсутствие же систематического научного образования создает у людей, приобретших знание путем механического заучивания отдельных законов, недоброжелательное отношение ко всякому новому акту. В их уме новый кодекс производит целый переворот, тогда как для систематика он дает лишь новый материал, который свободно укладывается в готовые формы¹.

Если предмет правовой науки в определенной степени обусловлен объектом познания и строго ограничивает круг собираемых наукой знаний, то система науки для удобства пользования этими знаниями приводит их в порядок².

Система науки банковского права известным образом связана с системой отрасли банковского права. Деление на Общую и Особенную части, разделы Особенной части, институты и субинституты банковского права и разделы научного материала в основных своих моментах совпадают друг с другом. В системе науки банковского права объективируется система отрасли банковского права. Система науки, будучи системой знаний о банковском праве как отрасли права, выстраивает изучаемые явления в соответствии с внутренне присущей им последовательностью, определяя свое конкретное место для каждого блока правовых норм.

Тем не менее указанное соответствие между системой науки и системой отрасли права не является полным. Система науки банковского права шире системы одноименной отрасли права в связи со следующими обстоятельствами.

Во-первых, система науки в отличие от отрасли права представляет собой не только систему знаний о действующем банковском праве, но и знания о предмете, методах, принципах банковского права, его нормах, банковских и других правоотношениях, регулируемых этими нормами, их субъектах и признаках.

Во-вторых, система науки банковского права включает в догматическую часть науковедческий раздел, отсутствующий в отрасли банковского права, куда входят сведения о предмете, методологии, системе и библиографии науки.

Система науки банковского права объясняет систему отрасли права, используя соответствующий понятийный аппарат. Система науки подвижнее системы одноименной отрасли права, так как более восприимчива к происходящим социально-экономическим

¹ См.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. С. 16—17.

² См.: Бельский К. С. О предмете и системе науки административного права. С. 22.

изменениям, быстрее вносит необходимые изменения в содержание своих структурных подразделений, оперативнее дает ответы на возникающие вопросы, решает проблемы дальнейшего совершенствования банковской системы.

4. Библиография банковского права

Одной из важнейших задач науки банковского права на современном этапе является анализ состояния литературы, инвентаризация изданных монографий, учебников, учебных пособий и научных статей по банковскому праву. За последнее десятилетие издано значительное количество работ, непосредственно затрагивающих правовые аспекты банковской деятельности. Значение отраслевой библиографии банковского права обусловлено тем, что, с одной стороны, она представляет собой своеобразный отчет о достижениях этой отрасли знания, а с другой — является исходной базой для дальнейшего развития науки.

Новые концепции, положения, выводы в той или иной мере всегда опираются на труды и разработки предшественников. Обращение к ним и даже к ошибкам и заблуждениям прошлого необходимо хотя бы потому, что мы хотим глубже понять и осмыслить наши сегодняшние шаги, освободиться от устаревшего и наносного, сохранить и использовать все полезное¹.

Интересные мысли высказаны Марком Блаугом по поводу необходимости обращения к первоисточникам науки: «После прочтения комментария к какой-либо великой книге возвращались к оригинальному тексту и обнаруживали, что книга содержит намного больше того, что мы были склонны от нее ожидать. Комментарии аккуратны и последовательны, а великие книги — нет. Вот почему следует читать великие книги»².

Отраслевая библиография как часть науки выполняет две основные функции: во-первых, содержит перечень и описание литературы, с помощью которых оценивается степень достижений данной науки. Во-вторых, она служит исходной базой для дальнейших исследований, указывает литературу, необходимую для изучения историографии вопроса. Исследователю нужно знать все, что было написано по предмету его занятий.

Руководствуясь основными методами отраслевой библиографии (исторический метод, метод дуалистического описания, литературно-критический метод), используя и дополняя опыт, накоп-

¹ Подробнее см.: *Бартенев С.А.* Указ. соч. С. VIII—IX.

² *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М., 1994. С. XXIV.

ленный К.С. Бельским¹, который, на наш взгляд, сегодня наиболее серьезно занимается вопросами научно-юридической библиографии, авторы настоящей монографии в качестве Приложения представили Библиографический указатель работ по банковскому праву, изданных на русском языке с XIX в. по 1998 г. включительно.

5. Банковское право как учебная дисциплина

Как одна из учебных дисциплин, банковское право представляет собой предмет преподавания знаний об этой отрасли права в юридических и некоторых других учебных заведениях, с помощью которого студенты соответствующих учебных заведений получают необходимые знания о банковском праве как одной из отраслей права и законодательства.

Внутренняя система науки банковского права и соответствующей учебной дисциплины строится с учетом внутренней системы отрасли банковского права. Это означает, что правовым институтам и нормам внутри отрасли банковского права соответствуют разделы и темы в науке и учебной дисциплине. Однако полного тождества между системой науки банковского права и одноименной учебной дисциплиной не существует. Это связано с тем, что, во-первых, наука включает в себя помимо всего прочего и соответствующие теоретические гипотезы и предположения, которые нецелесообразно излагать в курсе учебной дисциплины, во-вторых, в науке имеются отдельные положения, признанные устаревшими, ошибочными, в связи с чем они не подлежат преподаванию. Преподавание банковского права воспринимает от науки преимущественно основной учебный материал, требующийся слушателю для ее понимания, формирования самостоятельного профессионального мышления и предстоящей практической деятельности.

При определении задач изучения учебной дисциплины «Банковское право» следует исходить из необходимости подготовки юристов, которые смогли бы оперативно адаптироваться к профессиональной работе в постоянно меняющихся условиях рыночной экономики. В связи с этим во главу угла ставится умение самостоятельно изучать, оценивать новый правовой материал, творчески применять его на практике, понимая его смысл, содержание, не только букву, но и дух закона. Главная роль отводится не информационному, а методологическому принципу обучения, в соответствии с которым основной задачей является воспитание у юриста

¹ Подробнее о методах отраслевой библиографии см.: *Бельский К.С.* Финансовое право. С. 32—36.

знаний, навыков и умений научного исследования, методологии познания банково-правовых явлений.

В журнале «Государство и право» (№ 11 за 1995 г.) одним из авторов данного учебника был опубликован проект учебной программы «Основы банковского права», что явилось первой в России попыткой разработки такой программы. После этого на страницах журнала развернулось ее обсуждение, в котором приняли участие такие видные ученые юристы и экономисты, а также практики банковского дела, как М.И. Пискотин¹, В.С. Пашковский², Р.В. Корнеева³, М.Л. Коган⁴, Е.А. Павлодский⁵, А.В. Бутов⁶. Названные авторы были единодушны в мнении о своевременности и настоятельной практической необходимости разработки и включения в учебные планы юридических и экономических вузов самостоятельного курса по банковскому праву, а также высказали ряд ценных замечаний и пожеланий, которые были авторами настоящего учебника тщательно проанализированы и частично учтены. Результатом данного обсуждения явилась программа учебного курса «Банковское право Российской Федерации. Общая часть» для юридических и экономических вузов, публикуемая в Приложении II к предлагаемому вниманию читателя учебнику.

¹ См.: Пискотин М.И. Об учебном курсе «Основы банковского права РФ» // Государство и право. 1996. № 1.

² См.: Пашковский В.С. Замечания к проекту программы учебного курса «Основы банковского права Российской Федерации» // Там же.

³ См.: Корнеева Р.В. Полезная программа // Там же. № 2.

⁴ См.: Коган М.Л. Проект нуждается в доработке // Там же.

⁵ См.: Павлодский Е.А. Идеи автора поддерживаю // Там же.

⁶ См.: Бутов А.В. Пожелание практика // Там же.

Глава II. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ БАНКОВСКОГО ПРАВА

§ 1. О юридических понятиях

Выявление основных элементов категориального аппарата науки банковского права позволяет раскрыть логику ее развития, закономерного преобразования строя ее понятий, которые находятся в определенной связи между собой и представляют собой систему, образованную на основе единства исторического и логического.

В связи с тем что понятия банковского права это прежде всего *правовые понятия, т.е. термины единые для юридической науки, терминологии закона и юридического языка практической юриспруденции*, то к этим понятиям, как и к научно-юридической терминологии вообще, предъявляются особые — более жесткие, чем к терминологии других общественных наук, — требования. Это вызвано использованием юридических понятий в правоприменительной практике, которая непосредственно связана с соблюдением конституционных прав и свобод конкретных граждан.

Необходимыми и достаточными требованиями, предъявляемыми к научно-юридической терминологии, являются ее однозначность, строгая определенность, ясность, устойчивость, совместимость со всем комплексом употребляемых в юридической науке терминов.

Это положение — одно из постулатов юридической науки, т.е. суждение (утверждение, требование), принимаемое в рамках теории права за истинное в силу очевидности и потому играющее в данной теории роль аксиомы, которая выступает как один из основных оснований теории права и служит содержательным основанием для вывода других ее положений-теорем (т.е. положений, подлежащих доказыванию).

Развитие понятийного аппарата науки и совершенствование юридической терминологии не должны влечь за собой утрату точности и определенности устоявшихся терминов¹.

¹ См.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 28.

В этой связи верно указывается, что правовые понятия в большей степени нуждаются в аутентичном толковании, позволяющем избежать двусмысленности и неоднозначности в их понимании¹.

Исходя из изложенного, понятия банковского права, как и любые другие правовые понятия, должны иметь четко очерченные границы и строго определенное значение, выражающееся в их содержании и объеме.

При этом следует иметь в виду, что:

— *содержание правового понятия* — это совокупность его специфических признаков и характеристик, которые отличают его от других смежных или сходных категорий и понятий;

— *объем правового понятия* — это множество предметов или явлений, каждому из которых принадлежат признаки и характеристики, относящиеся к содержанию этого понятия.

В формальной логике по отношению к содержанию и объему понятий формулируется закон их обратного отношения: чем больше содержание понятия, тем меньше его объем, и наоборот.

Часто встречающееся в научно-юридической литературе употребление одних и тех же правовых понятий в различном смысловом значении приводит к утрате юридическими терминами подобающей им строгости, определенности и как следствие — стройности и скоординированности всего научно-терминологического аппарата, что неизбежно сказывается самым негативным образом на правоприменительной деятельности, препятствует адекватному применению соответствующих законодательных и нормативных актов и является одной из причин того, что многочисленные положения отдельных законов и даже Конституции РФ «не работают» в повседневной жизни. Все это относится к понятиям банковского права.

§ 2. Кредит

К числу центральных, системообразующих понятий банковского права относится понятие «кредит». Категориальное значение этого понятия обусловлено следующими факторами.

Во-первых, кредит и кредитование имеют особую значимость для нормального экономического развития государства как самостоятельного (суверенного) субъекта международного права.

¹ См.: Головина С.Ю. Формирование понятийного аппарата трудового права // Государство и право. 1998. № 8. С. 82.

На особую значимость для государства развития кредитования и кредита (в особенности такого его неотъемлемого условия, как проценты) справедливо указывалось в литературе. В частности, отмечалось, что по римским законам XII таблиц проценты не должны были превышать $\frac{1}{12}$ части капитала в год, т.е. $8\frac{1}{3}\%$, а те ростовщики, которые взимали больше этого, должны были вернуть вчетверо больше излишне взятого, т.е. подвергались каре более серьезной, чем воры. Вся дальнейшая история процентов — это непрерывный ряд колебаний то в одну, то в другую сторону, причем на эти колебания оказывает огромное влияние общее состояние экономических условий: их ухудшение, развитие пролетаризации и задолженности заставляет законодателя обращаться к разным грозным мерам, а в их ряду наиболее простыми и доступными казались меры против процентов. В этом отношении особенно критическим периодом был в римской истории IV век до н.э. Под влиянием общих экономических неурядиц и вызванных ими народных волнений сначала был понижен установленный законами XII таблиц максимум наполовину (до $4\frac{1}{6}\%$), а затем проценты и вовсе запрещаются. Вместе с тем правительство прибегает к другим героическим мерам, вроде мораториев, принудительного сокращения долгов и т.д. Однако все эти меры оказываются бессильными в борьбе с надвигавшимся экономическим кризисом, приведшим римскую республику в конце концов к полному краху¹.

Хотя эти мысли были высказаны в 1917 г. и характеризуют Древний Рим, но создается впечатление, что все это непосредственно относится к современному этапу развития российской финансово-кредитной системы и соответствующим действиям Правительства РФ.

Во-вторых, понятие «кредит» оказывает системообразующее воздействие на банковское право, что выражается в образовании на основании этой категории ряда других правовых понятий, широко используемых в нормативно-правовом регулировании кредитно-банковской сферы. Это проявляется на филологическом уровне — в том смысле, что термин «кредит» присутствует в качестве корня в других словах-понятиях и несет основную смысловую нагрузку, позволяющую безошибочно определить отраслевую принадлежность конкретного понятия (например, «кредитная организация», «небанковская кредитная организация», «кредитование», «кредитные отношения» и т.д.). Понятие «кредит» является средством вы-

¹ См.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 263—264.

ражения объекта правового регулирования и определяет юридическое содержание конкретных правовых норм.

В-третьих, понятие «кредит» выполняет по отношению к банковскому праву (как области знания) функцию, сходную с философскими категориями, представляющими собой предельно общие, фундаментальные понятия, отражающие наиболее существенные, закономерные связи и отношения реальной действительности и познания. Будучи формами и устойчивыми организующими принципами процесса мышления, категории воспроизводят свойства и отношения бытия и познания во всеобщей и наиболее концентрированной форме¹.

Несмотря на то что категория «кредит» неоднократно употребляется в тексте множества законодательных актов различных отраслей российского права, юридического определения этого понятия, адекватно отражающего его правовую природу, до настоящего времени не существует (см., напр., ст. 358, 488, 489, 733, 819, 821, 822, 823, 850, 914 и др. ГК РФ; ст. 176 УК РФ; ст. 33 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в ред. от 31 июля 1998 г.; ст. 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в ред. от 31 июля 1998 г.; п. 4 ст. 4 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»²; приложении 2 к Федеральному закону от 15 августа 1996 г. «О бюджетной классификации Российской Федерации»³; п. 1 ст. 29 Федерального закона от 15 июня 1996 г. «О товариществах собственников жилья»⁴; ст. 51 Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁵; ст. 44 Федерального закона от 17 мая 1995 г. «О выборах Президента Российской Федерации»⁶; п. 18 ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. «О государственном материальном резерве»⁷; Федеральном законе от 26 декабря 1994 г. «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям»⁸; ст. 6 Закона РФ от 22 декабря 1992 г. «О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах»⁹; п. 1 ст. 53 Закона РФ от 29 мая 1992 г. «О залоге»¹⁰; п. 4 ст. 24 Закона РФ от 7 июля 1992 г. «О защите прав потребителей»¹¹; Закон РФ от 20 декабря 1991 г. «Об

¹ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 251.

² СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

³ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4030.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1924.

⁷ СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 3.

⁸ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3656.

⁹ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 4. Ст. 118.

¹⁰ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 23. Ст. 1239.

¹¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

инвестиционном налоговом кредите»¹; п. 9 ст. 4 Закона РФ от 21 декабря 1991 г. «О подоходном налоге с предприятий»² и др.).

В литературе встречается много различных определений понятия «кредит», но все они имеют общий недостаток: они могут быть использованы в повседневной деятельности юриста-практика с существенными оговорками и допущениями, что создает значительные трудности в работе правоприменительных органов.

Взгляды по поводу сущности кредита условно можно разделить на несколько групп.

Первая группа авторов рассматривает кредит как *предоставление* товаров и денег в долг на условиях возвратности³, определяя его как «стоимостную экономическую категорию и неотъемлемый элемент товарно-денежных отношений»⁴. В других источниках отмечается, что кредит — это *предоставление* денег или товаров в долг на определенный срок на условиях возмездности и возвратности⁵.

Таким образом, в приведенных определениях кредит — это предоставление денег или товаров, т.е. определенное *действие* либо *операция*.

Вторая группа авторов, представленная в основном теоретиками экономической науки, дает по сути верные определения, которые, однако, менее всего могут быть использованы в юридической практике.

Так, утверждается, что кредит — это либо *форма движения* ссудного капитала, либо одна из *форм его движения*⁶. Причем ссудный капитал рассматривается как совокупность денежных средств, передаваемых на возвратной основе во временное пользование за плату в виде процента⁷. Подобная точка зрения поддерживается и другими авторами, которые говорят, что кредит представляет собой *движение* ссудного капитала, осуществляемое на началах срочности, возвратности и платности⁸.

¹ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 603.

² ВСНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 601.

³ См.: Борисов Е. Ф. Экономическая теория: Учебник. М., 1997. С. 316.

⁴ Российская банковская энциклопедия. М., 1995. С. 215.

⁵ См.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 1996. С. 342.

⁶ Там же. С. 427.

⁷ См.: Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1997. С. 329 (авт. Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андропова и др.).

⁸ См.: Курс экономической теории / Под общ. ред. М.Н. Чепурина и Е.А. Киселевой. Киров, 1994. С. 371; Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1978. С. 278.

Следовательно, в указанных дефинициях кредит — это *движение капитала либо форма его движения*.

Несколько иначе определяется кредит представителями *третьей группы* ученых, которые считают, что кредит — это, во-первых, *ссуда* в денежной или товарной форме на условиях возвратности и обычно с уплатой процента, выражающая экономические отношения между кредитором и должником¹, во-вторых, — это *сделка* между экономическими партнерами, принимающая форму ссуды, т.е. предоставление имущества или денег другому лицу (частному или юридическому) в собственность на условиях отсрочки возврата эквивалентной стоимости и, как правило, с уплатой процента².

Таким образом, по мнению представителей третьей группы, *кредит — это сделка с деньгами или товарами*.

Четвертая группа авторов определяет кредит как *денежные средства либо имущество*, предоставляемые одной стороной (кредитором) другой стороне (заемщику) в размере и на условиях, предусмотренных договором³.

Согласно точке зрения *пятой группы* авторов государственный кредит это урегулированная нормами финансового права *деятельность* государства, направленная на получение в кредит, т.е. займы, денег от юридических лиц и граждан, а также других государств на условиях возвратности, срочности, возмездности и добровольности⁴.

Следовательно, кредит в данном случае рассматривается как *деятельность определенного вида*.

С некоторыми оговорками можно сказать, что данный взгляд на существо кредита примыкает к точке зрения представителей первой группы авторов, так как основным юридическим отличием действий (операций) от деятельности является систематичность, в том смысле, что систематическое осуществление соответствующих действий представляет собой деятельность определенного вида.

Шестая группа авторов имеет отличный от ранее изложенных взгляд на рассматриваемый вопрос. Они считают, что государственный кредит — это урегулированные правовыми нормами *отно-*

¹ См.: Финансово-кредитный словарь. В 3-х т. М., 1994. Т. 2. С. 103.

² См.: Политическая экономия: Словарь / Под ред. О.И. Ожерельева и др. М., 1990. С. 235.

³ См.: Словарь-справочник по гражданскому законодательству. М., 1996. С. 238.

⁴ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 236.

шения по аккумуляции государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц¹. В другом источнике указывается, что государственный кредит — совокупность экономических отношений между государством и юридическими и физическими лицами, при которых государство выступает преимущественно в качестве заемщика, а также кредитора и гаранта².

Указанные мнения базируются на высказывавшейся в советский период точке зрения, согласно которой государственным кредитом называются *отношения*³, а банковский кредит представляет собой экономические *отношения*⁴.

Таким образом, данная группа авторов предполагает, что *кредит — это отношения*.

Точка зрения *седьмой группы* авторов довольно близко примыкает к взглядам *шестой группы*. Они рассматривают кредит как *доверенность*, существующую между заимодавцем и заемщиком, из коих последний по общему воленому согласию обоих приобретает право за условленную плату и на известное время употреблять имущество или капиталы первого для собственных своих видов⁵ или как акт доверия, представляющий собой обмен двумя платежами, отдаленными друг от друга во времени; имущество или средства платежа, предоставляемые в обмен на обещание или перспективу их возврата или возмещения⁶.

Следовательно, здесь кредит рассматривается как *доверие* (акт доверия), оказываемое кредитором заемщику, что можно считать известной конкретизацией точки зрения, согласно которой кредит — это отношение.

Итак, одни определяют кредит как действие, вторые — как движение, третьи — как сделку, четвертые кредит интерпретируют как денежные средства либо имущество, пятые — как деятельность, шестые — как отношения, седьмые — как доверие.

Не добавляет ясности в рассматриваемый вопрос и ГК РФ, § 2 гл. 42 которого носит название «Кредит», но необходимого норма-

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. С. 343.

² См.: Финансы. Денежное обращение. Кредит. С. 176.

³ См.: Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. С. 204.

⁴ См.: Советское финансовое право: Учебник / Отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М., 1987. С. 379.

⁵ См.: Орлов М.Ф. О государственном кредите // У истоков финансового права. М., 1998. Т. 1. С. 300.

⁶ См.: Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь. В 2-х т. / Пер. с фр. М., 1994. Т. 1. С. 496.

тивного определения не содержит, а лишь ограничивается формулировками, раскрывающими содержание соответствующих договоров, что все же позволяет сделать определенные выводы.

Более всего «страдают» от отсутствия нормативного определения понятия «кредит» юристы-практики, которым приходится, в частности, применять УК РФ, ст. 176 которого предусматривает уголовную ответственность за незаконное получение кредита. Определение этого понятия, разумеется, «не входит в компетенцию» уголовного права. Оно может лишь воспринять определение из другой отрасли права. При этом, чтобы такое определение было пригодным для правоприменения, оно должно быть сформулировано в рамках той отрасли права, неотъемлемой частью предмета которой являются отношения, складывающиеся по поводу кредита и(или) в процессе кредитования. Следовательно, предложить необходимое определение должно и может только банковское право.

В связи с тем что новый Уголовный кодекс РФ вступил в силу с 1 января 1997 г., его толкователи вынуждены предложить хоть какое-то объяснение положениям ст. 176 «Незаконное получение кредита» и ст. 173, в тексте которой также употреблена дефиниция «получение кредита». Однако в нынешних условиях комментаторам УК РФ единой точки зрения по вопросу о юридической сущности кредита выработать не удалось. При этом почти никто из них не оспаривает положения о том, что *кредит — это нечто, что можно выдавать и получать*.

Так, В.Е. Мельникова и Б.В. Волженкин под кредитом понимают только денежные средства¹, т.е. то, что в научной литературе обычно именуется банковским кредитом².

Н.Н. Афанасьев отмечает, что «предмет преступления — кредит (кредитный договор) представляет собой один из видов финансовых операций, по которому в соответствии с п. 1 ст. 819 ГК РФ банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях,

¹ См.: Уголовное право России. Особенная часть: Учебник / Отв. ред. Б.В. Здравомыслов. М., 1996. С. 199; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.И. Радченко. М., 1996. С. 287.

² См., напр.: Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1997. С. 111; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / Руковод. авт. колл. и отв. ред. О.Н. Садиков. М., 1996. С. 402 и др.

предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее»¹.

В этом определении, во-первых, смешиваются понятия «кредит» и «кредитный договор», во-вторых, полученное «смешанное» понятие определяется как один из видов финансовых операций. В результате не понятно, что в данном случае понимается под кредитом — действие (операция) или сделка (договор).

Не вполне понятна и точка зрения А.Э. Жалинского, который, с одной стороны, отмечает, что «кредитом являются денежные средства, предоставленные банком или иной кредитной организацией (кредитором) по кредитному договору заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором. По этому договору заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму с процентами (п. 1 ст. 819 ГК РФ)», т.е. под кредитом здесь также понимается только банковский кредит. Но, с другой стороны, непосредственно вслед за приведенным определением идет следующее положение: «Закон регламентирует товарный кредит, под которым понимается договор, предусматривающий обязанность одной стороны предоставить другой вещи, определенные родовыми признаками (ст. 822 ГК РФ), и коммерческий кредит, в том числе в виде аванса, предварительной оплаты, отсрочки и рассрочки оплаты товаров, работ или услуг, предусмотренных договорами, исполнение которых связано с передачей в собственность другой стороне денежных сумм или других вещей, определенных родовыми признаками (ст. 823 ГК РФ)»².

Подобный способ изложения материала представляется не вполне удачным, так как:

во-первых, остается неясным вопрос, включает ли автор товарный и коммерческий кредит в общее понятие кредита, т.е. кредит — это только деньги или еще и вещи, определенные родовыми признаками;

во-вторых, не представляется нам корректной и формулировка: «закон регламентирует товарный кредит, под которым понимается договор ...», так как в соответствии с п. 1 ст. 420 ГК РФ, договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей, т.е., строго говоря, кредит является предметом договора, но никак не самим договором.

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М., 1997. С. 409.

² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. М., 1996. С. 402.

Таким образом, разночтения при толковании ст. 176 УК РФ возникают по вопросу о том, что именно может быть предметом кредита. Как мы видели, большинство авторов считают, что предметом кредита могут быть исключительно денежные средства. Однако ценно уже то, что практически никто из них не оспаривает того положения, что *кредит — это нечто, что можно получить и, соответственно, выдавать*. Это и понятно, так как привлечение к уголовной ответственности за незаконное *получение «движения»* или «отношения» либо «деятельности» просто невозможно.

Подводя итог обзору различных точек зрения на существо кредита, следует отметить, что им всем присущ один и тот же недостаток, который М.Ф. Орлов охарактеризовал следующим образом: «Что сие доказывает, ежели не то, что правила кредитной науки не имеют еще твердого рационального основания, что всякий кабинетный мыслитель, всякий государственный человек, увлеченный обстоятельствами, блуждающим общемыслием или собственными своими предрассудками, видит кредит не в целости его сущности, но в отдельных частях и выводит из оных теорию местную, а не общую, согласную с выгодами временными, а не с вечными определениями рассудка и истины?»¹

Говоря современным языком, недостатком, присущим приведенным выше определениям, является односторонняя интерпретация рассматриваемого понятия. Авторы приведенных определений вырывают из многозначного, многопланового, имеющего несколько смысловых пластов понятия, каким является кредит, отдельные особенности, характеризующие его объем или содержание, абсолютизируют их, недооценивая при этом роль остальных существенных особенностей, которые, однако, не менее важны.

На наш взгляд, все особенности и черты понятия «кредит» следует рассматривать комплексно, в их взаимосвязи и взаимообусловленности, как некое диалектическое единство. В противном случае данное понятие теряет свой категориальный и системообразующий характер и его определение носит несколько метафизический характер.

Изложенный выше постулат об однозначности и строгой определенности юридической терминологии предполагает выявление

¹ Орлов М.Ф. Указ. соч. 1998. С. 296.

некой точки отсчета, от которой следует начинать конструирование необходимого определения, так как в данном случае неуловимое на уровне обыденного сознания различие в формулировках (например: «кредит — это движение денег» или «кредит — это движущиеся деньги») имеет решающее значение.

Необходимая и достаточная информация для поиска такой точки отсчета содержится в различных законодательных актах, где употреблено понятие «кредит». Анализ этих положений позволяет сделать следующие выводы.

1. Сопоставление положений ст. 819, 822 и 823 ГК РФ с названиями § 2 и 3 гл. 42 ГК РФ приводит к выводу, что категория «кредит» включает в себя три понятия: кредит (банковский кредит), товарный кредит, коммерческий кредит.

2. Дефиниция ст. 819 ГК РФ «по кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит)», включающая в себя термин «кредит», употребленный в скобках непосредственно после понятия «денежные средства», позволяет сделать вывод, что под банковским кредитом законодатель в ст. 819 понимает исключительно денежные средства.

3. Дефиниция ст. 822 ГК РФ «договор, предусматривающий обязанность одной стороны предоставить другой стороне вещи, определенные родовыми признаками (договор товарного кредита)» позволяет прийти к выводу, что под товарным кредитом законодатель понимает вещи, определенные родовыми признаками.

4. Дефиниция ст. 823 ГК РФ «договорами, исполнение которых связано с передачей в собственность другой стороне денежных сумм или других вещей, определяемых родовыми признаками, может предусматриваться предоставление кредита, в том числе в виде аванса, предварительной оплаты, отсрочки и рассрочки оплаты ... (коммерческий кредит)» указывает на то, что:

во-первых, под коммерческим кредитом законодатель понимает денежные суммы или другие вещи, определяемые родовыми признаками;

во-вторых, по объему понятие «коммерческий кредит» включает в себя множество, состоящее из нескольких понятий: коммерческий кредит в виде аванса, коммерческий кредит в виде предварительной оплаты, коммерческий кредит в виде отсрочки оплаты, коммерческий кредит в виде рассрочки оплаты;

в-третьих, если один из элементов множества, исчерпывающего охватывающего объем какого-либо понятия, обоснованно обладает каким-либо специфическим признаком, характеризующим содержание рассматриваемого понятия, то этим специфическим признаком обладают и все остальные элементы данного множества. Следовательно, если договор коммерческого кредита предусматривает переход права собственности на передаваемые деньги или вещи, определяемые родовыми признаками, от кредитора заемщику, то и кредитный договор, а также договор товарного кредита предусматривают переход права собственности от кредитора заемщику.

Данный вывод подтверждается и положением п. 2 ст. 819 ГК РФ, согласно которому к отношениям по кредитному договору применяются правила, предусмотренные § 1 гл. 42, если иное не предусмотрено правилами настоящего § 2 и не вытекает из существа кредитного договора. При этом в § 1 гл. 42 (ст. 807) однозначно указано, что по договору займа одна сторона передает в собственность другой стороне деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками. Таким образом, одной из специфических черт, характеризующих содержание кредита, является переход права собственности от кредитора заемщику.

5. Анализ положений п. 1 и 5 ст. 358 ГК РФ «Залог вещей в ломбарде», а также ч. 1 ст. 53 Закона РФ «О залоге» позволяет сделать определенные выводы.

Пункт 1 ст. 358 содержит дефиницию «принятие от граждан в залог движимого имущества ... в обеспечение краткосрочных кредитов может осуществляться в качестве предпринимательской деятельности...». Это означает, что понятия «деятельность» и «кредит» взаимосвязаны таким образом, что совершение каких-либо систематических действий (операций) с кредитом представляет собой один из видов предпринимательской деятельности. Следовательно, кредит является объектом деятельности.

Данный вывод дополнительно подтверждается следующей дефиницией п. 1 ст. 53 Закона РФ «О залоге»: «если залогодержателем является ломбард или иной предприниматель, для которого предоставление кредитов под заклад имущества является предметом его деятельности...». Отсюда следует, что если предоставление кредитов — предмет деятельности, то кредит — ее объект.

В п. 5 ст. 358 ГК РФ говорится о «сумме кредита». Это означает, что понятие «кредит» содержит в себе некую делимую субстанцию,

имеющую свойство отображать общее и единое в вещах и явлениях, характеризуя их с точки зрения относительного безразличия к конкретному содержанию и качественной природе¹. Проще говоря, кредит включает в себя некие элементы, которые можно прибавлять, вычитать, иными словами, производить с ними некоторые вычисления.

Следовательно, понятие «кредит» обладает некими количественными характеристиками. При этом эти количественные показатели не столько характеризуют кредит с внешней его стороны (один кредит, два кредита и т.д.), сколько внутренне присущи рассматриваемому понятию и являются одной из особенностей, характеризующих его внутреннее содержание. Таким образом, внутренняя дискретность — одна из специфических содержательных характеристик кредита.

Сумма кредита не может быть отношением, так как такое сложное социальное явление, как отношение между субъектами права, довольно трудно подвергается исследованию с помощью количественных методов.

Отношение можно охарактеризовать количественно только с внешней стороны (одно отношение, два отношения и т.д.), с внутренней же стороны оно характеризуется не количественно, а качественно (сильное, слабое, устойчивое, добровольное и т.д.), либо по продолжительности (короткое, долгое, длящееся и т.д.). Поэтому свойством внутренней дискретности отношение не обладает, т.е. его невозможно расчленить на некие равные друг другу элементы, пригодные для математических операций.

В то же время, если рассматривать кредит как деньги или определенные родовыми признаками вещи, по поводу которых возникают соответствующие отношения, то подобные затруднения сразу же исчезают.

При этом нельзя оспаривать тот факт, что понятие «кредит» включает в себя, в частности, отношения между соответствующими субъектами. Появление в русском языке слова «кредит» связано с латинскими: *credutum* — ссуда, долг; *credere* — верить. Иходя из этого в современных словарях, которые значение слова раскрывают в кратком определении, достаточном для самого слова и его употребления в современной речи, рассматриваемое понятие трактуется и как доверие либо авторитет. Очевидно, что такое толкование представляет кредит не чем иным, как отношением.

Однако, во-первых, составители словарей отмечают, что понимание кредита как доверия и авторитета — это либо переносное

¹ См.: Философский энциклопедический словарь. С. 263.

значение слова¹, либо книжное, т.е. в некоторой степени второстепенное, значение²;

во-вторых, в словарях понятие «кредит» обычно дается не в одном, а в нескольких значениях, причем толкование кредита в качестве доверия либо авторитета, т.е. как отношения, всегда располагается далеко не на первом месте;

в-третьих, как указывают сами составители словарей, «от словаря нельзя требовать сведений для всестороннего знакомства с предметом»³;

в-четвертых, во всех словарях понятие «кредит» рассматривается в нескольких значениях, а изложенный выше постулат об однозначности и строгой определенности юридической терминологии не допускает этого.

Тем не менее в отдельных случаях (например, в учебных целях) кредит можно и нужно рассматривать как отношение, абстрагируясь от других его существенных черт.

Однако, с формально-логической точки зрения, из двух нижеследующих утверждений: «кредит — это отношение по поводу денежных средств или вещей, определенных родовыми признаками» и «кредит — это денежные средства или вещи, определенные родовыми признаками, по поводу которых возникают соответствующие (кредитные) отношения», вернее второе.

6. Выводы об объеме понятия «кредит» позволяют проанализировать диспозицию ст. 176 УК РФ «Незаконное получение кредита», которая содержит следующую дефиницию: «получение ... кредита ... путем предоставления банку или иному кредитору заведомо ложных сведений ...».

В данном случае необходимо обратить внимание на субъектный состав потерпевшей стороны. Употребление законодателем формулы «банку или иному кредитору» подтверждает вышеизложенный вывод об объеме понятия «кредит». Если бы в данной статье под кредитом понимался только банковский кредит, то была бы употреблена формула «банку или иной кредитной организации», так как в соответствии со ст. 819 ГК РФ только эти субъекты являются обязательной стороной кредитного договора. Между тем употребление законодателем в тексте статьи слов «иному кредитору» вместо «иной кредитной организации» свидетельствует о том,

¹ См.: Словарь иностранных слов. 1980. С. 266.

² См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1978. С. 279.

³ Там же. С. 11.

что законодатель стремится расширить субъектный состав объектов уголовно-правовой защиты, к которым, следовательно, относятся не только кредитные организации, но и любые лица, предоставляющие кредиты (в том числе товарный и коммерческий), так как кредитором именуется сторона, предоставившая кредит, не только в кредитном договоре, но и в договорах товарного и коммерческого кредита¹. Следовательно, в ст. 176 УК РФ в объем понятия «кредит» законодатель включил не только банковский, но и товарный и коммерческий кредиты.

7. Определенные выводы о взаимосвязи кредита с конкретными действиями позволяют сделать дефиниции Федерального закона от 26 марта 1998 г. «О федеральном бюджете на 1998 год» в ред. от 29 декабря 1998 г.², где кредит рассматривается как некая сущность, с которой можно производить следующие манипуляции:

- предоставлять (ст. 4, 5, 6 и др.);
- получать (ст. 31);
- пользоваться (ст. 66);
- погашать (ст. 66);
- выдавать (ст. 72);
- взыскивать (ст. 72);
- возвращать (ст. 104) и т.п.

Следовательно, из двух утверждений: «кредит — это предоставление денежных средств или вещей, определенных родовыми признаками, одной стороной другой стороне» и «кредит — это денежные средства или вещи, определенные родовыми признаками, предоставляемые (получаемые, выдаваемые и т.д.) одной стороной другой стороне», логичнее второе.

Сущность понятия «кредит» отчетливо проявляется и на чисто лингвистическом уровне. Если кредит — это деятельность или действие (операции), то что тогда означает термин «кредитование», законодательно закрепленный в п. 6 ст. 358 ГК РФ, п. 8 ст. 22 Фе-

¹ Строго говоря, термин «кредитор» употребляется в ГК РФ не только в отношении кредитного договора, но и в связи с договором поручительства (ст. 361), с договором банковской гарантии (ст. 368), с основаниями удержания (ст. 359) и в других статьях (напр., ст. 382, 562, 657, 824), непосредственно не связанных с понятием «кредит». Однако по причине того, что в ст. 176 УК РФ употреблен термин «кредит» и известным образом указано на лиц, имеющих право предоставлять кредиты, можно предположить, что уголовно-правовая защита распространяется и на лиц, выдающих коммерческие и товарные кредиты.

² СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1464; № 29. Ст. 3398; № 30. Ст. 3613, 3615; № 48. Ст. 5855; 1999. № 1. Ст. 1.

дерального закона от 26 февраля 1997 г. «О федеральном бюджете на 1997 год» в ред. от 9 января 1998 г.¹, ст. 26, 44, 66, 75 Федерального закона от 26 марта 1998 г. «О федеральном бюджете на 1998 год» в ред. от 29 декабря 1998 г. и других законах? Даже на уровне обывденного словоупотребления, а тем более в юридическом языке *под кредитованием понимается деятельность либо действия (операции), связанные с предоставлением (выдачей) кредитов.*

8. Отдельные выводы о взаимосвязи понятий «кредит» и «сделка (договор)» позволяют сделать положения ст. 819, 822, 823 ГК РФ. В соответствии с ними кредит может предоставляться только на основании соответствующего договора, который должен быть заключен в письменной форме, несоблюдение которой влечет недействительность сделки.

Таким образом, термин «кредит», имея в себе несколько смысловых уровней, подразумевает и заключение договора в письменной форме. При этом из двух утверждений: «кредит — это договор» и «кредит — это предмет договора», более правильным будет второе.

9. Необходимо рассмотреть взаимосвязь и взаимообусловленность понятий «кредит» и «движение». Движение является одной из существенных (сущностных) характеристик кредита, так как специфика и сущность кредита наиболее отчетливо проявляются именно в движении, т.е. в процессе передачи его от кредитора заемщику и обратно.

Более того, кредит немыслим вне движения в связи с тем, что, во-первых, процедура его передачи от кредитора заемщику всегда отделена по времени от возвращения кредита и выплаты процентов, а во-вторых, потребительская стоимость конкретного кредита зависит, в частности, от способности заемщика продуктивно воспользоваться соответствующим кредитом в смысле получения прибыли, обеспечивающей возврат как самого кредита, так и процентов по нему.

При этом из двух утверждений: «кредит — это движение денежных средств» и «кредит — это движущиеся денежные средства» вернее будет второе утверждение.

10. При формулировании определения понятия «кредит» необходимо учитывать позицию М.Ф. Орлова, который указывал, что кредит есть наука, основанная не на одних отвлеченных умопознени-

¹ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1012; № 29. Ст. 3499; 1998. № 1. Ст. 3; № 2. Ст. 228.

ях, но на правилах, извлеченных из законов природы. Везде и всегда соблюдение кредитных правил сопровождается успехом, а их нарушение сопряжено с тяжелыми последствиями. Такое соответствие между логикой науки и ее историей есть отличительная черта всех теорий, основанных на истине¹.

Таким образом, на основании изложенного можно предложить следующую дефиницию:

Кредит — это денежные средства или другие вещи, определенные родовыми признаками, передаваемые (либо предназначенные к передаче) в процессе кредитования в собственность другой стороне в размере и на условиях, предусмотренных договором (кредитным, товарного или коммерческого кредита), в результате чего между сторонами возникают кредитные отношения².

Подобное понимание термина «кредит» в основном соответствует практике, сложившейся в государствах с развитыми финансово-кредитными системами: США³, Великобритании⁴, Франции⁵, Австрии⁶, Японии⁷ и других, а также в международном валютном праве⁸.

Уяснение правовой природы понятия «кредит» предполагает ответ на вопрос не только о том, что это такое, но и о том, каковы условия передачи (получения) соответствующих вещей. И в этом случае исчерпывающая информация содержится в статьях ГК (§ 2—3 гл. 42).

¹ См.: Орлов М. Ф. Указ. соч. С. 420.

² В предлагаемом определении мы сознательно абстрагируемся от рассмотрения в связи с исследованием категории «кредит» понятия «безналичные деньги», во-первых, по той причине, что это предмет для отдельного самостоятельного исследования, во-вторых, — и это, пожалуй, главное — получение (выдача) кредита — это в любом случае получение (выдача) прежде всего денежных средств (пущай и в безналичной форме). Таким образом, о безналичных деньгах правомерно и уместно говорить при исследовании видов (форм) денежных средств в том смысле, что они являются одним из элементов понятия «денежные средства». В этом отношении, естественно, обнаруживается взаимосвязь между понятиями «кредит» и «безналичные деньги», но (и это необходимо подчеркнуть) эта взаимосвязь не прямая, а опосредованная понятием «денежные средства», которое, в свою очередь, входит в содержание понятия «кредит».

³ См.: Банковское право США: Пер. с англ. / Общ. ред. и послесл. Я. А. Куника. М., 1992.

⁴ См.: Полфреман Д., Форд Ф. Основы банковского дела. М, 1996.

⁵ См.: Гавальда К., Стуфле Ж. Банковское право (Учреждения-Счета-Операции-Услуги): Пер. с фр. / Под ред. В. Я. Лисняка. М., 1996.

⁶ The Austrian Banking Act. Translation by Christian Hausmaninger. Vienna, 1997.

⁷ Suzuki Yoshio. The Japanese Financial System. Oxford, 1987.

⁸ См.: Эбке В. Международное валютное право: Пер. с нем. М., 1997.

В научной литературе и практической деятельности термин «кредит» нередко используется как равнозначный терминам «ссуда» и «заем»¹, однако повседневные потребности правоприменительной деятельности говорят о настоятельной необходимости четкого разграничения этих понятий.

В чем же состоят различия между кредитом и ссудой?

В ГК проведена четкая грань между договорами кредита и ссуды по предмету правового регулирования, что должно учитываться сторонами при заключении договоров. Согласно ст. 689 ГК РФ по договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором.

Следовательно, основные отличия кредита от ссуды заключаются в следующем.

1) Если кредит — это деньги либо вещи, определенные родовыми признаками, т.е. заменимые вещи, то ссуда — это всегда незаменимая вещь, т.е. та, которая выступает в гражданском обороте со своими индивидуальными признаками.

2) Отличительной чертой кредита является его возмездность, т.е. кредитор имеет право на получение с заемщика процентов за пользование кредитом, в то время как специфическая черта ссуды состоит в том, что по действующему гражданскому законодательству ссуда характеризуется своей безвозмездностью, т.е. бесплатностью использования.

3) В кредитном договоре, договоре товарного или коммерческого кредита всегда должна быть предусмотрена обязанность одной стороны передать вещи другой стороне на соответствующих условиях. В отличие от этого договор ссуды регламентирует поведение ссудодателя не столь жестко, и Кодекс разрешает не предусматривать обязанности передачи вещи в тексте договора.

Различия между кредитом и займом не так очевидны, так как договоры кредита и займа оформляют единые по своей экономии-

¹ См., напр.: Гражданское право: Учебник. В 2-х т. / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1994. Т. 2. С. 340—342; Ларичев В.Д. Злоупотребления в сфере банковского кредитования. Методика их предупреждения. М., 1997; Банковский портфель-3 (Книга менеджера по кредитам. Книга менеджера по расчетам. Книга менеджера по фондовым и трастовым операциям. Книга банковского бухгалтера и аудитора) / Отв. ред. Ю.И. Коробов, Ю.В. Рубин, В.И. Солдаткин. М., 1995. С. 12—13.

ческой природе отношения¹. Однако необходимо выделить строго определенный критерий, который в каждом конкретном случае позволит уяснить юридическую природу договора, т.е. понять, является ли предметом договора кредит либо заем, и, следовательно, правильно решать вопрос о юридических последствиях заключения соответствующего договора, в том числе вопрос о том, подпадают ли деяния заемщика под действие ст. 176 УК РФ.

Существенным условием любого договора, предметом которого выступает кредит, является обязанность кредитора предоставить заемщику денежные средства или другие вещи, определенные родовыми признаками. Если такая обязанность кредитора в договоре не предусмотрена, но присутствуют все другие обязательные условия, то независимо от того, как стороны назовут подобный договор, он является договором займа, который регулируется ст. 807—818 ГК РФ и, следовательно, не подпадает под действие ст. 176 УК РФ.

В отличие от кредитного договора договор, в котором соответствующие обязанности предусмотрены для обеих сторон (кредитор *обязан* предоставить денежные средства, а заемщик *обязан* возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее), договор займа предусматривает возложение обязанности только на одну сторону (заемщик *обязан* возвратить займодавцу такую же сумму денег, в то время как займодавец *передает*, в собственность другой стороне деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, т.е. обязанности в данном случае нет). В этом смысле договор займа носит односторонний характер, в отличие от двустороннего кредитного договора.

Кредит, как межотраслевое правовое понятие, оказывает системообразующее влияние на отрасль банковского права, объединяет общественные отношения, складывающиеся в процессе банковского кредитования, в единый комплекс, придает им известную однородность, во многом предопределяет наличие специфических предмета и метода правового регулирования, что позволяет говорить об относительной самостоятельности отрасли банковского права в системе российского права.

¹ Имеется в виду экономическое единство заемных и кредитных отношений.

§ 3. Банк

Одним из центральных понятий банковского права как науки и отрасли права является понятие «банк».

Впервые определение понятия «банк» появилось в Законе РСФСР от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности в РСФСР», в соответствии со ст. 1 которого банк определялся как коммерческое учреждение, являющееся юридическим лицом, которому в соответствии с данным Законом и на основании лицензии (разрешения), выдаваемой Центробанком РСФСР, предоставлено право привлекать денежные средства от юридических и физических лиц и от своего имени размещать их на условиях возвратности, платности и срочности, а также осуществлять иные банковские операции.

Это определение с правовой точки зрения было не совсем удачным, так как под учреждением в советском и российском законодательстве традиционно понимались и понимаются организации, создаваемые собственником для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемые им полностью или частично¹. Следовательно, юридическая сущность коммерческого банка оставалась во многом неясной. Положение усугублялось и не вполне точными формулировками ст. 5 Закона, где перечислялись банковские операции и сделки. Причем, во-первых, банковские операции не были как-либо отделены от банковских сделок, что не позволяло провести четкое различие между этими понятиями, а во-вторых, перечень банковских операций и сделок не был исчерпывающим, что затрудняло отделение банковской деятельности от небанковской. На практике это создавало условия для осуществления банковской деятельности организациями, не имевшими специального разрешения (лицензии) на осуществление банковских операций.

Кроме того, Закон разрешил выполнять отдельные банковские операции учреждениям, не являющимся банками, определив их как «другие кредитные учреждения». При этом само понятие кредитного учреждения в Законе не раскрывалось.

Указанные недостатки были во многом обусловлены переходной экономической ситуацией, в которой зарождалось банковское законодательство, а также недостаточной теоретической

¹ См., напр., ст. 120 ГК РФ; п. 3 ст. 18 Основ гражданского законодательства; Советское финансовое право: Учебник. С. 81; *Агарков М.М.* Основы банковского права: Курс лекций. Учение о ценных бумагах (научное исследование). М., 1994. С. 11—12.

проработанностью рассматриваемого вопроса. По понятным причинам развитие теории банковского права в России остановилось на работах М. М. Агаркова, который в 1927 г. отмечал, что не существует «логически-правильно построенного определения, которое в точности соответствовало тому понятию, которое имеют в виду, пользуясь термином «банк»¹.

В начале 90-х гг. рыночная экономика в России находилась в зачаточном состоянии. Отказ от централизованной плановой системы управления, в том числе в финансово-кредитной сфере, многими воспринимался как отказ от государственного регулирования экономики вообще. Вот один из лозунгов того времени: «В регулируемом рынке столько же рынка, сколько права в революционном правопорядке». После 70-летнего господства в России тоталитарного режима это воспринималось как истина в последней инстанции. Все сказанное создавало благоприятные условия для многочисленных злоупотреблений, в особенности в банковской сфере, и привело к известным результатам, когда миллионы людей были обмануты организаторами всевозможных «пирамид».

Таким образом, именно практика применения банковского законодательства в России привела к необходимости выработки научнообоснованной концепции, которая позволила бы преодолеть недостатки этого законодательства и предопределить пути его совершенствования. Центральным в этих условиях стал вопрос о юридическом определении понятия «банк», которое позволило бы уяснить место коммерческого банка среди других субъектов права и выявить специфические особенности правовой природы банков.

Сформулировать указанное определение пытались многие ученые-юристы. Одни из них в качестве отличительного признака коммерческого банка выделяли договорный характер отношений между банком и его клиентами и определяли его как кредитное учреждение, осуществляющее на договорных началах кредитно-расчетное и иное банковское обслуживание юридических лиц и граждан путем совершения операций и оказания услуг².

Между тем договорный характер взаимоотношений между банком и его клиентами не может быть признан отличительным признаком коммерческого банка, так как в условиях рыночной экономики предприятия и организации всех сфер предпринимательской деятельности (а в отдельных случаях и органы государственной

¹ Агарков М. М. Основы банковского права: Курс лекций. С. 9.

² См.: Жданов А. А. Финансовое право Российской Федерации. М., 1995. С. 28.

власти) реализуют товары, выполняют работы и оказывают услуги на договорной основе.

Было выдвинуто также предложение рассматривать банк как предприятие, оказывающее специфический вид услуг — банковские услуги. При этом основными признаками банка как предприятия предлагалось считать наличие имущества на праве собственности либо ином вещном праве, отражение этого имущества на самостоятельном балансе, наличие прав юридического лица и, наконец, осуществление банковской деятельности, которая рассматривалась как один из видов хозяйственной деятельности с целью получения прибыли¹.

Однако уже во время появления этой концепции все большее распространение в научных кругах стала получать точка зрения на предприятие как на объект, а не субъект права. Данная точка зрения получила официальное закрепление в принятой в конце 1994 г. части первой ГК РФ (ст. 132), в связи с чем изложенная концепция быстро устарела.

В 1995 г. стало очевидно, что кардинальное совершенствование банковского законодательства — настоятельная потребность времени, в связи с чем активизировалась практическая и теоретическая работа над новой редакцией закона о банках и банковской деятельности. В этой работе приняли участие многие ученые — юристы, экономисты, а также практические банковские работники.

В результате острейших дискуссий было предложено рассматривать банк как создающееся в любой организационно-правовой форме, предусмотренной законодательством РФ, коммерческое юридическое лицо которое на основании лицензии Банка России вправе привлекать вклады (депозиты), выдавать кредиты, осуществлять расчеты, выполнять другие банковские операции, а также совершать иные сделки, не противоречащие закону и целям деятельности, указанным в его уставе².

Такой подход позволил:

во-первых, уяснить место банков в системе субъектов права (коммерческий банк определен как коммерческая организация, т.е. организация, самостоятельно осуществляющая на свой риск

¹ См.: *Ефимова Л.Г.* Банковское право: Учебн. и практ. пособие. М., 1994. С. 29—31.

² См.: *Тосунян Г.А.* Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. С. 238.

деятельность, направленную на систематическое получение прибыли лицами, зарегистрированными в установленном законом порядке);

во-вторых, выделить специфический признак банка, позволяющий отделить его от других субъектов предпринимательской деятельности, — осуществление банковских операций;

в-третьих, подчеркнуть, что банковская деятельность осуществляется на основании разрешения специально уполномоченного органа государственной власти — Банка России;

в-четвертых, указать, что отличительным признаком коммерческого банка является не просто осуществление банковских операций, а то, что он осуществляет в совокупности такие банковские операции, как привлечение вкладов (депозитов), выдача кредитов и осуществление расчетов.

Этот подход был воплощен во вступившей в силу в феврале 1996 г. новой редакции Закона о банках, где банк охарактеризован как *кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности 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.*

§ 4. Кредитная организация

Как показано выше, понятие «банк» определяется как кредитная организация, и далее в определении идут различные спецификации банка, выделяющие его из всего многообразия кредитных организаций.

Это означает, что понятие «кредитная организация» по своему объему шире, чем понятие «банк», и включает в себя некое подмножество кредитных организаций, не являющихся банками. По этой причине российское законодательство в большинстве случаев связывает юридические последствия не с понятием «банк», а с понятием «кредитная организация».

С учетом этого обстоятельства банковское право правильнее было бы называть правом кредитных организаций либо кредитным правом, так как названная отрасль права регулирует организацию и осуществление деятельности кредитных организаций вообще, а не только банков.

Однако поскольку понятие «банковское право» прочно вошло в научную терминологию и профессиональный язык практических работников, постольку введение в научный оборот новых терминов нецелесообразно. Кроме того, термин «банковское право» по сравнению с другими более совместим со всем комплексом употребляемых в науке понятий, в которых отражено принципиальное отличие кредитных организаций от иных субъектов предпринимательской деятельности, состоящее в том, что они осуществляют банковскую деятельность и проводят банковские операции.

Согласно ст. 1 Закона о банках *кредитная организация — юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные названным законом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.*

Указание в определении на возможность образования кредитной организации в форме хозяйственного общества означает, что для кредитной организации допустима только одна из трех организационно-правовых форм:

— *акционерное общество*, т.е. общество, уставный капитал которого разделен на определенное число акций; участники акционерного общества (акционеры) не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций. При этом акционеры, не полностью оплатившие акции, несут солидарную ответственность по обязательствам акционерного общества в пределах неоплаченной части стоимости принадлежащих им акций (ст. 96 ГК РФ);

— *общество с ограниченной ответственностью*, которое является одной из форм объединения капиталов, не требующего личного участия своих членов в делах общества. Отличительная особенность данной организационно-правовой формы состоит в делении ее уставного капитала на доли участников при отсутствии у них ответственности по долгам общества. Имущество общества, включая уставный капитал, принадлежит на праве собственности ему самому и не образует объекта долевой собственности его членов. В связи с тем что вклады участников общества становятся собственностью общества, его участники не отвечают по долгам общества в пределах внесенных ими вкладов, а несут только риск убытков,

связанных с деятельностью общества, в пределах внесенных ими вкладов (п. 1 ст. 87 ГК РФ);

— *общество с дополнительной ответственностью*, которое является одним из видов общества с ограниченной ответственностью, в связи с чем на него распространяются почти все положения об обществах с ограниченной ответственностью (п. 3 ст. 95 ГК РФ), кроме одного исключения: участники такого общества солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам своим имуществом в одинаковом для всех кратном размере к стоимости их вкладов, определяемом учредительными документами общества (п. 1 ст. 95 ГК РФ). Причем при банкротстве одного из участников общества его ответственность по обязательствам общества распределяется между остальными участниками пропорционально их вкладам, если иной порядок распределения ответственности не предусмотрен учредительными документами общества.

§ 5. Небанковская кредитная организация

Согласно ст. 1 Закона о банках *небанковской кредитной организацией является кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные названным Законом. Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России.*

Небанковские кредитные организации выполняют довольно широкий набор функций по обеспечению кредитно-финансового сегмента общественного производства и воспроизводства.

Существование небанковских кредитных организаций наряду с банками обусловлено тем, что в силу объективных причин кредитные организации вынуждены распределять финансовые и кредитные обязанности между собой.

К числу таких объективных причин относятся:

во-первых, довольно широкий перечень банковских операций и иных сделок, которые кредитная организация вправе осуществлять помимо банковских операций, побуждает кредитные организации специализироваться на оказании каких-либо отдельных банковских услуг или какого-то перечня таких услуг, но всегда такой перечень будет закрытым, так как довольно проблематично для одной (пусть и крупной) организации осуществлять все банковские и иные финансовые операции, разрешенные для кредитных организаций;

во-вторых, неизбежно ограниченные возможности (организационные, материальные, кадровые и др.) любой кредитной организации, которые не позволяют им расширяться и укрупняться бесконечно, что дополняется закрепленными в Конституции РФ принципами поддержки конкуренции (ч. 1 ст. 8) и запрещения экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34).

Таким образом, если банки — это основной, главный финансовый институт, изначально ориентированный на комплексное осуществление банковской деятельности, т.е. объективно стремящийся к универсализации, то небанковские кредитные организации вторичны, производны по отношению к ним. Все они являются организациями, специализирующимися на проведении лишь отдельных банковских операций, в связи с чем имеют свое объективно обусловленное место в кредитно-финансовом сегменте экономики.

Спорным является вопрос о причислении тех или иных организаций к числу небанковских кредитных организаций. Так, ряд авторов относят к ним страховые компании, ломбарды, инвестиционные фонды, благотворительные фонды, брокерские и дилерские фирмы, лизинговые фирмы, факторинговые фирмы и т.д.¹ Это связано с тем, что Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» в старой редакции не делал различия между банковскими операциями и сделками, в связи с чем невозможно было провести четкого различия между этими понятиями, что в конечном счете создало возможности для появления различного рода организаций, название которых имело мало общего с их реальной деятельностью.

В современных условиях, когда ст. 5 Закона о банках проводит четкое различие между банковскими операциями, сделками, которыми кредитная организация вправе заниматься помимо банковских операций, и иными сделками, проблема состоит в другом.

Например, п. 8 ч. 1 ст. 5 Закона выдачу банковских гарантий относит к числу банковских операций. Исходя из того, что осуществление таких операций — это исключительный вид деятельности, логично было бы предположить, что банковские гарантии

¹ См., напр.: *Тосунян Г.А.* Государственное управление в области финансов и кредита в России: Учебн. пособие. М., 1997. С. 123; *Банковская система России: Настольная книга банкира.* М., 1995. Кн. 1. С. 68; *Ефимова Л.Г.* Банковское право: Учебн. и практ. пособие. С. 44—48.

вправе выдавать только кредитные организации (банки и небанковские кредитные организации). Однако ст. 368 ГК РФ предоставляет право выдачи банковских гарантий не только банкам и иным кредитным учреждениям, но и страховым организациям.

Следуя правилам формальной логики, мы должны были бы признать, что страховые организации также занимаются банковской деятельностью и, следовательно, относятся к числу кредитных организаций. Однако ст. 5 Закона о банках содержит прямой запрет для кредитных организаций на занятие страховой деятельностью, а в ст. 6 Закона РФ «О страховании» указано, что предметом непосредственной деятельности страховщиков не может быть банковская деятельность.

Таким образом, законодательно закреплено, что банковское и страховое дело — это различные виды предпринимательской деятельности и сходство между ними заключается лишь в том, что они относятся к исключительным видам деятельности.

Вместе с тем ГК РФ предоставляет право систематической выдачи банковских гарантий (что является одним из видов банковских операций) и кредитным, и страховым организациям. Причем страховые организации не относятся к числу кредитных организаций, так как им запрещено заниматься банковской деятельностью.

В этих условиях целесообразно поступить так, как поступил М.М. Агарков при определении отраслевой принадлежности частных гарантийных товариществ, когда он указал на сомнительность вопроса об отнесении к числу кредитных учреждений частных гарантийных товариществ (постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 19 марта 1928 г. — СУ РСФСР. 1928. № 36. Ст. 264). Статья 1 указанного постановления устанавливает, что «частные гарантийные товарищества с ограниченной ответственностью имеют своей целью обеспечение обязательств своих членов, возникающих из их торговой деятельности, путем выдачи означенными товариществами гарантий по обязательствам своих членов перед третьими лицами». Таким образом, основная операция этих товариществ — так называемая гарантийная операция, которой занимаются и многие кредитные учреждения. Но этого недостаточно для причисления к последним гарантийных товариществ. Никакие другие операции, свойственные кредитным учреждениям, не могут ими совершаться. То, что гарантийные товарищества не являются кредитными учреждениями, подтверждается тем, что «они подлежат контролю

не Народного комиссариата финансов РСФСР, а Народного комиссариата торговли РСФСР (ст. 11)»¹.

При обобщении изложенного мы увидим, что, определяя отраслевую принадлежность той или иной организации, М.М. Агарков использует два подхода.

Во-первых, необходимо определить содержание деятельности соответствующей организации, т.е. выяснить, являются ли проводимые данным субъектом операции банковскими.

Во-вторых, если проводимые операции являются банковскими, то подлежит выяснению вопрос о том, образуют ли они основное содержание деятельности данного субъекта либо носят разовый характер.

Указанные положения составляют содержательный подход или, говоря иначе, выяснение вопроса по существу. Однако для причисления того или иного субъекта предпринимательской деятельности к числу небанковских кредитных организаций этого недостаточно. Необходимо еще и формальное основание или формальный подход, заключающийся в следующем.

Во-первых, для того чтобы причислить ту или иную организацию к числу небанковских кредитных организаций, необходимо, чтобы свою предпринимательскую деятельность, заключающуюся в систематическом проведении банковских операций, она осуществляла на основании специального разрешения (лицензии) Банка России. Прямое указание на данное основание содержится в определении кредитной организации, изложенном в ст. 1 Закона о банках.

Во-вторых, указание в названном законе на то, что кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество, свидетельствует о необходимости государственной регистрации соответствующей организации в качестве юридического лица.

Иными словами, для причисления субъекта предпринимательской деятельности к кредитным организациям вообще и небанковским кредитным организациям в частности необходимо, чтобы данный субъект прошел государственную регистрацию в Банке России.

В связи с изложенным современная российская банковская практика знает только три вида небанковских кредитных организаций:

¹ Агарков М.М. Основы банковского права: Курс лекций. С. 10—11.

1) клиринговое учреждение — организация, которая по законодательству Российской Федерации является юридическим лицом, заявила себя в качестве центра взаимных расчетов и которой на основании лицензии, выдаваемой Центробанком, предоставлено право осуществлять расчетные (клиринговые) операции, а также ограниченное число банковских операций, поддерживающих выполнение клиринга;

2) расчетный центр организованного рынка ценных бумаг — кредитная организация, имеющая корреспондентский счет, открытый в подразделении расчетной сети Банка России, и уполномоченная на основании договора с Банком России обеспечивать денежные расчеты участников сделок на организованном рынке ценных бумаг путем открытия им счетов и осуществления денежных переводов по этим счетам;

3) организация инкассации — кредитная организация, которая на основании лицензии, выданной Банком России, вправе осуществлять инкассацию денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов.

§ 6. Банковские операции

Понятие «банковские операции» является одним из основополагающих понятий банковского законодательства, так как отношения, возникающие по поводу осуществления таких операций, составляют суть, сердцевину банковской деятельности и определяющим образом влияют на предмет правового регулирования банковского законодательства как комплексной отрасли российского законодательства.

Помимо Федеральных законов «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» термин «банковские операции» употребляет законодатель в п. 1 ст. 5 Закона РФ от 6 декабря 1991 г. в ред. от 31 марта 1999 г. «О налоге на добавленную стоимость»¹; в ст. 1 Закона РФ от 12 декабря 1991 г. в ред. от 22 декабря 1992 г. «О налогообложении доходов банков»²; п. «б» ч. 1 ст. 3 Закона РФ от 20 декабря 1991 г. «О подоходном налоге с предприятий»³; п. 8 ст. 2 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. в ред. от 31 марта 1999 г.

¹ ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1871; ВСНД и ВС РФ. 1992. № 4. Ст. 118; 1993. № 14. Ст. 486; СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3407; 1996. № 1. Ст. 4; № 22. Ст. 2583; 1997. № 18. Ст. 2102; 1998. № 31. Ст. 3825. 1999. № 7. Ст. 879.

² ВСНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 595; 1993. № 4. Ст. 118.

³ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 601.

«О налоге на прибыль предприятий и организаций»¹; п. 2 ст. 11 Закона РФ от 20 февраля 1992 г. «О товарных биржах и биржевой торговле»; п. 7 ст. 2 Соглашения стран СНГ от 22 января 1993 г. «Об учреждении межгосударственного банка»²; ст. 124 Таможенного кодекса РФ³; п. 5 ст. 11 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. «О финансово-промышленных группах»⁴; ст. 52 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. «О рынке ценных бумаг»⁵; п. 6 ст. 28 Федерального закона от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁶; ст. 172 Уголовного кодекса РФ. В связи с этим рассматриваемая категория «банковские операции» является межотраслевой правовой категорией, которая должна иметь единое для всех отраслей права содержание.

Между тем определения этой категории нет не только в российском законодательстве, но и в научно-правовой литературе. Заполнить данный пробел в силу понятных причин призвана именно наука банковского права.

Виды банковских операций определены в ст. 5 Закона о банках, в соответствии с которой к банковским операциям относятся:

- 1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);
- 2) размещение указанных в п. 1 ч. 1 ст. 5 привлеченных средств от своего имени и за свой счет;
- 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
- 4) осуществление расчетов 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 во вклады и размещение драгоценных металлов;
- 8) выдача банковских гарантий;
- 9) осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).

¹ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 525; 1993. № 4. Ст. 118; СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3304; 1996. № 1. Ст. 20; № 51. Ст. 3682; 1997. № 26. Ст. 2953; 1999. № 1. Ст. 1; № 10. Ст. 1162.

² Бюлл. междунар. договоров. 1994. № 12.

³ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4697.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

Правила осуществления банковских операций, в том числе правила их материально-технического обеспечения, устанавливаются Банком России в соответствии с федеральными законами.

Согласно абз.1 ст. 1 Закона о банках кредитные организации имеют право осуществлять банковские операции, предусмотренные этим законом. Таким образом, приведенный выше перечень банковских операций для кредитных организаций является исчерпывающим.

Вместе с тем ст. 45 Закона о Банке России содержит перечень операций, которые он имеет право осуществлять с российскими и иностранными кредитными организациями, Правительством РФ для достижения установленных ему указанным Законом целей:

1) предоставлять кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете;

2) покупать и продавать чеки, простые и переводные векселя, имеющие, как правило, товарное происхождение, со сроком погашения не более шести месяцев;

3) покупать и продавать государственные ценные бумаги на открытом рынке;

4) покупать и продавать облигации, депозитные сертификаты и иные ценные бумаги со сроками погашения не более одного года;

5) покупать и продавать иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями;

6) покупать, хранить, продавать драгоценные металлы и иные виды валютных ценностей;

7) проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, принимать на хранение и в управление ценные бумаги и иные ценности;

8) выдавать гарантии и поручительства;

9) осуществлять операции с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками;

10) открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и иностранных государств;

11) выставять чеки и векселя в любой валюте;

12) осуществлять другие банковские операции от своего имени, если это не запрещено законом.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что ст. 45 начинается дефиницией: «Банк России имеет право осуществлять следующие операции...», затем следует перечень соответствующих опера-

ций, состоящий из одиннадцати пунктов, а в двенадцатом пункте заявлено, что Банк России имеет право «осуществлять другие банковские операции». Это значит, что все операции, названные в приведенном перечне, включены законодателем к категории «банковские операции».

Таким образом, помимо кредитных организаций правом систематического осуществления банковских операций, а следовательно и банковской деятельности, наделен Банк России.

Говоря о правовой природе понятия «банковские операции», необходимо отметить, что наличие большого количества видов банковских операций и различий между ними по их юридической природе, целям и механизмам их проведения создает значительные трудности для конструирования функционального определения этого понятия. Дефиниция должна, с одной стороны, определять любую банковскую операцию, а с другой — отграничивать эту категорию от иных, смежных понятий (например, от такого понятия, как «операция, не являющаяся банковской, но проводимая кредитной организацией на основании лицензии Банка России»).

М.М. Агарков определял банковские операции как «сделки, совершение которых составляет непосредственный предмет деятельности банка, как, например, прием вкладов, учет векселей, перевод и т.д.»¹, основываясь при этом на общепринятой в конце XIX — начале XX в. точке зрения, согласно которой «банковские операции распадаются на пассивные, когда банк сам пользуется кредитом, и активные, когда он доставляет кредит другим»².

Подобного взгляда на сущность банковских операций придерживается и современный законодатель, что следует из анализа ст. 5 Закона о банках, название которой содержит выражение «банковские операции и другие сделки кредитной организации». Однако такое понимание, будучи по сути верным, не может удовлетворить нас, так как действующий Закон о банках подразделяет сделки, которые вправе осуществлять кредитные организации, на три группы:

- 1) банковские операции (ч. 1 ст. 5);
- 2) сделки, которые кредитная организация вправе осуществлять помимо банковских операций (ч. 2 ст. 5);
- 3) иные сделки, которые кредитная организация вправе осуществлять в соответствии с законодательством РФ (ч. 3 ст. 5).

¹ Агарков М.М. Основы банковского права: Курс лекций. С. 50.

² Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е. Андреевского. СПб., 1891. Т. II-А. С. 887.

Если руководствоваться определением, согласно которому банковские операции — это сделки, то непонятно, по какому критерию осуществлено такое деление сделок кредитной организации на три группы. Следовательно, определение понятия «банковские операции», данное М.М. Агарковым в 1929 г., в условиях современного уровня развития российского банковского законодательства нужно рассматривать как основу, теоретическую базу для дальнейших научных исследований, нуждающуюся в некотором уточнении и развитии.

Итак, банковские операции — это сделки, т.е. соответствующие действия, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ). Однако остается вопрос о критерии, руководствуясь которым законодатель определил одни действия кредитной организации как банковские операции, а другие как сделки, так как, не выделив этого критерия, нельзя сформулировать адекватного определения понятия «банковские операции».

Этот аспект проблемы нашел отражение и в юридической литературе¹.

Анализу правовой природы банковских операций большое внимание уделили Л.Г. Ефимова и О.М. Олейник², которые, однако, не дали определения рассматриваемого понятия.

Исследования данного вопроса приводят к выводу, что критерием, согласно которому в ст. 5 Закона о банках осуществлено разделение сделок кредитных организаций на три группы, выступает принцип соответствующей правоспособности кредитной организации:

а) иные сделки, которые кредитная организация вправе осуществлять в соответствии с законодательством РФ (ч. 3 ст. 5), разрешено ей проводить в соответствии с принципом общей правоспособности.

В наиболее «чистом» виде данный принцип впервые в современном российском законодательстве получил выражение в п. 6 ст. 1 Положения об акционерных обществах от 25 декабря 1990 г., где сказано, что «общество вправе совершать все действия, предусмотренные законом. Деятельность общества не ограничивается

¹ См.: Пешаков А.М. Банковская тайна: запрет, обязанность и порядок предоставления сведений // Деньги и кредит. 1997. № 10. С. 65.

² Ефимова Л.Г. Банковское право: Учебн. и практ. пособие; Олейник О.М. Основы банковского права: Курс лекций. М., 1997.

оговоренной в уставе. Сделки, выходящие за пределы уставной деятельности, но не противоречащие действующему законодательству, признаются действительными».

В ГК РФ принцип общей правоспособности закреплен в ч. 2 п. 1 ст. 49 следующим образом: «Коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом».

б) сделки, которые кредитная организация вправе осуществлять помимо банковских операций (ч. 2 ст. 5), разрешено проводить в соответствии с принципом специальной правоспособности.

Наиболее «рельефно» данный принцип был отражен в ст. 26 ГК 1964 г., согласно которой юридическое лицо обладало гражданской правоспособностью в соответствии с установленными целями его деятельности. Согласно ст. 50 того же Кодекса «сделка, совершенная юридическим лицом в противоречии с целями, указанными в его уставе, в положении о нем или в общем положении об организациях данного вида» — недействительна.

В п. 1 ст. 49 действующего ГК РФ принцип специальной правоспособности отражен следующим образом: «Юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности».

в) банковские операции (ч. 1 ст. 5) кредитные организации проводят в соответствии с принципом исключительной правоспособности, что следует из предусмотренной в действующем ГК РФ допустимости и иных случаев ограничения правоспособности юридического лица независимо от того, распространяется ли на него принцип общей или специальной правоспособности.

В данном случае имеется в виду, что ограничивается правоспособность юридических лиц, которым запрещено осуществлять банковские операции. Прежде всего это выражается в том, что для осуществления весьма широкого перечня видов деятельности (в том числе банковской) ГК РФ признал необходимым иметь выдаваемые компетентными органами специальные разрешения (лицензии). В соответствии с российским законодательством занятие отдельными видами деятельности разрешено только строго определенным юридическим лицам и, следовательно, должно считаться запрещенным для всех остальных участников гражданского оборота.

Несмотря на значительное количество видов банковских операций и существенные различия между ними по их юридической природе, целям и механизмам их проведения, мы, на основании изложенного, можем попытаться выделить основные признаки категории «банковские операции», которые собственно и определяют сущность этого понятия.

1) Банковские операции — это сделки; как показано выше, такой вывод следует из ст. 5 Закона о банках, которая называется так: «Банковские операции и другие сделки кредитной организации».

2) Банковские операции — это сделки, которые осуществляются соответствующими субъектами в соответствии с принципом исключительной правоспособности.

3) Субъектами, наделенными правом систематического осуществления банковских операций, являются кредитные организации, Банк России (его учреждения).

4) Субъекты, наделенные правом систематического проведения банковских операций, осуществляют их:

— Банк России (его учреждения) — на основании Закона о Банке России;

— кредитные организации — на основании Закона о банках и лицензии Банка России на осуществление банковских операций, где определяется конкретное сочетание различных банковских операций, разрешенных данной кредитной организации для проведения.

5) Объектом банковских операций могут выступать:

— *деньги*, к которым относятся: во-первых, банкноты, казначейские билеты, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным платежным средством РФ либо соответствующего иностранного государства или группы государств, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену денежные знаки (наличные деньги); во-вторых, средства на счетах в денежных единицах РФ, иностранных государств или международных денежных или расчетных единицах (безналичные деньги);

— *ценные бумаги* — платежные документы (чеки, векселя, аккредитивы и др.), фондовые ценности (акции, облигации) и другие долговые обязательства, выраженные в валюте РФ или иностранной валюте;

— *драгоценные металлы* — золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий) в любом виде и состоянии, за исключением ювелирных и других бытовых изделий, а также лома таких изделий;

— *природные драгоценные камни* — алмазы, рубины, изумруды, сапфиры и александриты в сыром и обработанном виде, а также жемчуг, за исключением ювелирных и других бытовых изделий из этих камней и лома таких изделий.

6) Правила осуществления банковских операций обязательны для кредитных организаций (ст. 56 Закона о Банке России) и устанавливаются Банком России в соответствии с федеральными законами (ст. 5 Закона о банках).

На основании изложенного представляется возможным сформулировать следующее определение:

Банковские операции — это сделки, систематически проводимые кредитными организациями и Банком России (его учреждениями) в соответствии с принципом исключительной правоспособности, объектом которых могут выступать деньги, ценные бумаги, драгоценные металлы, природные драгоценные камни, на основании:

для кредитных организаций — Закона о банках и лицензии Банка России на осуществление банковских операций;

для Банка России (его учреждений) — Закона о Банке России.

Правила осуществления данного вида сделок являются обязательными для кредитных организаций и устанавливаются Банком России в соответствии с федеральными законами.

Раскрывая понятие банковских операций, нельзя не сказать об отдельных несоответствиях банковского законодательства, которые существенным образом тормозят его дальнейшее развитие, а также затрудняют правоприменительную деятельность.

Так, в Законе о банках (п 1 ч. 2 ст. 5) выдача поручительств отнесена к категории сделок, которые кредитная организация вправе осуществлять помимо банковских операций, а в Законе о Банке России (п. 8 ст. 45) та же выдача поручительств отнесена к банковским операциям. Таким образом, получается, что для Банка России выдача поручительств — это банковская операция, а для кредитных организаций — сделка, которую разрешено осуществлять помимо банковских операций.

Аналогичный вывод необходимо сделать и в отношении следующих положений:

— для Банка России хранение документов и иных ценностей (п. 7 ст. 45 Закона о Банке России) является банковской операцией, а для кредитных организаций (п. 5 ч. 2 ст. 5 Закона о банках) предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей — это сделка;

— для Банка России покупка, хранение, продажа драгоценных металлов и иных видов валютных ценностей (п. 6 ст. 45 Закона о Банке России) — это банковские операции, а для кредитных организаций осуществление операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями в соответствии с законодательством РФ (п. 4 ч. 2 ст. 5 Закона о банках) — это сделки;

— для Банка России принятие в управление ценных бумаг и иных ценностей (п. 7 ст. 45 Закона о Банке России) — это банковская операция, а для кредитных организаций доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами (п. 3 ч. 2 ст. 5 Закона о банках) — это сделка.

Указанные несоответствия между законами явились следствием несоблюдения правил законодательной техники, так как иного (более или менее логичного) объяснения найти нельзя.

Тем не менее правомерно будет утверждать, что рассмотренные положения законов, касающиеся банковских операций, в основном соответствуют друг другу, что можно проиллюстрировать таблицей 4.

Таблица 4

Банковские операции кредитных организаций (Закон о банках)	Соответствующие им банковские операции Банка России (Закон о Банке России)
1	2
Привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок) (п. 1 ч. 1 ст. 5)	Осуществление банковских операций по обслуживанию представительных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, их учреждений и организаций, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Банка России, а также иных лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами (ст. 47). Обслуживание клиентов, не являющихся кредитными организациями, в регионах, где отсутствуют кредитные организации (ст. 47) Осуществление других банковских операций от своего имени, если это не запрещено законом (п. 12 ст. 43)

Продолжение табл. 4

1	2
Размещение указанных в п. 1 ч. 1 ст. 5 привлеченных средств от своего имени и за свой счет (п. 2 ч. 1 ст. 5)	<p>Предоставление кредитов на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете (п. 1 ст. 45)</p> <p>Покупка и продажа чеков, простых и переводных векселей, имеющих, как правило, товарное происхождение, со сроками погашения не более шести месяцев (п. 2 ст. 45)</p> <p>Покупка и продажа государственных ценных бумаг на открытом рынке (п. 3 ст. 45)</p> <p>Покупка и продажа облигаций, депозитных сертификатов и иных ценных бумаг со сроками погашения не более одного года (п. 4 ст. 45)</p> <p>Осуществление операций с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками (п. 9 ст. 45)</p> <p>Осуществление других банковских операций от своего имени, если это не запрещено законом (п. 12 ст. 45)</p>
Открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц (п. 3 ч. 1 ст. 5)	<p>Проведение депозитных операций (п. 7 ст. 45)</p> <p>Открытие счета в российских и иностранных кредитных учреждениях на территории РФ и иностранных государств (п. 10 ст. 45)</p> <p>Осуществление других банковских операций от своего имени, если это не запрещено законом (п. 12 ст. 45)</p>
Осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам (п. 4 ч. 1 ст. 5)	Проведение расчетных операций (п. 7 ст. 45)
<p>Инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц (п. 5 ч. 1 ст. 5)</p> <p>Купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах (п. 6 ч. 1 ст. 5)</p>	<p>Проведение кассовых операций (п. 7 ст. 45)</p> <p>Выставление чеков и векселей в любой валюте (п. 11 ст. 45)</p> <p>Покупка и продажа иностранной валюты, а также платежных документов и обязательств в иностранной валюте, выставленных российскими и иностранными кредитными организациями (п. 5 ст. 45)</p>

Окончание табл. 4

1	2
Привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов (п. 7 ч. 1 ст. 5)	Проведение депозитных операций (п. 7 ст. 45) Покупка, хранение, продажа драгоценных металлов и иных видов валютных ценностей (п. 6 ст. 45) Осуществление других банковских операций от своего имени, если это не запрещено законом (п. 12 ст. 45)
Выдача банковских гарантий (п. 8 ч. 1 ст. 5)	Выдача гарантии и поручительства (п. 8 ст. 45)
Осуществление переводов денежных средств физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов) (п. 9 ч. 1 ст. 5)	Осуществление других банковских операций от своего имени, если это не запрещено законом (п. 12 ст. 45)

Необходимо различать понятия «банковские операции» и «банковские услуги». В отличие от банковской операции, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных действий банка по решению единой экономической задачи, направленных на достижение конкретного экономического результата, банковская услуга выполняет определенные сопутствующие по отношению к банковским операциям функции, делает их более удобными для банка или клиента, создает предпосылки для достижения желаемого результата с наименьшими затратами и наибольшей выгодой.

В литературе выделяются следующие составляющие понятия банковской услуги:

- деятельность по оказанию клиенту помощи или содействия в получении прибыли;
- система, удовлетворяющая определенным потребностям;
- квалифицированная помощь или совет для повседневного использования.

Таким образом, *банковские услуги — это комплексная деятельность банка по созданию оптимальных условий для привлечения временно свободных ресурсов и по удовлетворению потребностей клиента при проведении банковских операций, направленная на получение прибыли*¹.

¹ См.: Иванов А. Н. Платежные услуги американских банков // Деньги и кредит. 1997. № 9. С. 59.

§ 7. Лицензия на осуществление банковских операций

Термин «специальное разрешение (лицензия)» применительно к осуществлению банковской деятельности, помимо специального банковского законодательства (гл. 2 Закона о банках; ст. 4 и 58 Закона о Банке России), употребляется в ст. 52 Закона о рынке ценных бумаг, ст. 172 УК РФ, ст. 9 Закона о валютном регулировании и в других нормативных правовых актах.

Таким образом, понятие «лицензия на осуществление банковских операций» является межотраслевым понятием и в связи с этим должно иметь единое для всех отраслей права содержание. Между тем это понятие не имеет адекватного функционального определения не только в гражданском, финансовом или уголовном, но и в банковском законодательстве, что следует расценивать как пробел законодательства и говорит об особой актуальности более подробного рассмотрения данного вопроса.

Начнем с изучения положений постановления Правительства РФ от 24 декабря 1995 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности», которым утвержден Порядок ведения лицензионной деятельности¹, в п. 1 которого определено, что в РФ отдельные виды деятельности осуществляются на основании лицензии — специального разрешения органов, уполномоченных на ведение лицензирования, а также то, что лицензия является официальным документом, разрешающим осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока и определяющим условия его осуществления.

Анализируя эти положения, можно выделить ряд признаков, определяющих понятие «лицензия».

Первое: лицензия — это документ.

Определение документа содержится в Федеральных законах от 29 декабря 1994 г. «Об обязательном экземпляре документов»² и от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации»³.

¹ В литературе высказывается не лишнее оснований мнение о том, что данные нормативные правовые акты следует считать недействительными, так как они изданы не до, а после вступления в силу ст. 49 ГК РФ, т. е. после 8 декабря 1994 г., когда подлежащие лицензированию виды деятельности должны устанавливаться исключительно законом, а не иными нормативными правовыми актами. Тем не менее указанное постановление Правительства РФ и изданные в соответствии с ним нормативные акты субъектов РФ продолжают действовать (см.: Вальдман Ю. Комментарий Закона РФ «О рекламе» // Хозяйство и право. 1997. № 10 (249). С. 5).

² СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

³ СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

Согласно ст. 1 Закона об обязательном экземпляре документов документ — это материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования».

В ст. 2 Закона об информации документ отождествляется с информацией, содержащейся в нем: «Документированная информация (документ) — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать».

В связи с тем что лицензия выдается и получается, она должна обладать свойством передаваемости, т. е. возможностью осуществления фактической передачи документа из органа, уполномоченного на ведение лицензионной деятельности, в организацию, которой разрешается определенный вид деятельности.

Практика лицензирования в России пошла по пути оформления лицензии на бумажных носителях (бумажных материальных объектах).

Второе: лицензия — это официальный документ.

Документ, претендующий на статус лицензии, должен быть изготовлен на специальном бумажном носителе (бланке) — бумаге определенного рода, качества и признаков, содержащей типографское клише. Это вытекает из требования п. 7 постановления Правительства РФ от 24 декабря 1995 г., где установлено, что «бланки лицензий имеют степень защищенности на уровне ценной бумаги на предъявителя, являются документами строгой отчетности, имеют учетную серию и номер».

В соответствии с письмом Министерства экономики РФ от 18 января 1995 г.¹ приобретение, учет и хранение бланков лицензий возлагаются на органы, уполномоченные на ведение лицензионной деятельности, а заказы на их изготовление могут выполнять предприятия, имеющие необходимую технологическую оснащенность.

Лицензия является официальным документом еще и в силу следующих обстоятельств:

- она выдается исключительно органами, уполномоченными государством на ведение лицензионной деятельности;
- предусмотрен особый порядок выдачи, переоформления, приостановления действия и отзыва лицензии;

¹ См.: Лицензирование отдельных видов деятельности: Сб. нормат. актов и документов: В 2-х т. / Сост.: Н.Н. Захарова, П.В. Крашенинников, А.Г. Долгов. М., 1995. Т. 1. С. 21.

- введен особый контроль за соблюдением условий, предусмотренных лицензией, со стороны уполномоченных органов;
- предусмотрен особый порядок учета выданных, зарегистрированных, приостановленных и аннулированных лицензий;
- предусмотрена ответственность руководителей и должностных лиц органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности, за нарушение или ненадлежащее исполнение порядка ведения лицензионной деятельности.

Синтезируя первый и второй признаки лицензии, можно сформулировать следующее определение:

Лицензия — это официальный документ определенного содержания, удостоверяющий с соблюдением установленной формы (реквизитов) право лицензиата осуществлять определенный вид деятельности.

Третье: лицензия — это специальное разрешение.

Как уже отмечалось, в п. 1 Порядка ведения лицензионной деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 декабря 1995 г., содержится еще одно определение лицензии: лицензия — это специальное разрешение органов, уполномоченных на ведение лицензирования, на осуществление указанного в ней вида деятельности.

Таким образом, мы имеем два равноценных определения лицензии, которые характеризуют ее с разных сторон.

Чтобы синтезировать эти определения в одно общее, необходимо уяснить, как соотносятся между собой категории «лицензия — официальный документ» и «лицензия — специальное разрешение».

Категория «лицензия — специальное разрешение» характеризует понятие «лицензия» с точки зрения его содержания, тогда как категория «лицензия — официальный документ» характеризует понятие «лицензия» с точки зрения его формы. Исходя из этого, можно дать следующее общее определение понятия «лицензия»:

Лицензия — есть специальное разрешение органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности, в форме официального документа определенного содержания, удостоверяющего с соблюдением установленной формы (реквизитов) право лицензиата осуществлять указанный в нем вид деятельности в течение определенного срока, а также определяющего условия осуществления этого вида деятельности.

Теперь, используя вышеизложенное определение как базовое и дополнив его положениями гл. 2 Закона о банках, можно дать сле-

дующее определение понятия «лицензии на осуществление банковских операций»:

Лицензия на осуществление банковских операций — это специальное разрешение Банка России на осуществление банковской деятельности (банковских операций) в форме официального документа, удостоверяющего с соблюдением установленной Банком России формы (реквизитов) право кредитной организации на осуществление указанных в нем банковских операций, без ограничения сроков действия такого документа.

В настоящее время Банком России установлено восемь основных видов лицензий на осуществление банковских операций, которые выдаются различным типам кредитных организаций в зависимости от их функционального назначения:

1) *лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях* (без права привлечения во вклады средств физических лиц), которая выдается вновь созданной кредитной организации;

2) *лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте*¹ (без права привлечения во вклады средств физических лиц), которая может быть выдана вновь созданной кредитной организации;

3) *лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов*², которая может быть выдана вновь созданной кредитной

¹ Кредитная организация, имеющая лицензии только первых двух видов, хотя и носит название «банк», но в строгом смысле банком не является, так как не имеет права привлекать во вклады средства физических лиц и, следовательно, не соответствует всем признакам банка, указанным в определении этого понятия (ст. 1 Закона о банках).

² С нашей точки зрения, введение Банком России лицензии данного типа не соответствует федеральному законодательству. Согласно ст. 5 Закона о банках операции с драгоценными металлами относятся не к банковским операциям, а к сделкам, которые кредитная организация вправе осуществлять *помимо* банковских операций. Можно возразить, что названная лицензия предоставляет право на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов, а операции по привлечению денежных средств во вклады и размещению привлеченных во вклады денежных средств от своего имени и за свой счет относятся к числу банковских операций. Однако в соответствии с гл. 44 ГК РФ предметом банковского вклада могут быть исключительно денежные суммы (ст. 834) и денежные средства (ст. 835), т. е. деньги. Драгоценные металлы к денежным средствам не относятся, так как в соответствии с п. «в» ч. 4 ст. 1 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» драгоценные металлы относятся к категории валютных ценностей, в которую *наряду* с ними входят природные драгоценные камни, ценные бумаги в иностранной валюте и иностранная валюта.

организации одновременно с лицензией на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады средств физических лиц);

4) *лицензия на привлечение во вклады средств физических лиц в рублях*, которая может быть выдана по истечении двух лет с даты государственной регистрации кредитной организации;

5) *лицензия на привлечение во вклады средств физических лиц в рублях и иностранной валюте* при наличии лицензии на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения средств физических лиц). Такая лицензия может быть выдана по истечении двух лет с даты государственной регистрации кредитной организации;

6) *генеральная лицензия*, которая может быть выдана банку, имеющему лицензию на выполнение всех банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте.

Генеральная лицензия не расширяет круга выполняемых банком операций. Банк, имеющий генеральную лицензию, имеет право в установленном порядке открывать филиалы за рубежом и/или приобретать доли в уставном капитале кредитных организаций — нерезидентов.

Кредитные организации, имеющие генеральную лицензию на осуществление банковских операций и лицензию на совершение операций с драгоценными металлами¹, с 1 октября 1997 г. имеют право осуществлять экспорт из Российской Федерации аффинированного золота и серебра в виде стандартных и мерных слитков в порядке, установленном Указом Президента РФ от 23 июля 1997 г. № 767 «О некоторых мерах по либерализации экспорта из Российской Федерации рафинированного золота и серебра»² (при условии получения лицензии, выдаваемой Министерством внешних экономических связей и торговли РФ);

¹ Это положение Указа Президента РФ от 23 июля 1997 г. № 767 несколько не стыкуется с Инструкцией ЦБ РФ № 49. С одной стороны, в инструкции сказано, что генеральная лицензия может быть выдана банку, имеющему лицензию на выполнение всех банковских операций, а с другой — в Указе подчеркивается, что для осуществления экспорта из РФ золота и серебра в виде стандартных и мерных слитков в дополнение к генеральной лицензии банку необходимо иметь лицензию на совершение операций с драгоценными металлами.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3604.

7) *лицензия на осуществление банковского клиринга*, выдаваемая небанковской кредитной организации¹, которая осуществляет операции по расчетам;

Небанковской кредитной организации предоставляется право на осуществление следующих банковских операций со средствами в рублях:

- открытие и ведение банковских счетов юридических лиц;
- осуществление расчетов по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

8) *лицензия на осуществление инкассации*, которая выдается организации инкассации.

Организации инкассации предоставляется право на осуществление инкассации денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов.

§ 8. Государственная регистрация кредитной организации

Требование о государственной регистрации кредитной организации основано на положениях ст. 51 ГК РФ, в соответствии с которой юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц. Данные государственной регистрации, в том числе для коммерческих организаций фирменное наименование, включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления

Государственная регистрация кредитных организаций, в соответствии с банковским законодательством, осуществляется Банком России (см. п. 6 ст. 4 Закона о Банке России; ст. 12, 13 Закона о банках).

Положения законов, касающиеся регистрации кредитных организаций, конкретизированы в Инструкции ЦБ РФ № 49 «О поряд-

¹ В зависимости от функционального назначения небанковские кредитные организации могут осуществлять обслуживание юридических лиц, в том числе кредитных организаций, на межбанковском, валютном рынках и рынке ценных бумаг, осуществлять расчеты по пластиковым картам, осуществлять инкассацию денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание юридических лиц, операции по купле-продаже иностранной валюты в безналичной форме, а также сделки, предусмотренные их уставами, зарегистрированными в установленном порядке (см. п. 2 Положения ЦБ РФ от 8 сентября 1997 г. № 516 «О пруденциальном регулировании деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих операции по расчетам, и организаций инкассации» // Вестн. Банка России. 1997. № 59).

ке регистрации кредитных организаций и лицензировании банковской деятельности»¹ (в ред. письма ЦБ РФ от 11 декабря 1996 г.), утвержденной Приказом ЦБ РФ от 27 сентября 1996 г.

Российское банковское законодательство не содержит определения понятия «регистрация кредитной организации», что является пробелом законодательства, в связи с чем для его определения необходимо воспользоваться общелексическим толкованием данного термина, которое состоит в следующем.

«Регистрация (лат. *registratio, registrum* — список, перечень) — 1) внесение в список, в книгу; составление перечня, описи; 2) запись фактов или явлений с целью учета, с целью придания факту законности, напр. регистрация браков»².

В юридической литературе имеется следующее определение понятия «государственная регистрация», которое, на наш взгляд, нуждается в доработке:

«Государственная регистрация — это юридически регламентированный порядок ... признания (подтверждения) факта образования предпринимателя в любой организационно-правовой форме с целью учета и контроля за законностью возникновения, реорганизации и ликвидации»³.

Наша цель состоит в определении понятия «регистрация кредитной организации», в связи с чем напомним отдельные положения банковского законодательства.

В соответствии с абз. 1 ст. 12 Закона о банках кредитные организации подлежат государственной регистрации в Банке России. Он осуществляет государственную регистрацию кредитных организаций и ведет Книгу государственной регистрации кредитных организаций.

В ст. 58 Закона о Банке России, а также в п. 1 Инструкции ЦБ РФ № 49 содержится более конкретное положение: Банк России регистрирует кредитные организации в Книге государственной регистрации кредитных организаций.

Сопоставив эти два положения, можно сделать вывод о том, что Банк России осуществляет регистрацию кредитных организаций в Книге государственной регистрации кредитных организаций путем внесения в указанную книгу соответствующей записи.

¹ Банк. бюлл. 1996. № 47.

² Словарь иностранных слов. С. 432.

³ См.: Ноздрачев А. Статус предпринимателя // Хозяйство и право. 1994. № 1. С. 25; Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М., 1995. С. 136.

На основании изложенного сформулируем определение:

Государственная регистрация кредитной организации — это внесение кредитной организации в Книгу государственной регистрации кредитных организаций на основании соответствующего решения Банка России с целью придания юридической силы факту создания кредитной организации (как хозяйственного общества на основе любой формы собственности) и приобретения ею статуса юридического лица, а также учета и контроля за законностью ее создания, реорганизации и ликвидации.

Помимо требования о государственной регистрации юридического лица в качестве кредитной организации, банковское законодательство содержит ряд дополнительных требований к кредитным организациям, касающихся регистрации, к которым относятся:

- регистрация изменений и дополнений, вносимых в устав кредитной организации;
- регистрация изменения величины уставного капитала кредитной организации;
- регистрация изменения наименования кредитной организации;
- регистрация изменения места нахождения кредитной организации;
- регистрация юридического лица, созданного в результате реорганизации кредитной организации путем слияния, присоединения, выделения, разделения, преобразования и др.

Повседневные потребности правоприменительной деятельности делают необходимым четко разграничить понятия «государственная регистрация кредитной организации» и «регистрация изменений и дополнений, вносимых в устав кредитной организации, а также иных организационно-правовых изменений в деятельности кредитных организаций».

Данное нами выше определение государственной регистрации кредитной организации не является определением понятия «регистрация изменений и дополнений», вносимых в устав кредитной организации, в состав ее участников, руководителей и т.д. Несмотря на применение идентичного термина «регистрация» — это различные понятия.

В соответствии с п. 79 Инструкции ЦБ РФ № 49 под регистрацией изменений и дополнений, вносимых в устав кредитной организации, подразумевается согласование их с Банком России (его территориальным учреждением). Анализ текста Инструкции дает

основания утверждать, что под регистрацией остальных вышеперечисленных изменений и дополнений следует также понимать их согласование с Банком России (его территориальным учреждением).

Различие между указанными понятиями наиболее отчетливо наблюдается в правовых последствиях осуществления банковской деятельности с нарушением соответствующих требований банковского законодательства.

Осуществление банковской деятельности без государственной регистрации кредитной организации, как показано выше, влечет за собой привлечение виновных лиц к уголовной ответственности (ст. 172 УК РФ).

Иначе решается вопрос в случае осуществления банковской деятельности без регистрации организационно-правовых изменений в деятельности кредитной организации.

В соответствии с п. 25.12 Инструкции ЦБ РФ от 31 марта 1997 г. № 59 «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности»¹, утвержденной Приказом Банка России от 31 марта 1997 г., при неоднократном неисполнении норм, связанных с порядком регистрации кредитной организации, надзорный орган может применить меры воздействия, предусмотренные ст. 75 Закона о Банке России, а именно:

- взыскать штраф до 1/10% минимального размера уставного капитала;

- ограничить проведение отдельных операций на срок до шести месяцев;

- взыскать штраф до 1% размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала;

- потребовать от кредитной организации:

- а) осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры активов;

- б) замены руководителей кредитной организации;

- в) реорганизации кредитной организации;

- изменить для кредитной организации обязательные нормативы на срок до шести месяцев;

- ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ли-

¹ Банк. бюлл. 1997. № 17.

цензией, на срок до одного года, а также на открытие филиалов на срок до одного года;

— назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до 18 месяцев;

— отозвать лицензию на осуществление банковских операций в порядке, предусмотренном федеральными законами.

Таким образом, если осуществление банковской деятельности без регистрации является уголовным преступлением, то осуществление такой деятельности без регистрации организационно-правовых изменений — административным правонарушением.

Помимо юридических последствий, которые влечет за собой осуществление банковской деятельности без соответствующих действий, направленных на регистрацию, существуют и другие специфические особенности, характерные для различных видов регистрации, которые для наглядности показаны в виде таблицы (см. табл. 5).

Таблица 5

№ п/п	Регистрация кредитной организации при ее создании	Регистрация изменений и дополнений в уставе кредитной организации и других изменений	Регистрация реорганизации кредитной организации
1	Уплата государственной пошлины (сбора)	Государственная пошлина (сбор) не уплачивается	Государственная пошлина (сбор) не уплачивается
2	Представление документов в соответствии с особым перечнем согласно гл. 2 Инструкции ЦБ РФ № 49	Упрощенный перечень документов	Расширенный перечень документов
3	Решение о государственной регистрации принимается Банком России	Решение Банком России не принимается, но соответствующие изменения и дополнения с ним согласовываются	Решение о государственной регистрации принимается Банком России
4	Сообщение о государственной регистрации публикуется в «Вестнике Банка России»	Сообщение не публикуется	Информация о создании в результате реорганизации кредитной организации публикуется в «Вестнике Банка России»

В научной литературе высказывается мнение о том, что «осуществление банковской деятельности (банковских операций) без

регистрации не образует состава преступления, если получена лицензия ЦБ РФ»¹.

Внесем некоторые уточнения. В соответствии со ст. 12 Закона о банках лицензия на осуществление банковских операций выдается кредитной организации после ее государственной регистрации в порядке, установленном ст. 15 Закона. Следовательно, получение лицензии помимо установленного порядка, т.е. без регистрации, является незаконным. Вряд ли можно представить себе ситуацию, при которой кредитная организация имела бы законно полученную лицензию, но не была бы зарегистрирована Банком России.

Таким образом, анализируемый тезис некорректен ни с практической, ни с теоретической точек зрения.

§ 9. Банковская деятельность

Понятие «банковская деятельность» относится к числу тех категорий банковского права, которые применяются в целом ряде правовых отраслей.

Оно употреблено в Законе о банках (ст. 2 и 3), Законе о Банке России (ст. 77), Федеральном законе «О страховании» (ст. 6), УК РФ (ст. 172 и 173), Законе РСФСР от 4 июля 1991 г. «Об иностранных инвестициях»² в ред. от 10 февраля 1999 г. (ст. 20), Федеральном законе от 14 июля 1995 г. «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»³ (ч. 3 ст. 8), Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. «Об акционерных обществах»⁴ в ред. от 13 июня 1996 г. (ст. 1), Федеральном законе от 10 июля 1996 г. «О порядке внесения, рассмотрения и принятия Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год»⁵ (ст. 13) и других нормативных правовых актах.

В связи с этим данное понятие является межотраслевым правовым понятием, что связано с комплексным характером банковского законодательства как отрасли законодательства и существенным образом определяет предмет его правового регулирования.

Однако данное понятие, хотя и употребляется законодателем в тексте названных нормативных правовых актов, тем не менее не получило адекватного определения на законодательном уровне. Наличие этого пробела не только тормозит работу по дальнейшему

¹ Уголовное право России. Особенная часть: Учебник. С. 192.

² ВСНД и ВС РФ. 1991. № 29. Ст. 1008; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2397; 1997. № 47. Ст. 5341.

³ СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2343.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; № 25. Ст. 2956.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3454.

совершенствованию банковского законодательства, что уже само по себе является достаточным основанием для проведения научного анализа понятия, но и затрудняет правоприменение соответствующих положений указанных законодательных актов.

Задача состоит не в изменении сложившейся юридической терминологии и придании понятию банковской деятельности нового смысла, а в уяснении его правовой природы, смысла, который вкладывает в него законодатель, в отграничении этого понятия от иных сходных, смежных или сопутствующих понятий, не забывая при этом важнейшие требования, предъявляемые к научной терминологии, — ее однозначность, строгую определенность, ясность, устойчивость, совместимость со всем комплексом употребляемых в науке терминов.

Наиболее целесообразным, приемлемым с практической точки зрения и, наконец, методически верным представляется способ, при котором определение понятия «банковская деятельность» (как понятия единого для различных законодательных актов, принадлежащих к разным отраслям права, и юридического языка практической юриспруденции) выводится путем сопоставительного анализа дефиниций законодательных актов, в которых оно употреблено.

Выше упоминалось о смежных, сходных понятиях, от которых необходимо отграничить понятие «банковская деятельность». Анализ показывает, что наряду с рассматриваемым понятием в российском законодательстве употребляются понятия, которые хотя с ним и соотносимы, однако не совпадают по смыслу и отличаются от него по объему и содержанию. Имеются в виду следующие понятия:

- «банковское дело» (ст. 21 Закона о Банке России);
- «банковские услуги» (ст. 30 Закона о банках);
- «банковская сфера» (ст. 8 Закона о Банке России);
- «сфера банковских услуг» (ст. 32 Закона о банках);
- «банковская практика» (ст. 836, 848, 854, 862 и другие ГК РФ);
- «банковские правила» (ст. 849, 859, 864 и другие ГК РФ);
- «деятельность кредитных организаций» (ст. 76 Закона о банке России);
- «оперативная деятельность кредитных организаций» (ст. 55 Закона о Банке России).

Понятие «банковская деятельность» может быть определено путем сопоставительного анализа дефиниций вышеназванных за-

конодательных актов и ГК РФ, которые в совокупности содержат необходимые и достаточные данные для такого определения.

Сопоставительный анализ дефиниций различных законодательных актов при этом необходимо начинать с изучения положений закона, в названии которого непосредственно указано, что он посвящен регулированию правоотношений, возникающих по поводу осуществления банковской деятельности, а именно — Закона о банках.

В ст. 1 названного Закона содержатся основные понятия, в число которых законодатель включил определения кредитной организации, банка, небанковской кредитной организации, иностранного банка. Следовательно, в данной статье перечислены субъекты, которым закон предоставил право осуществлять банковскую деятельность.

Приняв за аксиому утверждение о том, что кредитная организация занимается осуществлением банковской деятельности, и проанализировав определение понятия «кредитная организация», можно сделать ряд выводов о сущности банковской деятельности.

1. В названном определении говорится о праве кредитной организации на осуществление банковских операций, что позволяет предположить наличие определенной взаимосвязи между понятиями «банковские операции» и «банковская деятельность». Следовательно, понятие «банковская деятельность» необходимо определять через понятие «банковские операции».

2. Статья 1 Закона о банках предусматривает, что кредитная организация имеет право осуществлять банковские операции на основании специального разрешения (лицензии) Банка России. Следовательно, организация, не имеющая соответствующего специального разрешения (лицензии) Банка России, не имеет права осуществлять банковские операции и, строго говоря, не может называться кредитной организацией, а значит, определение понятия «банковская деятельность» помимо термина «банковские операции» должно включать в себя термин «специальное разрешение (лицензия) Банка России».

3. Основной целью деятельности кредитной организации является извлечение прибыли, для чего ей собственно и предоставлено право осуществлять банковские операции. Следовательно, нужно предположить наличие известной взаимосвязи между понятиями «прибыль» и «банковские операции», «прибыль» и «банковская деятельность».

Этот вывод необходимо сопоставить с определением, содержащимся в ч. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ, в соответствии с которым предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Это сопоставление позволяет сформулировать дополнительные выводы относительно банковской деятельности.

4. В связи с тем что кредитная организация создается для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности, а деятельность, направленная на систематическое получение прибыли, является предпринимательской, можно констатировать, что банковская деятельность является одним из видов предпринимательской деятельности.

5. Соответствующие действия, для того чтобы их можно было признать деятельностью, в том числе — банковской, должны носить систематический характер. Иными словами, систематичность — это системообразующая характеристика правовой категории «деятельность».

6. Банковская деятельность как один из видов предпринимательской деятельности должна осуществляться соответствующими субъектами самостоятельно.

Согласно ст. 1 Закона о банках кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество. Отсюда, для осуществления банковской деятельности соответствующий субъект должен приобрести статус юридического лица, т.е. иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, отвечать по своим обязательствам этим имуществом, от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, иметь самостоятельный баланс или смету (п. 1 ст. 48 ГК РФ).

7. Банковская деятельность как один из видов предпринимательской деятельности должна осуществляться юридическими лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Еще одна дефиниция, заключающая в себе необходимые нам данные, содержится в ст. 172 УК РФ, где под незаконной банков-

ской деятельностью понимается осуществление банковской деятельности (банковских операций) без регистрации или без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением условий лицензирования, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере.

Отсюда следует, что законная банковская деятельность или (опуская термин «законная», так как в данном случае нас не интересуют криминологические аспекты рассматриваемого явления) собственно банковская деятельность — это осуществление соответствующими субъектами банковских операций после государственной регистрации на основании специального разрешения (лицензии) Банка России без нарушения условий лицензирования.

8. Таким образом, неизбежен вывод, что указание в ст. 1 Закона о банках на то, что кредитная организация для достижения основной цели своей деятельности осуществляет банковские операции, а также употребление в тексте ст. 172 УК РФ термина «банковские операции» в скобках непосредственно после термина «банковская деятельность» свидетельствует если и не о полной идентичности указанных понятий, то по меньшей мере об их неразрывной взаимосвязи.

9. Упоминание в ст. 172 УК РФ об обязательности специального разрешения (лицензии) говорит о том, что в принципе бывают случаи, когда банковские операции можно осуществлять без специального разрешения (лицензии) Банка России. Этот вывод вполне согласуется с вышеизложенным положением о том, что соответствующие действия, для того чтобы их можно было признать банковской деятельностью, должны носить систематический характер.

10. Банковская деятельность имеет законный характер и поощряется государством только в случае осуществления банковских операций в строгом соответствии со специальным разрешением (лицензией) Банка России, т.е. без нарушения условий лицензирования.

11. Когда законодатель употребляет в тексте законодательного акта понятие «банковская деятельность», он имеет в виду прежде всего деятельность кредитных организаций, так как, во-первых, именно эти субъекты предпринимательской деятельности осу-

шествуют банковские операции, во-вторых, только они проводят банковские операции на основании специального разрешения (лицензии) Банка России после государственной регистрации, осуществляемой также Банком России.

В принципе уже на данном этапе исследования правомерно утверждать, что претендующее на известную научную полноту определение понятия «банковская деятельность» должно включать в себя такие понятия, как банковские операции, кредитная организация, Банк России, государственная регистрация кредитной организации, специальное разрешение (лицензия) Банка России.

Авторы, пишущие о банковской деятельности, обычно не предлагают какого-либо ее определения¹, что объясняется существенными трудностями, проистекающими из наличия в банковском законодательстве значительных пробелов, несоответствий и противоречий. Тем не менее в юридической литературе содержится следующее определение банковской деятельности:

«Банковской деятельностью (банковскими операциями) являются в смысле данной статьи (имеется в виду ст. 172 УК РФ. — *Прим. авт.*) все виды деятельности (операций), осуществление которых в соответствии с прямыми императивными предписаниями федерального законодательства и нормативными актами Банка России возможно только после регистрации кредитной организации и получения разрешения (лицензии) Банка России.

Не являются во всяком случае банковской деятельностью те виды операций, для осуществления которых не требуется регистрации в качестве кредитной организации и получения специального разрешения (лицензии) Банка России»².

Данное определение в связи с принятием последних нормативных правовых актов представляется не вполне актуальным.

Во-первых, в нем не учитывается деятельность Банка России.

Во-вторых, в соответствии с федеральным законодательством существует ряд видов деятельности, которые хотя и проводятся кредитными организациями исключительно на основании лицензии Банка России, но ни в коем случае не относятся к банковской деятельности.

¹ См.: *Агарков М.М.* Основы банковского права: Курс лекций; *Ефимова Л.Г.* Банковское право: Учебн. и практ. пособие; *Олейник О.М.* Основы банковского права: Курс лекций; и др.

² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. С. 392.

Например, к ней не относится профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, не входящая в соответствии со ст. 6 Закона о банках в перечень операций с ценными бумагами, которые кредитным организациям разрешено осуществлять на основании и в соответствии с лицензией на осуществление банковских операций.

К числу видов профессиональной деятельности (хотя они и не являются банковской деятельностью), которыми вправе заниматься кредитные организации, относятся:

- брокерская деятельность;
- дилерская деятельность;
- деятельность по доверительному управлению ценными бумагами;
- депозитарная деятельность;
- клиринговая деятельность.

В соответствии с абз. 1 ст. 52 Закона о рынке ценных бумаг от 22 апреля 1996 г. кредитные организации имеют право осуществлять профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг на основании лицензии на осуществление банковских операций в течение одного года со дня вступления в силу указанного Закона. ФКЦБ России вправе продлить установленный срок до двух лет.

Постановлением от 26 марта 1997 г. «Об осуществлении кредитными организациями профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг»¹ ФКЦБ России установила, что кредитные организации имеют право осуществлять профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг до 1 октября 1997 г. на основании лицензий на осуществление банковских операций, выданных Банком России до вступления в силу указанного постановления.

Письмом ЦБ РФ от 5 августа 1997 г.² было разъяснено, что согласно п. 6 Протокола согласования разногласий по вопросам регулирования рынка ценных бумаг от 29 мая 1997 г., подписанного ФКЦБ России, Минфином России и Банком России, ФКЦБ России продлила до 1 января 1998 г. для кредитных организаций срок осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг на основании лицензии на осуществление банковских операций.

Таким образом, предполагалось, что после указанного срока профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг кредитные организации будут осуществлять на основании лицензий, вы-

¹ Экономика и жизнь. 1997. № 18.

² Финанс. газ. 1997. № 32.

даваемых ФКЦБ России. Однако Положением Центробанка от 23 октября 1997 г. «Об особенностях лицензирования профессиональной деятельности кредитных организаций на рынке ценных бумаг Российской Федерации»¹ определено, что профессиональная деятельность кредитных организаций на рынке ценных бумаг будет лицензироваться территориальными учреждениями Банка России, для чего введены лицензии Банка России нового типа — лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг.

Вышеизложенное означает, что профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, хотя и является деятельностью, которую кредитные организации осуществляют на основании лицензии Банка России, тем не менее не относится к банковской деятельности, так как, во-первых, данная деятельность лицензируется в ином порядке, чем банковская, во-вторых, профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг имеют право осуществлять не только кредитные, но и иные организации, а банковскую деятельность, как показано выше, мы рассматриваем как исключительный вид деятельности.

Исходя из изложенного понятие «банковская деятельность» может быть определено следующим образом.

В российском законодательстве под банковской деятельностью понимается предпринимательская деятельность кредитных организаций, а также деятельность Банка России (его учреждений), направленная на систематическое осуществление банковских операций (либо обусловленная ими) на основании: для Банка России и его учреждений — Закона о Банке России; для кредитных организаций — специального разрешения (лицензии) Банка России, полученного после государственной регистрации кредитной организации в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

В приведенном определении под словами «деятельность, направленная на систематическое осуществление банковских операций (либо обусловленная ими)» понимается не только проведение собственно банковских операций, перечень которых дан в ст. 5 Закона о банках и ст. 45 Закона о Банке России, но и деятельность, непосредственно связанная с осуществлением банковских операций либо обусловленная ими.

¹ Вестн. Банка России. 1997. № 70.

К указанной деятельности следует отнести прежде всего действия учредителей кредитной организации, направленные на ее создание. Такой вывод следует из того, что:

во-первых, в соответствии с российским законодательством без осуществления действий, направленных на создание кредитной организации, невозможно на законных основаниях осуществлять банковские операции. Об этом недвусмысленно говорится в ст. 172 УК РФ;

во-вторых, о взаимосвязи и взаимообусловленности действий по созданию кредитной организации и банковских операций говорит и ст. 173 УК РФ, в соответствии с которой создание коммерческой организации без намерения осуществлять предпринимательскую или банковскую деятельность также влечет уголовную ответственность. В ст. 172 УК РФ, как показано выше, понятия «банковская деятельность» и «банковские операции» употребляются как близкие по содержанию, о чем свидетельствует употребление в тексте статьи понятия «банковские операции» в скобках непосредственно после понятия «банковская деятельность». Иначе говоря, соответствующие действия учредителей кредитной организации являются законными и, следовательно, поощряются государством только в том случае, если в результате их совершения учредители намереваются осуществлять банковские операции.

Таким образом, законодательно закреплено, что одним из условий законности либо незаконности (преступности) соответствующих действий учредителей кредитной организации, направленных на ее создание, является проведение либо непроведение ими в будущем банковских операций. Указанная взаимосвязь и взаимообусловленность соответствующих действий учредителей кредитной организации с последующим осуществлением банковских операций является необходимым и достаточным условием, позволяющим отнести соответствующие действия учредителей кредитной организации, направленные на ее создание, к банковской деятельности.

Следуя этой же логике, в понятие «банковская деятельность» необходимо включить:

— действия, направленные на создание группы кредитных организаций для решения совместных задач (совместного осуществления банковских операций) путем заключения соответствующего договора между двумя или несколькими кредитными организациями;

— действия, направленные на образование холдинга путем получения кредитной организацией (основной кредитной организацией) в силу преобладающего участия в уставном капитале одной или нескольких кредитных организаций либо в соответствии с заключенным с одной или несколькими кредитными организациями договором возможности определять решения, принимаемые указанными кредитными организациями;

— действия, направленные на реорганизацию кредитных организаций в различных формах (слияние, присоединение, выделение, разделение и преобразование¹);

— действия, направленные на прекращение осуществления банковских операций в связи с ликвидацией, банкротством и т.д. кредитной организации.

Кроме того, в содержание понятия «банковская деятельность» следует также включить деятельность кредитных организаций, которая является следствием уже осуществленных банковских операций и потому непосредственно связана с ними. В данном случае имеется в виду реализация кредитной организацией имущества, служившего ранее предметом залога при выдаче банком кредита и в результате известных процессов перешедшего в собственность банка.

Для вновь созданных кредитных организаций действия по реализации указанного имущества носят разовый характер и не являются определяющими. Однако по мере расширения количества банковских операций, проводимых кредитной организацией, а также по мере увеличения числа клиентов и корреспондентов банка такие действия могут приобрести систематический характер.

В соответствии со ст. 5 Закона о банках кредитной организации запрещено заниматься торговой деятельностью. А реализация банком указанного имущества представляет собой не что иное, как его продажу с целью извлечения прибыли. Систематическая продажа имущества с целью извлечения прибыли — это и есть торговая деятельность.

Однако, на наш взгляд, деятельность кредитной организации по продаже указанного имущества не является для нее запрещенной деятельностью, так как происхождение соответствующего имущества как имущества, принадлежащего банку на праве собственности

¹ См. п. 128 Инструкции ЦБ РФ № 49 «О порядке регистрации кредитных организаций и лицензировании банковской деятельности» (в ред. писем ЦБ РФ от 11 декабря 1996 г. и от 18 сентября 1997 г.) // Бизнес и банки. 1996. № 45—46.

ти, непосредственно связано с осуществлением банковских операций, является следствием их осуществления. Следовательно, банковские операции служат причиной появления в собственности банка соответствующего имущества.

Таким образом, деятельность кредитных организаций и Банка России (его учреждений) является банковской постольку, поскольку она взаимосвязана и, что самое главное, причинно обусловлена проводимыми данными субъектами банковскими операциями, которые служат сердцевиной банковской деятельности как исключительного вида деятельности кредитных организаций (в том смысле, что исключительно кредитные организации и Банк России (его учреждения) вправе на законных основаниях систематически осуществлять банковские операции).

§ 10. Банковская тайна

Понятие «банковская тайна» — одно из центральных понятий банковского законодательства, так как отношения, возникающие по поводу банковской тайны, пронизывают всю сферу банковской деятельности кредитных организаций и Банка России, а также во многом определяют правовой режим банковского права как комплексного правового образования.

В силу того что термин «банковская тайна» употреблен в ст. 26 Закона о банках, ст. 857 ГК РФ, ст. 183 УК РФ, ст. 16 Таможенного кодекса РФ, ст. 165 Решения Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 10 февраля 1995 г. «Об основах таможенных законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств»¹ и в других нормативных правовых актах, рассматриваемое понятие является межотраслевым правовым понятием, что связано с комплексным характером банковского права.

В банковском праве, как и в других комплексных правовых отраслях, складываются единые для всех отраслей права понятия², и именно к таким понятиям относится рассматриваемая категория.

Таким образом, исходя из того, что правовой объем и содержание понятия «банковская тайна» должны быть одинаковыми для всех отраслей права, исследовать данные объем и содержание необходимо путем сопоставления соответствующих дефиниций на-

¹ Бюлл. междунар. договоров. 1995. № 9.

² Подробнее см.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 7.

званных законодательных актов, а также путем их сопоставления с положениями Конституции РФ.

Наиболее полно банковская тайна с точки зрения ее объема раскрыта в ст. 857 ГК РФ и ст. 26 Закона о банках.

В п. 1 ст. 857 ГК РФ определено, что банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте.

В соответствии с ч. 1 ст. 26 Закона о банках кредитная организация, Банк России гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Все служащие кредитной организации обязаны хранить такую тайну, а также тайну об иных сведениях, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону.

Очевидно, что между ст. 857 ГК РФ и ст. 26 Закона о банках существуют принципиальные различия, образующие логическое несоответствие, суть которого состоит в том, что «один и тот же предмет (явление, субъект), взятый в одном и том же отношении, в один и тот же период времени, интерпретируется различным образом. Вследствие этого нормативно-правовое предписание становится расплывчатым, двусмысленным, неопределенным»¹.

Различия, образующие такое несоответствие, заключаются в следующем:

во-первых, в соответствии с ГК РФ субъектом, которого закон обязывает гарантировать банковскую тайну, является исключительно банк, тогда как в Законе о банках употреблено более общее понятие «кредитная организация», которое, как было показано, помимо собственно банков включает в себя и небанковские кредитные организации;

во-вторых, согласно ГК РФ тайными являются операции по счету, а в Законе о банках говорится об операциях вообще, т.е. не только об операциях по счету, но и об операциях по вкладу, а также о других операциях, совершаемых клиентом или корреспондентом кредитной организации;

в-третьих, помимо тайны об операциях, счетах и вкладах клиентов и корреспондентов кредитной организации Закон о банках обязывает всех служащих кредитной организации хранить тайну об иных сведениях, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону, о чем в ГК РФ не упоминается;

¹ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 396.

в-четвертых, ГК РФ относит к банковской тайне сведения о клиенте, в то время как в Законе о банках в содержание банковской тайны сведения о клиентах не включены;

в-пятых, в Законе о банках вводится дополнительное понятие «корреспондент кредитной организации», которого нет в ГК РФ.

Таким образом, на основании изложенного можно констатировать, что Закон о банках трактует понятие «банковская тайна» значительно шире, чем ГК РФ, из чего следует, что в одном из названных законодательных актов имеет место юридическая ошибка законодателя, которая по классификации В.М. Сырых относится к фактографическим и состоит в том, что законодатель упускает отдельные реальные жизненные обстоятельства, имеющие существенное значение для содержания проектируемых норм права. В результате норма получает более широкое действие, чем хотел законодатель, либо, наоборот, не охватывает всех общественных отношений, которые по логике вещей должны были подпадать под действие данной нормы¹.

В связи с этим возникает настоятельная необходимость определить, какой именно из названных законов содержит такую ошибку. Это поможет выяснить вопрос об объеме сведений, составляющих банковскую тайну, и, соответственно, каким законом следует руководствоваться в практической деятельности.

В научной литературе содержатся различные мнения по данному вопросу. Некоторые ученые полагают, что в этой противоречивой ситуации при решении вопроса о том, какие сведения составляют банковскую тайну, следует, видимо, руководствоваться определением, данным в ст. 857 ГК РФ, поскольку оно точнее².

Не затрагивая пока данного вывода по существу, коснемся обоснования, которое положено в его основу. С таким решением вопроса трудно согласиться, так как это не юридическое, а скорее математическое обоснование: только в математике и смежных науках тот или иной вывод можно обосновывать ссылкой на точность того или иного результата.

Вызывают возражения и доводы, обосновывающие тезис о том, что ст. 26 Закона о банках является более адекватной, так как дает широкое толкование понятию «банковская тайна», что соответствует банковской практике во многих странах. Автор этого тезиса

¹ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. С. 395.

² См.: Пешаков А.М. Указ. соч. С. 65.

утверждает, что и российское законодательство вслед за мировой практикой перешло к широкому определению банковской тайны, охватывающему любые сведения о клиентах и корреспондентах, полученные банком в ходе банковской деятельности¹.

Однако ссылаться на мировую практику правомерно лишь в случае, если соответствующая норма уже стала общепризнанным принципом и нормой международного права либо закреплена в международном договоре Российской Федерации и в связи с этим является составной частью правовой системы РФ (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). В иных случаях, включая рассматриваемый нами, международная практика может выполнять исключительно ознакомительные, иллюстративные или рекомендательные функции, но ни в коем случае не служить обоснованием того или иного толкования федерального законодательства РФ.

Более пристального внимания заслуживает позиция, согласно которой для применения двух статей, регулирующих одинаковые правоотношения, но в разной редакции, целесообразно использовать правило о соотношении общих и специальных правовых норм и, поскольку ст. 26 Закона о банках является специальной, надо следовать ее требованиям².

В противовес изложенному высказывается и иное мнение: при коллизии гражданско-правовых норм, содержащихся в любом нормативном акте (в том числе в федеральном законе), со статьями ГК суд, как и любой другой орган, применяющий право, обязан руководствоваться нормами ГК. При этом общие принципы действия законов, согласно которым последующий акт вытесняет ранее изданный, а специальный — общий акт, в данном случае не применяются. Следовательно, примат ГК носит абсолютный характер, а значит, сохраняется по отношению к актам, принятым после вступления его в силу, и к различного рода специальным актам, если иное, т.е. возможность отступления в таком акте от норм Кодекса, в самом ГК прямо не предполагается. Речь идет об имеющейся во многих статьях ГК оговорке: «если иное не предусмотрено законом»³.

Если применить такой подход к интересующему нас случаю, то получится, что приоритет имеет определение банковской тайны, изложенное в ст. 857 ГК РФ.

¹ См.: Олейник О.М. Основы банковского права: Курс лекций. С. 225—226.

² См.: Олейник О.М. Правовые проблемы банковской тайны // Хозяйство и право. 1997. № 6. С. 135.

³ См.: Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995. С. 44.

Представляется, что при решении вопроса о том, каким определением банковской тайны следует руководствоваться в практической деятельности, исходить не из формально-юридических принципов действия законов, согласно которым последующий закон вытесняет ранее принятый, а специальный закон — общий, а во главу угла ставить прежде всего соответствие либо несоответствие того или иного закона Конституции РФ.

Конституция РФ не содержит прямого упоминания о банковской тайне как объекте правового регулирования, однако это не означает, что в ней никак не урегулированы общественные отношения, тем или иным образом связанные с банковской тайной. Имеется в виду ч. 1 ст. 23 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

О взаимосвязи категории «банковская тайна» с такими конституционными категориями, как «личная тайна» и «семейная тайна», говорят многие авторы¹.

Отмечается, например, что тайну частной (личной) жизни составляют сведения об определенном человеке, не связанные с его профессиональной или общественной деятельностью и дающие оценку его материальному состоянию. Законодательство вводит специальные нормы по защите тайны частной жизни, когда гражданину для осуществления его права необходимо содействие третьих лиц — профессионалов: врачебная тайна, нотариальная тайна, адвокатская тайна, банковская тайна².

Чтобы обосновать наличие теснейшей взаимосвязи банковской тайны с личной или семейной тайной, необходимо исследовать происхождение сведений, составляющих банковскую тайну. Их первопричиной является желание конкретного индивидуума заключить договор банковского счета или банковского вклада с банком, основанное на свободном волеизъявлении. Причем первоначально такое желание формируется у человека по отношению не к какой-либо конкретной кредитной организации, а к кредитной ор-

¹ См., напр.: Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Т. 1. С. 307; Гражданское право: Учебник. В 2-х т. / Под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. С. 363.

² См.: Гражданское право. Часть первая: Учебник / Под ред. А.Г. Калпина и А.И. Масляева. М., 1997. С. 142. И.Л. Петрухин, например, конструируя общую правовую концепцию частной жизни, на основе которой он рассматривает отдельные тайны и их правовую защиту, однозначно указывает на взаимосвязь банковской тайны, личной тайны и права на неприкосновенность частной жизни (см.: *Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть)*. М., 1998).

ганизации вообще, т.е. к абстрактному банку. Сформировавшись, такое желание побуждает индивидуума из всего многообразия существующих кредитных организаций выбрать ту, которая наиболее полно соответствует его личным интересам и сможет наиболее удобно для него удовлетворить его личные потребности. Приняв окончательное решение о том, чтобы стать вкладчиком банка, и имея право на свободное использование своего имущества, закрепленное в ст. 34 Конституции РФ, гражданин в соответствии со ст. 37 Закона о банках свободен и в выборе банка для размещения принадлежащих ему денежных средств, а также может иметь вклады в одном или нескольких банках.

Таким образом, сведения о материальном положении человека и, следовательно, о количестве помещенных им во вклад, принадлежащих ему денежных средств, могут являться частью личной или семейной тайны. При этом определяющее значение имеет субъективное отношение конкретного индивидуума к соответствующим событиям и фактам своей жизни.

Косвенное подтверждение данного тезиса можно найти в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 2 «О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей»¹, где указано, что отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать из договоров на оказание финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных (бытовых) нужд потребителя-гражданина, в том числе на предоставление кредитов для личных (бытовых) нужд граждан, на открытие и ведение счетов клиентов-граждан, осуществление расчетов по их поручению, а также услуг по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей, на оказание им консультационных услуг, и из других договоров, направленных на удовлетворение личных (бытовых) нужд граждан, не связанных с извлечением прибыли.

В данном случае следует обратить внимание на то, что заключение гражданами вышеперечисленных договоров с соответствующим банком направлено на удовлетворение их личных нужд, и потому вывод о взаимосвязи банковской тайны с личной и семейной тайной человека и гражданина получает дополнительное подтверждение.

¹ Бюлл. Верховн. Суда РФ. 1997. № 3.

В соответствии с п. 1 ст. 150 ГК РФ личная и семейная тайна относятся к нематериальным благам, которые согласно ст. 128 ГК РФ являются одним из видов объектов гражданских прав. Объектом признается то, по поводу чего возникает гражданское правоотношение. Помимо нематериальных благ ст. 128 ГК РФ выделяет такой вид объектов гражданских прав, как информация. В соответствии со ст. 2 Закона об информации от 20 февраля 1995 г. информация — это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

Сопоставив это определение с определением банковской тайны (в данном случае не имеет значения, содержится ли такое определение в ГК РФ либо в Законе о банках, мы неизбежно приходим к выводу, что банковская тайна является одним из видов информации.

Таким образом, следует констатировать, что категория «банковская тайна», с одной стороны, взаимосвязана с нематериальными благами как одним из видов объектов гражданских прав, так как может включать в себя сведения, составляющие личную или семейную тайну гражданина, а с другой — полностью соответствует всем признакам информации как иного самостоятельного вида объектов гражданских прав, который упоминается в ст. 129 ГК РФ помимо и наравне с нематериальными благами.

На первый взгляд существует внутреннее противоречие гражданского законодательства, так как пока совершенно не ясно, к какому конкретно виду объектов гражданских прав относится банковская тайна. В связи с этим правомерно констатировать тот факт, что правоотношения, возникающие по поводу банковской тайны, недостаточно полно и последовательно урегулированы нормами гражданского и банковского законодательства, что связано, во-первых, с одновременностью принятия соответствующих законодательных актов, что предполагает известное изменение со временем теоретико-практических воззрений законодателя на соответствующий объект гражданских прав, и во-вторых, с тем, что банковская тайна является новым, ранее неизвестным российскому законодателю, а потому и недостаточно исследованным с научной точки зрения объектом гражданско-правового регулирования.

Тем не менее дальнейшее исследование вопроса приводит к выводу, что в данном случае противоречия либо нет совсем, либо оно не носит непреодолимого характера. С одной стороны, банковская тайна является подвидом информации и в этом качестве представляет собой (наряду с любой другой информацией) «идеальный ком-

понент бытия, т.е. благо нематериальное»¹ и, следовательно, теснейшим образом связана с нематериальными благами как самостоятельным объектом гражданских прав. С другой стороны, личная или семейная тайна — это не что иное, как информация о каких-либо фактах, событиях, явлениях и процессах, происходящих либо произошедших в жизни конкретного лица или его семьи. И с этой точки зрения личная и семейная тайна — это один из видов конфиденциальной информации.

Таким образом, банковская тайна как объект правового регулирования одновременно объединяет в себе характерные черты, присущие таким различным видам объектов гражданских прав, как информация и нематериальные блага.

В соответствии со ст. 129 ГК РФ объекты гражданских прав подразделяются на три группы, если принять за основу деления оборотоспособность соответствующих объектов. Трудно не согласиться с точкой зрения, что под оборотоспособностью подразумевается возможность отчуждения объекта по договору купли-продажи, мены или дарения либо его перехода от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (в форме наследования или реорганизации юридического лица)². К первой группе относятся свободно обращающиеся объекты права, ко второй — объекты, ограниченно оборотоспособные, а к третьей — объекты, изъятые из оборота.

На наш взгляд, банковская тайна относится к ограниченно оборотоспособным объектам. Это вытекает из сопоставления положений ст. 139 ГК РФ, в соответствии с которой информация составляет служебную или коммерческую тайну (а значит, и банковскую тайну, так как мы обязаны признать сопоставимость и соотносимость банковской тайны как объекта правового регулирования со служебной и коммерческой тайной³) в случае, когда она обладает тремя следующими признаками: во-первых, соответствующая информация неизвестна третьим лицам; во-вторых, к ней нет свободного доступа на законном основании; в-третьих, обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности, с по-

¹ Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. 1997. Ч. 1. С. 215.

² См.: Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. С. 203.

³ О соотносимости режима банковской тайны с режимами коммерческой, религиозной, медицинской, следственной и судебной тайны см.: Олейник О.М. Основы банковского права: Курс лекций. С. 218.

ложениями ст. 129 ГК РФ, согласно которой ограниченно оборотоспособные объекты могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо их нахождение в обороте допускается по специальному разрешению.

Вместе с тем взаимосвязь банковской тайны с личной и семейной тайной, характеризующая ее как нематериальное благо, указывает на то, что отношения, возникающие по поводу банковской тайны, — это личные неимущественные отношения, которые являются по своему характеру абсолютными. Следовательно, управомоченному лицу противостоит в этих случаях неопределенный круг лиц, обязанных воздерживаться от каких бы то ни было нарушений личных неимущественных прав¹.

Специфика абсолютного характера личных неимущественных прав по сравнению с иными правами подобного рода, например с правом собственности, состоит в том, что для их структуры характерно наличие двух правомочий: во-первых, возможности управомоченного лица требовать от неопределенного круга обязанных лиц воздерживаться от нарушения его права; во-вторых, возможности прибегнуть в случае нарушения его права к установленным законом мерам защиты.

Суть гражданско-правовой охраны личной жизни состоит в обеспечении свободы гражданина определять поведение в индивидуальной жизнедеятельности по своему усмотрению, исключаящей вмешательство в его личную жизнь со стороны других лиц, кроме случаев, прямо предусмотренных законом².

Отрицание взаимосвязи банковской тайны с личной и семейной тайной и соответственно признание за государственными органами права на широкое и неограниченное ознакомление и использование по своему усмотрению сведений, тайну которых в соответствии с законом обязаны гарантировать кредитные организации и Банк России, своими корнями уходит в советско-тоталитарное мышление, когда краеугольным камнем советского гражданского законодательства, заложенным при разработке первого российского ГК 1922 г., было ленинское указание об усилении «вмешательства государства в частноправовые отношения, в гражданские дела», чтобы не выпустить из своих рук ни малейшей возможности расширить вмешательство государства в «гражданские отно-

¹ См.: Гражданское право: Учебник. В 2-х т. / Под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. С. 361.

² См.: Красавчикова Л.О. Личная жизнь граждан под охраной закона. М., 1983. С. 32—33.

шения»¹, что в дальнейшем определило преимущественно публичный характер советского гражданского права².

Утверждение о взаимосвязи права клиента на банковскую тайну с правом каждого на личную и семейную тайну и посредством этого с основами конституционного статуса человека и гражданина предполагает более подробное освещение вопроса об отношениях государства и личности.

В литературе отмечается, что задача конституционного регулирования состоит в том, чтобы: 1) максимально полно и последовательно закрепить основные права и свободы человека и гражданина; 2) органически включить их во все остальные конституционные институты, обеспечить их взаимосвязь с принципами хозяйствования, управления государством, федеральным устройством; 3) создать структуры, процедуры и нормы — все механизмы, необходимые для осуществления конституционных прав и свобод человека³.

Конституционный принцип социального государства предполагает, в частности, что социальное государство не должно быть патерналистским. Оно не способно взять на себя полностью заботу о человеке, обеспечить все его нужды, поскольку оно уже не связано объемной предпринимательской деятельностью, а удельный вес государственной собственности в экономике сравнительно незначителен⁴.

Конституция Российской Федерации 1993 г. решительно отказалась от тезиса о главенстве государства в экономике. Заложенный в ней принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2) означает, что основной обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, понимаемых как естественные, изначально принадлежащие индивидууму⁵.

Конституция в современном демократическом государстве должна выражать не только и не столько его интересы, сколько

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 412.

² Российское законодательство... С. 271. В данном случае уместно вспомнить и слова Н.И. Тургенева, который указывал, что «все благое основывается на свободе, а злое происходит оттого, что некоторые из людей, обманываясь в своем предназначении, берут на себя дерзкую обязанность за других смотреть, думать, за других действовать и прилагать о них самое мелочное и всегда тщетное попечение» (Тургенев Н.И. Опыт теории налогов // У истоков финансового права. С. 123).

³ См.: Кутафин О.Е. Основы общественного строя и политики Российской Федерации // Государственное право Российской Федерации. М., 1993. Т. 1. С. 108.

⁴ См.: Конституция Российской Федерации: Комментарий. М., 1994. С. 22.

⁵ Подробнее см.: Гаджиев Г.А. Указ. соч. С. 114.

интересы гражданского общества в целом. На этом фоне смысловой центр конституционного права должен все более смещаться от обезличенного государства (что характерно для авторитарных режимов) к человеку, его потребностям и интересам, к универсальным общечеловеческим ценностям, поскольку именно человек является собой тот «атом», который лежит «первокирпичиком» в основании гражданского общества¹.

Следует подчеркнуть, что право гражданина на банковскую тайну, будучи взаимосвязанным с конституционными правами на личную и семейную тайну, имеет естественно-правовой характер, оно не даруется индивиду, а согласно Конституции принадлежит каждому от рождения вместе с другими правами и свободами человека (ч. 2 ст. 17).

Положение о том, что неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна неотчуждаемы, закреплено и в п. 1 ст. 150 ГК РФ.

Право на неприкосновенность частной жизни, право на личную и семейную тайну, иные личные неимущественные права и другие нематериальные блага (а значит, и право на банковскую тайну) в смысле их естественного происхождения не являются внутренним делом России и не могут произвольно ограничиваться государством.

Право на банковскую тайну экстерриториально. Генезис этого права не в позитивных законах и даже не в Конституции. Не случайно в литературе отмечается, что закрепление основных прав в основном законе, в международных документах не меняет их природы как прав естественных, приобретенных от рождения².

Основные элементы института неприкосновенности частной (личной) жизни закреплены в ст. 12 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (Рим).

В соответствии с практикой Европейского Суда вмешательство властей в частную жизнь граждан возможно лишь при условии, что оно действительно необходимо, т.е. когда потребность в нем вызы-

¹ См.: *Кашкин С.Ю.* Смена цивилизаций и конституция: формирование ее глобального идеала // Государство и право. 1992. № 11. С. 39.

² Подробнее см.: *Гаджиев Г.А.* Указ. соч. С. 126—127.

ваются интересами национальной безопасности, экономического благосостояния страны и т.д.¹

Элементом правового статуса банковской тайны как объекта правового регулирования являются юридические гарантии соответствующего права клиента. Это вытекает из положений ст. 857 ГК РФ и ст. 26 Закона о банках, согласно которым определенные субъекты гарантируют тайну соответствующих сведений.

Различаются гарантии реализации и гарантии охраны (защиты) прав, обязанностей и законных интересов личности. Необходимость в защите права или обязанности наступает тогда, когда есть неисполнение юридической обязанности или злоупотребление правом, а также когда возникает препятствие к их осуществлению либо спор о наличии самого права или обязанности².

С юридическими гарантиями связана также реальность основных прав и свобод, т.е. такое их состояние, когда каждый индивид не только по закону, но и фактически обладает этими правами и свободами³.

Юридические гарантии банковской тайны, как уже говорилось, неразрывно связаны с основными правами и свободами человека и гражданина, как бы вмонтированы в них, и в силу этого подкрепляются конституционными гарантиями, которые характеризуются следующим:

1) будучи «непосредственно действующими» (ст. 18 Конституции РФ), они обеспечиваются правосудием. Это значит, что для защиты своих прав и законных интересов граждане могут ссылаться на положения Конституции, а в судебных решениях допустима прямая ссылка на них;

2) положения Конституции, закрепляющие гарантии, «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти» (ст. 18 Конституции РФ). Таким образом, прямое действие этих норм проявляется и в том, что они связывают законодателя и являются основой для разработки юридических гарантий в банковском, гражданском, финансовом и ином законодательстве⁴. Вот почему предусмотренную

¹ См.: *Энтин М.Л.* Международные гарантии прав человека: Опыт Совета Европы. М., 1997. С. 230.

² См.: *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 203.

³ См.: Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе. М., 1987. С. 40.

⁴ Подробнее см.: *Гаджиев Г.А.* Указ. соч. С. 147.

ГК РФ и Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» систему гарантий защиты сведений, составляющих банковскую тайну, необходимо соизмерять с конституционными гарантиями, которые зачастую «перекрывают» гарантии, предусмотренные в отраслевых законах.

К числу важнейших конституционных гарантий, имеющих всеобщий характер, следует отнести наряду с гарантиями, закрепленными в Конституции РФ (ч. 3 ст. 15; ст. 33; ч. 1 и 2 ст. 45, ст. 46, 47, 52—54, 57; ч. 1 ст. 74), такую важнейшую конституционную гарантию, как недопустимость ограничения права на соответствующую тайну кроме как на основании судебного решения (ч. 2 ст. 23), которая также имеет всеобщий характер и первостепенное практическое значение при исследовании вопросов, касающихся банковской тайны как объекта правового регулирования.

Таким образом на вопрос о том, каким законом необходимо руководствоваться в практической деятельности, следует ответить, что положения ст. 26 Закона о банках, касающиеся объема сведений, составляющих банковскую тайну, более полно и широко трактуют рассматриваемое понятие и, следовательно, более полно учитывают соответствующие конституционные права человека и гражданина, а значит, имеют приоритет по отношению к соответствующим положениям ст. 857 ГК РФ.

В подтверждение этого тезиса еще раз остановимся на вопросе о верховенстве Конституции, который достаточно полно освещен в юридической литературе. Так, отмечается, что в отношении всех остальных правовых актов в данной национальной системе права верховенство Конституции является общепризнанным¹.

Реализация Конституции предполагает верное толкование конституционных норм, своевременное принятие и изменение законодательных и иных актов, применение их для анализа и оценки общественных ситуаций и процессов².

Следует сказать, что ст. 857 ГК РФ в той части, где в банковскую тайну включены сведения о клиенте, трактует рассматриваемое понятие конкретнее, чем ст. 26 Закона о банках, в которой в объем банковской тайны такие сведения не включены.

Следовательно, исходя из верховенства Конституции по отношению ко всем другим правовым актам, на вопрос об объеме све-

¹ См.: Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 31.

² Там же. С. 7.

дений, составляющих банковскую тайну, нужно ответить, что режим банковской тайны распространяется на сведения:

- об операциях клиентов и корреспондентов;
- о счетах клиентов и корреспондентов;
- о вкладах клиентов и корреспондентов;
- о клиентах и корреспондентах кредитной организации,
- а также на иные сведения, устанавливаемые кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону.

Выяснение вопроса об объеме сведений, составляющих банковскую тайну, сделало возможным рассмотрение вопроса о содержании этих сведений, которые можно подразделить на отдельные блоки.

Тайными являются:

во-первых, сведения о счете любого вида (расчетном, текущем, бюджетном, валютном, депозитном, ссудном счете физического лица и т.д.), о внутрибанковском счете (по учету просроченных кредитов, покупке векселей и т.д.), об открытии, закрытии, переоформлении, переводе счета в другой банк и т.д.;

во-вторых, сведения о всех видах банковских вкладов (срочные, до востребования, вклады в пользу третьих лиц (ст. 842 ГК РФ), которые касаются сумм денежных средств, их зачисления на счет или снятия со счета, а также их остатка;

в-третьих, сведения о любых операциях, совершаемых клиентом или корреспондентом кредитной организации, т.е. не только сведения об операциях по счету (ст. 857 ГК РФ), но и информация о любых финансовых операциях — сведения о любых банковских операциях, а также иных сделках клиентов и корреспондентов, которые отражаются в документах соответствующей кредитной организации;

в-четвертых, сведения о клиентах и корреспондентах кредитной организации. Если клиент — физическое лицо, то тайной являются его паспортные данные, сведения о внесении третьими лицами денежных средств на счет владельца, данные о наличии или отсутствии сберегательных книжек и сертификатов и т.д. Если это юридическое лицо, то тайной являются все сведения, хранящиеся в юридическом деле клиента, в том числе справки из государственных органов о регистрации и постановке на учет, учредительные документы и т.д.;

в-пятых, иные сведения, устанавливаемые кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону.

По поводу содержания иных сведений, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону, отмечается, что однозначно ответить на вопрос, что это за сведения, затруднительно, и можно лишь предполагать, что речь идет об информации, касающейся непосредственно клиентов¹.

В другом источнике имеется следующая характеристика: любые иные сведения, установленные кредитной организацией и соотносимые с ее клиентами. При этом тезис о том, что иные сведения, установленные кредитной организацией, должны быть соотносимы с ее клиентами, обосновывается высказываниями немецких и французских юристов, на основании чего делается вывод, что российское законодательство вслед за мировой практикой перешло к широкому определению банковской тайны, охватывающему любые сведения о клиентах и корреспондентах, полученные банком в процессе своей деятельности².

Вышеприведенные выводы, по сути совершенно верные (в особенности последний), с нашей точки зрения, нуждаются в дополнительном обосновании, так как ссылка на мировую практику при толковании федерального законодательства не вполне корректна.

На самом деле, применение законодателем формулы «иные сведения, устанавливаемые кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону» означает, что: во-первых, при установлении перечня «иных сведений» кредитная организация должна исходить исключительно из интересов клиентов, т.е. «иные сведения, устанавливаемые кредитной организацией» должны включать в себя только сведения о клиентах и корреспондентах; во-вторых, в каждом конкретном случае такой перечень должен носить строго индивидуальный характер; в-третьих, кредитная организация должна исходить из необходимости предотвращения даже потенциальной возможности причинения ущерба своим клиентам (включая моральный вред) в случае несанкционированного распространения соответствующих сведений.

Последний тезис — о моральном вреде — требует обоснования. В ст. 151 ГК РФ предусматривается, что моральный вред подлежит компенсации, когда он причинен действиями, нарушающими личные неимущественные права гражданина; одновременно предусмотрено, что законом могут быть установлены и другие случаи компенсации морального вреда. Иначе говоря, компенсация мо-

¹ См.: Плешаков А.М. Указ. соч. С. 65.

² См.: Олейник О.М. Правовые проблемы банковской тайны. С. 147.

рального вреда, возникшего в связи с нарушением имущественных прав граждан, допускается лишь в случаях, прямо предусмотренных законом.

В настоящее время таким законом является Закон о защите прав потребителей. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 2 «О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» указано, что отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать из договоров на оказание финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных (бытовых) нужд потребителя-гражданина, в том числе предоставление кредитов для личных (бытовых) нужд граждан, открытие и ведение счетов клиентов-граждан, осуществление расчетов по их поручению, услуги по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей, оказание им консультационных услуг, и из других договоров, направленных на удовлетворение личных (бытовых) нужд граждан, не связанных с извлечением прибыли¹.

Таким образом, если банк в процессе предоставления кредита получит какие-либо сведения о состоянии здоровья клиента или его семейном положении, эти сведения, а не только операции, произведенные для выдачи кредита, могут быть включены в банковскую тайну².

Выше было показано, что банковская тайна является одним из подвидов объектов гражданских прав, которому присущи характерные черты таких видов объектов гражданских прав, как информация и нематериальные блага.

Специфичность банковской тайны заключается в том, что эта тайна относится к ограниченно оборотоспособным объектам гражданских прав, т.е. к тем, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо нахождение которых в обороте допускается лишь по специальному разрешению (ч. 2 п. 2 ст. 129 ГК РФ). То, что банковская тайна как объект гражданских прав может принадлежать лишь определенным участникам гражданского оборота, свидетельствует о неизбежной необходимости выяснения отношений собственности по поводу сведений, составляющих банковскую тайну.

¹ Бюлл. Верховн. Суда РФ. 1997. № 3.

² См.: Олейник О.М. Правовые проблемы банковской тайны. С. 147.

В соответствии со ст. 23 Конституции РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Следовательно, приняв решение об открытии счета в банке и имея право на свободное использование своего имущества (ст. 34 Конституции РФ), гражданин свободен и в выборе банка для размещения принадлежащих ему денежных средств (ст. 37 Закона о банках), а значит, является собственником информации о конкретном банке, в который он решил вложить свои деньги, о сумме вклада и т.д.

Будучи исключительным носителем и собственником информации о себе самом, клиент приходит в конкретную кредитную организацию для того, чтобы на паритетных началах заключить договор банковского счета или банковского вклада. Эта информация для клиента является личной тайной, семейной тайной либо тайной иных (финансовых) сообщений, право на которые гарантировано Конституцией РФ. Эта же самая информация в результате заключения соответствующего гражданско-правового договора для кредитной организации трансформируется в банковскую тайну, которую обязаны хранить все служащие этой организации.

Здесь следует сделать небольшое отступление и напомнить, что общественные отношения, возникающие по поводу защиты информации, а также прав субъектов, участвующих в информационных процессах, регулируются Законом об информации от 20 февраля 1995 г., который при разрешении любых вопросов, связанных с порядком правовой защиты сведений, составляющих банковскую тайну, должен в обязательном порядке применяться наряду и во взаимосвязи с Законом о банках и ГК РФ.

В соответствии со ст. 2 Закона об информации:

— собственник информационных ресурсов — субъект, в полном объеме реализующий полномочия владения, пользования, распоряжения указанными объектами;

— владелец информационных ресурсов — субъект, осуществляющий владение и пользование указанными объектами и реализующий полномочия распоряжения в пределах, установленных Законом;

— информационные ресурсы — отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах);

— документированная информация (документ) — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать.

Возвратимся теперь к исследуемому вопросу. В результате заключения договора банковского счета или банковского вклада между клиентом и кредитной организацией информация, исключительным носителем и собственником которой являлся гражданин, приобретает вид документированной информации и становится банковской тайной. Собственником этой информации остается клиент, а кредитная организация соответственно выступает ее владельцем. По мере накопления документированная информация, содержащая банковскую тайну, образует информационные ресурсы кредитной организации, которые включаются в состав ее имущества (п. 1 ст. 6 Закона об информации).

Особенность указанных информационных ресурсов как элемента состава имущества кредитной организации состоит в том, что полномочия владения и пользования рассмотренными объектами банк осуществляет в полном объеме, а полномочие распоряжения — исключительно в установленных законом пределах.

Сопоставительный анализ Закона о банках и Закона об информации позволяет сделать важные выводы по поводу содержания иных сведений, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону.

В Законе об информации содержится следующее определение: информация о гражданах (персональные данные) — это сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (ст. 2). Сведения о том, где гражданин хранит свои деньги, какую конкретно сумму и т.д., несомненно относятся к категории персональных данных. Иначе говоря, персональные данные являются неотъемлемой частью сведений, составляющих банковскую тайну.

Следовательно, получает дополнительное подтверждение тезис о том, что сведения о клиентах (ст. 857 ГК РФ), а также иные сведения, устанавливаемые кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону (ст. 26 Закона о банках), должны включать любые сведения, позволяющие идентифицировать личность клиентов.

На основании изложенного понятие «банковская тайна» можно определить следующим образом:

Банковская тайна — это защищаемые кредитной организацией сведения об операциях, счетах и вкладах ее клиентов и корреспондентов, а также иные, устанавливаемые кредитной организацией на основании федеральных законов в их интересах сведения, по которым можно идентифицировать клиентов и корреспондентов кредитной организации.

Напомним значение понятий «клиент банка» и «корреспондент банка», которые употреблены в предложенном определении.

Клиенты банка — юридические и физические лица, обращающиеся в банк для совершения кредитных, вкладных, расчетных, валютных и других операций¹.

Корреспондент банка — кредитная организация, с которой у банка установлены корреспондентские отношения, т.е. договорные отношения между кредитными учреждениями, цель которых — осуществление платежей и расчетов по поручению друг друга. Для установления корреспондентских отношений кредитные учреждения обмениваются письмами. Стороны договариваются, по каким счетам будут производиться взаимные расчеты, обмениваются образцами подписей должностных лиц, тарифами комиссионного вознаграждения, а также договариваются о том, чей телеграфный ключ будет применяться для удостоверения подлинности выставляемых ими платежных поручений. Кредитные учреждения, установившие между собой корреспондентские отношения, называют друг друга корреспондентами².

После уяснения сущности понятия «банковская тайна» необходимо показать, как это понятие соотносится с понятием «коммерческая тайна банка».

Проведенные исследования позволяют сформулировать следующее определение: *коммерческая тайна банка* — это сведения о деятельности кредитной организации, конкретный перечень которых установлен руководителем банка с целью защиты прав и интересов кредитной организации и доведен до служащих банка с учетом правил о сведениях, которые не могут быть отнесены к числу объектов коммерческой тайны³.

Схематично соотношение банковской тайны и коммерческой тайны банка можно изобразить следующим образом:

¹ См.: Финансово-кредитный словарь. Т. 2. С. 48.

² Там же. С. 83.

³ Подробнее см.: Викулин А.Ю. Категории «банковская тайна» и «коммерческая тайна банка» и их соотношение // Банк. дело. 1997. № 12. С. 36—40.

Схема 2



Таким образом, нельзя согласиться с рядом авторов, считающих, что «банковская тайна представляет собой специфический вид коммерческой тайны» и складывается, во-первых, из тайны самого банка как самостоятельного субъекта экономических отношений, и во-вторых, из сведений об операциях, счетах и вкладах клиентов банка и его корреспондентов¹.

На наш взгляд, между понятиями «банковская тайна» и «коммерческая тайна» существует ряд принципиальных различий, которые заключаются:

1) в субъектном составе лиц, устанавливающих содержание и объем соответствующей тайны (банковская тайна установлена законодателем на уровне федерального закона, коммерческую тайну устанавливает руководитель коммерческой организации по своему усмотрению, он вправе вообще не устанавливать в руководимой им организации режим коммерческой тайны);

2) в субъектном составе лиц, являющихся собственниками сведений, составляющих соответствующую тайну (собственником банковской тайны в отношении сведений о самом себе является клиент; собственником коммерческой тайны являются учредители коммерческой организации, т.е. лица, осуществляющие право собственности в отношении ее имущества);

¹ См.: Малеина М.Н. Банковская тайна // Законодательство и экономика. 1994. № 5—6. С. 15; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.И.Радченко. С. 299; Гвицман М.В. Правовое регулирование банковской тайны // Деньги и кредит. 1992. № 6. С. 57; Новое уголовное право России. Особенная часть: Учебн. пособие. М., 1996. С. 170; Банковский бизнес в России: криминологические и уголовно-правовые проблемы. М., 1994. С. 24; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный). С. 430.

3) в том, что установление и соблюдение режима банковской тайны, а значит, и ее защита является обязанностью всех служащих кредитной организации и за неисполнение ее они несут дисциплинарную, материальную и уголовную ответственность; установление же и соблюдение режима коммерческой тайны является не обязанностью, а правом руководителя организации, которым он может и не воспользоваться.

Важным представляется вопрос о порядке предоставления сведений, составляющих банковскую тайну, который изложен в ст. 26 Закона о банках. В зависимости от принадлежности соответствующих сведений различаются общие условия их предоставления.

Согласно ч. 1 ст. 26 справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией им самим, судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате РФ, органам государственной налоговой службы и налоговой полиции, таможенным органам РФ в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия прокурора — органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Часть 2 ст. 26 предусматривает, что справки по счетам и вкладам физических лиц выдаются кредитной организацией им самим, судам, а при наличии согласия прокурора — органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

В соответствии с ч. 3 ст. 26 справки по счетам и вкладам в случае смерти их владельцев выдаются кредитной организацией лицам, указанным владельцем счета или вклада в сделанном кредитной организацией завещательном распоряжении, нотариальным конторам по находящимся в их производстве наследственным делам о вкладах умерших вкладчиков, а в отношении счетов иностранных граждан — иностранным консульским учреждениям.

Анализ этой статьи приводит к выводу о ряде несоответствий, содержащихся в ней.

Согласно этому закону справки в отношении юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются только по их операциям и счетам. Таким образом, в ч. 2 ст. 26 не упомянуты вклады, о которых говорится в ч. 1 этой статьи. Выдача справок в отношении физических лиц возможна исключительно по их счетам и вкла-

дам — соответственно из ч. 3 пропали операции, упомянутые в ч. 1 и 2 ст. 26.

Однако более принципиальный характер носят несоответствия, которые обнаруживаются между ст. 26 названного закона и другими законодательными актами.

Как показано выше, систему гарантий защиты сведений, составляющих банковскую тайну, необходимо соизмерять с конституционными гарантиями, которые зачастую перекрывают гарантии отраслевых законов.

Как уже говорилось, в соответствии со ст. 23 Конституции РФ:

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

2. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции РФ не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные, в частности, ч. 1 ст. 23 Конституции¹.

Обоснованный выше тезис о взаимосвязи категории «банковская тайна» с конституционными категориями «личная тайна» и «семейная тайна» делает очевидным утверждение, что установленный ст. 26 Закона о банках порядок предоставления сведений, составляющих банковскую тайну физических лиц, следует признать не соответствующим Конституции РФ.

Нельзя согласиться с мнением, что при решении вопроса о выдаче справки по счетам и вкладам клиентов не имеет юридического значения, осведомлен ли клиент о запросе заинтересованной организации².

Более того, на наш взгляд, необходимость согласия клиента на распространение о нем сведений, составляющих банковскую тайну, имеет определяющее значение, так как базируется на поло-

¹ Объясняя причины сохранения в действующем банковском законодательстве не соответствующего Конституции РФ порядка предоставления сведений, составляющих банковскую тайну, уместно будет привести слова из Доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. Миронова в 1998 г.: «...ситуация с правами человека остается в России крайне напряженной. Продолжают нарушаться права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Не сложилась атмосфера уважения к правам человека. Этот важнейший гуманистический принцип еще не стал составной частью российской правовой культуры» (РГ. 1999. 10 марта).

² См.: Деньги и кредит. 1997. № 10. С. 68.

жениях гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина», которые составляют основы правового статуса личности в РФ и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ (ст. 64 Конституции).

Важнейшие положения о порядке предоставления информации о гражданах (персональных данных) содержатся также в ст. 11 Закона об информации, в соответствии с которой «не допускается сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни, а равно информации, нарушающей личную тайну, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физического лица без его согласия, кроме как на основании судебного решения».

Коль скоро мы установили, что персональные данные входят в содержание банковской тайны, следует констатировать, что порядок предоставления сведений, составляющих банковскую тайну, предусмотренный в ст. 26 Закона о банках, действителен лишь при наличии согласия клиента. Если же согласие клиента на предоставление кредитной организацией справки по его счетам и вкладам в заинтересованные органы (в том числе и органы прокуратуры) отсутствует, то необходимо наличие вступившего в силу судебного решения.

Выше речь шла только о физических лицах, но порядок предоставления сведений, составляющих банковскую тайну физических лиц, должен распространяться и на юридические лица, а также на граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Обосновывая это положение, следует напомнить, что банковскую тайну можно рассматривать как объект права собственности, а также то, что сведения, составляющие банковскую тайну, являются собственностью не кредитной организации, а клиента. В соответствии же с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Таким образом, с учетом положений Закона об информации, порядок предоставления кредитными организациями сведений, составляющих банковскую тайну, нужно понимать следующим образом: без согласия клиента сведения о его операциях, счетах и вкладах выдаются кредитной организацией заинтересованным лицам (в том числе и прокурору) только на основании соответствующего вступившего в законную силу судебного акта.

Говоря о банковской тайне как объекте права собственности, необходимо сказать, что в соответствии с п. 4 ст. 6 Закона об информации субъекты, представляющие в обязательном порядке документированную информацию в органы государственной власти и организации, не утрачивают своих прав на эти документы и на использование информации, содержащейся в них.

Документированная информация, представляемая в обязательном порядке в органы государственной власти и организации юридическими лицами независимо от их организационно-правовой формы и форм собственности, формирует информационные ресурсы, находящиеся в совместном владении государства и субъектов, представляющих информацию. Подчеркнем, что слова закона «в обязательном порядке» применительно к сведениям, составляющим банковскую тайну, означают только тот порядок, который рассмотрен выше. Если порядок установлен Конституцией РФ и федеральными законами, то он уже в силу этого является обязательным.

Нам могут возразить, что рассмотренный порядок предоставления сведений, составляющих банковскую тайну, может затруднить расследование преступлений. Однако данный вопрос следует рассматривать с праксеологической точки зрения, иначе говоря, необходимо оценить соотношение прав человека и государственного (публичного) интереса раскрытия преступлений. Что лучше — принудить кредитную организацию к выдаче банковской тайны и благодаря этому раскрыть преступление или сохранить неприкосновенность этой тайны, т.е. защитить личность вопреки интересам раскрытия преступления, изобличения и наказания виновного?

Для ответа на этот вопрос законодатель использует метод взвешивания ценностей и построения системы приоритетов, действуя по принципу крайней необходимости: приносится в жертву меньшая социальная ценность ради сохранения большей ценности. При этом принимается во внимание, что задача раскрытия преступления далеко не всегда должна решаться ценой отказа от гарантий неприкосновенности частной жизни¹.

Порядок, при котором для получения сведений, составляющих банковскую тайну, необходимо решение суда, ни в коем случае не будет способствовать затруднению выявления и раскрытия преступлений на том основании, что подобный порядок уже закреп-

¹ См.: Петрухин И.Л. Указ соч. С. 17.

лен, например, в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности»¹ в отношении ограничения конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также права на неприкосновенность жилища (ст. 9). Это не только не препятствует выявлению и раскрытию преступлений, но и значительно способствует соблюдению конституционно закрепленных прав человека и гражданина.

Таким образом, ни с теоретической, ни с практической точки зрения нет оснований, препятствующих распространению указанного порядка на сведения, составляющие банковскую тайну.

Следует, однако, обратить внимание на недостатки Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», чтобы избежать их повторения при внесении изменений в банковское законодательство.

Недостатком этого закона является прежде всего отсутствие процедуры выдачи судебных решений на проведение оперативно-розыскных мероприятий. Так, не указано, кто участвует в судебных заседаниях, каков порядок их проведения, допускается ли заслушивание объяснений лица, ходатайствующего о проведении оперативно-розыскного мероприятия, каковы реквизиты судебного решения, и т.д.²

Закон установил лишь отдельные элементы процедуры, необходимой для получения судебного решения об ограничении соответствующих конституционных прав граждан. Так, для получения судебного решения на право проведения оперативно-розыскного действия руководитель органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность (ОРД), обращается в суд с мотивированным постановлением о необходимости проведения того или иного оперативного действия. Мотивировка постановления должна содержать фактические данные, свидетельствующие о том, что имеется необходимость в проведении оперативного мероприятия в определенном месте и в определенное время. По требованию судьи ему могут быть предоставлены иные материалы, касающиеся оснований для проведения оперативно-розыскного мероприятия.

Как отмечается в литературе, в Законе об ОРД ничего не говорится о том, проводится судебное заседание открыто или закрыто,

¹ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

² Более подробно о недостатках оперативно-розыскного законодательства см.: Петрухин И.Л. Указ. соч. Гл. 2.

кто в нем должен и может участвовать (в частности, прокурор, представитель органа ОРД), вправе ли судья вызывать и допросить некоторых лиц, которые могут пролить свет на законность постановления о проведении оперативного мероприятия, каковы реквизиты постановления судьи и в каком порядке — кассационном или надзорном — оно может быть обжаловано. Все эти пробелы в Законе лишают процесс разбирательства ходатайств в суде свойства официального судебного заседания и придают ему «кабинетный» характер¹. Указанные недостатки в значительной степени снижают правовой потенциал положения закона о необходимости судебного решения. Это не должно повториться при внесении изменений в Закон о банках в части, определяющей порядок предоставления сведений, составляющих банковскую тайну.

§ 11. Банковская система

Банковская система, будучи одним из важнейших звеньев рыночной экономики, оказывает огромное, разностороннее воздействие на жизнедеятельность общества в целом. Она не только обеспечивает механизм межотраслевого и межрегионального перераспределения денежного капитала, но и является ключевым элементом расчетного и платежного механизмов хозяйственной системы страны.

От состояния банковской системы государства существенным образом зависит защищенность и устойчивость национальной валюты, в том числе ее покупательная способность и курс по отношению к иностранным валютам, что имеет первостепенное значение для государственного суверенитета.

Бесперебойное и эффективное функционирование государственных органов и учреждений, развитие суверенного государства в целом напрямую зависят от состояния банковской системы страны, от ее устойчивости и надежности. Без такой системы невозможно успешно осуществлять государственные экономические, социальные, политико-правовые, экологические и другие программы и проекты.

Для любого подлинно суверенного государства вопросы обеспечения устойчивости национальной банковской системы имеют стратегическое значение и всегда актуальны, составляя часть содержания понятия «экономическая безопасность государства».

¹ Там же. С. 54.

Действующая в России банковская система, ее организационные формы и другие характеристики непосредственно регулируются Конституцией РФ, Законами о банках и о Банке России, другими федеральными законами, а также нормативными правовыми актами Банка России.

Методологически важно ответить на вопрос: почему банковская система России представляет собой именно систему, а не некое множество не связанных между собой элементов? Иными словами, необходимо показать особенности, раскрывающие системный характер банковской системы.

Анализируя банковскую систему Российской Федерации с точки зрения тезиса Берталанти¹, согласно которому практически любой объект может быть рассмотрен как система, можно прийти к выводу, что ей присущи все необходимые признаки, входящие в объем понятия «система»: целостность, структурность, взаимосвязь системы и среды, иерархичность, множественность описания каждой системы², а также наличие управляющего субъекта, поскольку банковская система относится к классу социальных систем.

¹ Людвиг фон Берталанти (1901—1972) в конце 40-х гг. выдвинул программу построения общей теории систем, предусматривающую формулирование общих принципов и законов поведения систем, независимо от их вида, природы составляющих их элементов и отношений между ними. В ходе реализации этой программы выявились противоречия и трудности, связанные с неправомерным приданием общей теории систем статуса философии современной науки (см.: Общая теория систем (критический обзор) // Исследования по общей теории систем. М., 1969. С. 23—82; Общая теория систем — обзор проблем и результатов // Системные исследования. Ежегодник, 1969. М., 1969. С. 30—54; История и статус общей теории систем // Системные исследования. Ежегодник, 1973. М., 1973. С. 20—37).

² *Целостность* (принципиальная несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов и невыводимость из последних свойств целого; зависимость каждого элемента, свойства и отношения системы от его места, функций и т.д. внутри целого); *структурность* (возможность описания системы через установление ее структуры, т.е. сети связей и отношений системы; обусловленность поведения системы не столько поведением ее отдельных элементов, сколько свойствами ее структуры); *взаимосвязь системы и среды* (формирует и проявляет свои свойства в процессе взаимодействия со средой, являясь при этом ведущим активным компонентом взаимодействия); *иерархичность* (каждый компонент системы в свою очередь может рассматриваться как система, а исследуемая в данном случае система представляет собой один из компонентов более широкой системы); *множественность описания каждой системы* (в силу принципиальной сложности каждой системы ее адекватное познание требует построения множества различных моделей, каждая из которых описывает лишь определенный аспект системы) и др. (см.: Философский энциклопедический словарь. С. 610).

Кроме того, в связи с тем что банковская система входит в число наиболее сложных социальных систем, она характеризуется наличием в ней не только процессов управления, но и способности к самоуправлению и самоорганизации. Банковская система является и самоорганизующейся, так как она способна в процессе функционирования видоизменять свою структуру.

Банковскую систему характеризует также то, что она является целенаправленной системой, так как ее поведение подчинено достижению определенных (разных по уровню, часто не согласующихся между собой) целей. Банковская система содержит все либо большую часть нужных элементов в необходимых пропорциях. Говоря в данном случае не о всех, а лишь о большей части элементов банковской системы, мы имеем в виду, что в современных условиях российская банковская система еще не получила необходимого развития. В ней отсутствуют такие элементы, как Федеральный архив кредитных историй, не обеспечена полисубъектность верхнего уровня, не функционирует система государственного гарантирования вкладов граждан в банках, отсутствует специализация кредитных организаций и т.д.

Банковская система входит в другую, более широкую финансово-кредитную систему, где она также взаимодействует с другими элементами и выполняет свою специфическую функцию.

Согласно ст. 2 Закона о банках банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, филиалы и представительства иностранных банков.

По нашему мнению, этот перечень неполон. Более полным представляется определение, сформулированное в Российской Банковской энциклопедии. В ней банковская система интерпретируется как совокупность банков, банковской инфраструктуры, банковского законодательства, банковского рынка¹.

Однако и это определение вызывает некоторые возражения.

Во-первых, банковское законодательство является не элементом банковской системы, а способом, формой, инструментом государственного управления ею.

Во-вторых, в этом определении ничего не говорится о небанковских кредитных организациях, которые являются одним из основных, наряду с банками, элементов банковской системы.

В-третьих, представляется необходимым включить в этот перечень также союзы и ассоциации кредитных организаций.

¹ См.: Российская банковская система. С. 51.

Они — важный элемент механизма самоуправления банковской системы.¹

Под банковской инфраструктурой как элементом банковской системы следует понимать все те предприятия, организации и учреждения, функционирование которых непосредственно направлено на обеспечение жизнедеятельности кредитных организаций и банковской системы в целом.

Важным элементом банковской системы, несомненно, является банковский рынок, на котором концентрируются банковские ресурсы и осуществляется торговля банковскими услугами.

Понятия «союз кредитных организаций» и «ассоциация кредитных организаций» содержатся в ст. 3 Закона о банках. Согласно этой статье кредитные организации имеют право создавать союзы и ассоциации 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 совместных задач кредитных организаций.

Из сказанного следует, что элементный состав банковской системы не ограничивается организациями, которые непосредственно осуществляют банковские операции. В число ее элементов входят также органы, которые регулируют или обслуживают деятельность банковской системы и сами могут не совершать банковских операций. При этом выдвигается лишь одно условие: данный орган должен быть специализированным органом управления или обслуживания банковской системы. Его основная функция должна состоять в решении вопросов, имеющих непосредственное отношение к деятельности этой системы¹.

Если внимательно рассмотреть банковскую систему РФ, то в ней можно обнаружить связи двух типов: во-первых, связи между однопорядковыми элементами банковской системы; во-вторых, связи между Банком России и остальными элементами банковской системы.

Связи первого типа обеспечивают отношения координации между указанными элементами системы, в то время как связи вто-

¹ Подробнее о банковской системе РФ см.: Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. С. 21—24, 107—128.

рого типа перерастают в отношения субординации, которые главным образом обеспечивают целостность системы.

Действительно, анализ деятельности Банка России по выполнению возложенных на него Законом о Банке России (ст. 3 и 4) основных целей, задач и функций показывает, что *Центробанк и есть тот элемент системы, который непосредственно осуществляет государственное управление банковской системой*. При этом используются преимущественно *методы государственного регулирования, экономические методы управления*, которые, как отмечалось выше, призваны создавать благоприятные экономические, правовые, организационные условия для функционирования кредитных организаций. Вместе с тем в процессе управления Банк России широко применяет и *административные средства* банковского регулирования.

Критерием отнесения элементов к тому или иному уровню является их положение в системе, обусловленное отношениями субординации. Так, Банк России расположен на верхнем уровне, поскольку уполномочен государством регулировать и контролировать систему в целом, т.е. осуществлять функцию управления всей системой. Что же касается коммерческих банков и остальных элементов банковской системы, то они в этом отношении должны быть однопорядковыми, полностью равноправными во взаимоотношениях друг с другом, в связи с чем составляют нижний уровень системы¹.

В последнее время в связи с необходимостью реструктуризации банковской системы широко распространился термин «системообразующие банки».

Используя этот термин, авторы обычно не раскрывают его содержания. Причем он употребляется в различных смысловых значениях. Поэтому возникает постоянная необходимость самостоятельно выявлять содержание рассматриваемого термина исходя из контекста, в котором он используется.

Анализ показывает, что термин «системообразующие банки» в средствах массовой информации чаще всего (и совершенно необоснованно) применяется в следующих близких по смыслу значениях:

1) как банки, имеющие высокое экономическое и социальное значение для России в целом или для региона (субъекта Федерации);

¹ Подробнее см.: Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. С. 142—143.

2) как банки, доля которых на рынке банковских услуг Российской Федерации или субъекта РФ существенна¹;

3) как крупные банки.

Подобные способы интерпретации термина «системообразующие банки» нельзя признать верными с теоретической точки зрения. Они чрезвычайно вредны с позиции практики.

Если банк определяется как «системообразующий», то это означает, что без данной кредитной организации банковская система существовать не может. Отсюда следует, что данный банк в обязательном порядке заслуживает каких-либо преференций и льгот (например, оказания первоочередной финансовой помощи при проведении реструктуризации банковской системы). Такой подход прямо противоречит принципам поощрения конкуренции и недопустимости монополизации на банковских рынках и не соотнобразуется с принципом равенства коммерческих банков как субъектов второго уровня банковской системы.

Во всех этих случаях понятие «системообразующий» банк подменяется понятиями «крупный» или «социально-значимый» банк, в то время как *системообразующим является такой элемент системы, без которого принципиально невозможно ее существование и дальнейшее развитие.*

Исходя из такого понимания, современные банковские системы рыночного типа имеют в наличии только один вид системообразующих кредитных организаций — центральные (эмиссионные) банки. Иных банков, обеспечивающих существование и развитие банковской системы, быть не может.

Следовательно, коммерческий банк, каким бы крупным и «социально значимым» он ни был, — это всего лишь крупный коммерческий банк, однопорядковый с другими (средними и мелкими) банками (в смысле принадлежности к уровням банковской системы) и равный им без каких-либо изъятий и исключений.

Особое положение в банковской системе занимают союзы и ассоциации кредитных организаций. Располагаясь в настоящее время на нижнем уровне этой системы, они являются важным ком-

¹ При этом оценка доли кредитной организации на рынках банковских услуг как существенной осуществляется на комплексной основе путем анализа доли кредитной организации в активах и пассивах кредитных организаций, действующих на территории Российской Федерации или субъекта РФ, количества обслуживаемых кредитной организацией клиентов и разветвленности ее структурных подразделений по обслуживанию клиентов, а также путем сравнения с долями на рынке банковских услуг других кредитных организаций, действующих на данной территории.

понентом механизма ее самоуправления. Они относятся к элементам нижнего уровня системы, так как не наделены законом властными полномочиями по отношению к коммерческим банкам — участникам союзов и ассоциаций. Например, решения Ассоциации Российских банков (АРБ) для банковской системы РФ не носят обязательного характера.

Термин «ассоциация кредитных организаций» может употребляться в двух значениях.

Во-первых, под ассоциацией кредитных организаций понимается добровольное объединение банков для защиты и представления своих интересов, координации деятельности и т.д. С этой точки зрения, сам факт объединения не дает этим банкам каких-либо преимуществ перед кредитными организациями, не являющимися членами данной ассоциации. Объединение в этом случае происходит с целью оптимизации защиты и представления интересов членов ассоциации.

Во-вторых, термином «ассоциация кредитных организаций» могут обозначаться конкретные органы (Совет ассоциации, Президент и т.п.), непосредственно осуществляющие ту деятельность, для которой собственно и состоялось объединение кредитных организаций. В этом смысле решения ассоциации распространяются только на ее членов и имеют для них обязательный характер лишь в случае закрепления соответствующего положения в Уставе ассоциации. При этом обязательность решений ассоциации для ее членов имеет своим основанием их первоначальное добровольное волеизъявление, высказанное при вступлении в ассоциацию.

Таким образом, банковская система Российской Федерации имеет в настоящее время двухуровневое построение со следующим элементным составом:

верхний (первый) уровень — Банк России;

нижний (второй) уровень — все остальные элементы банковской системы: союзы и ассоциации кредитных организаций, коммерческие банки, небанковские кредитные организации, банковская инфраструктура, банковский рынок.

Следует согласиться с тем, что дальнейшее качественное развитие банковской системы не должно затрагивать двухуровневый характер ее организационного построения¹.

¹ См.: Молчанов А.В. Коммерческий банк в современной России: теория и практика. М., 1996. С. 29.

Банковская система страны как элемент рыночной экономики не только управляется государством, но функционирует и в режиме самоуправления. При этом, как уже отмечалось, в пределах своих полномочий Банк России независим в своей деятельности от органов государственной власти и органов местного самоуправления (см. ч. 1 и 2 ст. 75 Конституции РФ; ст. 5 Закона о Банке России).

Закон предоставляет право на самоуправление не только банковской системе, но и ее подсистемам. Органам государственной власти и органам местного самоуправления запрещено вмешиваться в деятельность кредитных организаций по принятию ими решений, связанных с проведением банковских операций. Даже Банк России вправе вмешиваться в оперативную деятельность кредитных организаций лишь в предусмотренных законом случаях (ст. 9 Закона о банках). Решение всех вопросов, связанных с проведением кредитной организацией банковских операций, — прерогатива управленческих структур данной организации.

Анализируя вопрос о способности банковской системы к самоуправлению, важно четко представить себе полномочия Центробанка как органа самоуправления банковской системы¹. Для этого сопоставим полномочия Банка России как органа государственного управления банковской системой и сферой кредитно-денежных отношений с полномочиями Правительства РФ по управлению этим сегментом экономики.

Анализ конституционных норм ч. 1 и 2 ст. 75 и п. «б» ч. 1 ст. 114, в которых излагаются полномочия Банка России и Правительства РФ в кредитно-денежной сфере, указывает на то, что они различны по своему характеру. Статья 114 Конституции РФ устанавливает, что Правительство обеспечивает проведение в Российской Федера-

¹ В литературе высказывалась точка зрения, согласно которой центральный банк страны «должен быть выведен за рамки банковской системы как субъекта самоуправления, поскольку он как управленческое звено представляет государство, т.е. орган внешний» по отношению к банковской системе, в то время как самоуправление должно осуществляться именно элементом этой системы (см.: там же. С. 234).

На наш взгляд, центральный банк страны ни в каком отношении не может быть выведен за пределы банковской системы, поскольку его наличие в качестве элемента системы — необходимое условие, при котором банковская система страны обретает двухуровневое построение. А.В. Молчанов не учитывает специфику правового статуса Банка России, особенности его задач и функций. Как показывает сопоставительный анализ полномочий по управлению банковской системой, предоставленных Банку России и Правительству РФ Конституцией РФ, Центробанк страны выступает в двух ипостасях: как федеральный государственный орган специальной компетенции и как центр самоуправления банковской системы РФ.

ции единой финансовой, кредитной и денежной политики. Тем самым данное полномочие Правительства определяется как общее. Статья 75 Конституции РФ *уполномочивает* Центральный банк на выполнение *строго определенных функций* — осуществление денежной эмиссии, а также защиту и обеспечение устойчивости рубля.

Из этого следует, что на Правительство РФ вовсе не возлагается осуществление непосредственного повседневного государственного управления банковской системой. В то же время предусмотренные ст. 75 Конституции РФ функции Центрального банка как органа государственной власти специальной компетенции предполагают непосредственное управление им банковской системой. При этом весьма важно иметь в виду, что Банк России только при осуществлении этих функций — денежной эмиссии и действий по защите и обеспечению устойчивости рубля — выступает как федеральный орган государственного управления. Во всех других случаях, например при осуществлении банковского регулирования и надзора, подзаконного нормотворчества и т.п. Банк России может рассматриваться в качестве центра управления банковской системы как системы самоуправляющейся.

В основе подхода, получившего отражение в Конституции РФ, лежит представление о том, что денежный оборот государства с рыночной экономикой составляют: во-первых, деньги, принадлежащие физическим и юридическим лицам; во-вторых, деньги, принадлежащие государству. Государство — такой же субъект гражданского, в том числе денежного, оборота, как и другие (см. ст. 124—127 ГК РФ). Уже в связи с этим банковская система должна быть самоуправляемой, поскольку в ней сплетены как публичные, так и частные интересы.

Таким образом, *Центробанк не может по всем вопросам управления банковской системой выступать как федеральный государственный орган с присущим ему управленческим статусом.*

Публичный (т.е. государственный) интерес, требующий специального управления в кредитно-банковской сфере, условно подразделяется на общий и специальный.

Общий можно охарактеризовать как *требование стабильности кредитно-банковской системы*. Он реализуется в ряде статей Конституции Российской Федерации (п. «ж» ст. 71, ст. 75, п. «г» ст. 83, п. «в» ч. 1 ст. 103, п. «в» ст. 106, п. «б» ч. 1 ст. 114 и др.).

Что же касается *специального* интереса, то он, в дополнение к общему требованию стабильности, обуславливает *особые требования, связанные с защищенностью национальной валюты* (ч. 1 и 2 ст. 75

Конституции). Этот специальный интерес Конституция РФ уполномочивает реализовывать Центробанк, рассматривая его как федеральный орган государственной власти.

Итак, анализ конституционных норм позволяет прийти к выводу о том, что Центробанк выступает в двух лицах. *С одной стороны, как федеральный орган государственной власти, выполняющий задачи, связанные с защищенностью национальной валюты, а с другой — как своеобразный центр самоуправляющейся банковской системы, осуществляющий банковское регулирование, надзор, подзаконное нормотворчество и др.*

Выступая в роли центра самоуправления, Банк России уже не может рассматриваться как федеральный орган государственного управления. Возложенные на него функции он выполняет наряду либо совместно с другими управленческими органами.

Значит, любые другие функции, осуществляемые Центробанком сегодня, *за исключением денежной эмиссии и защиты рубля*, не могут рассматриваться как имманентно присущие именно Банку России.

Но в таком случае вполне уместно отметить, что в перспективе, процесс совершенствования банковского законодательства *не исключает возможности перераспределения компетенции по управлению банковской системой между Центробанком и другими органами, наделенными государственно-властными функциями.*

Глава III. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

§ 1. Становление банковской системы России и ее нормативно-правовое регулирование в XVIII — начале XX века

Банковские учреждения и связанная с ними система банковского кредитования появились в России гораздо позднее, чем в других крупнейших европейских государствах¹, что во многом объясняется отсутствием в России до середины XIX в. соответствующих социально-экономических и социально-психологических предпосылок: торговые отношения были неразвиты, отсутствовал достаточный коммерческий капитал, равно как и сам класс предпринимателей, не были налажены внутренние и внешние экономические связи, не были разработаны технические формы торгового и платежного оборота, еще не сформировалась первооснова рыночной экономики — атмосфера гарантированности гражданских прав и стабильного статуса собственников. Констатация отсутствия этих условий — ключ к пониманию процесса эволюции российской банковской системы на протяжении XVIII—XIX вв.²

Вплоть до отмены крепостного права практически все кредитные учреждения в России были казенными, причем большинство

¹ По свидетельству В.О. Ключевского, первая попытка создания в России учреждения банковского типа была предпринята в 1665 г. в Пскове. Она была обусловлена острой потребностью русских купцов в дешевом кредите в связи с ростом объемов внешней торговли и усилением конкуренции с иностранными купцами. Попытка бывшего тогда псковским воеводой знаменитого Афанасия Лаврентьевича Ордин-Нащокина использовать городскую управу в качестве своеобразного ссудного банка для купцов была негативно воспринята Москвой и незамедлительно пресечена центральным правительством, расценившим подобные действия как стремление Пскова жить «по своему уставу» (см.: *Ключевский В.О. Сочинения*. М., 1988. Т. 3. С. 325—327). Смелый проект Ордин-Нащокина намного опередил свое время, противореча социально-экономическим и политическим условиям тогдашней сословно-монархической феодальной России.

² См: *Яснопольский Л.Н.* Зачатки коммерческого банковского кредита в России // *Банковая энциклопедия*/Под ред. Л.Н. Яснопольского. Киев, 1914. Т. 1. С. 269.

из них обладало не столько банковскими, сколько ростовщическими чертами. Так, уже первая попытка правительства организовать проведение кредитных операций (в соответствии с Указом Анны Иоанновны от 28 февраля 1733 г.) вылилась в создание «не банка, а не более как казенного ломбарда»¹.

Имея в виду совершенное отсутствие кредитных учреждений и огромное вследствие этого «лихоимство ростовщиков», Императрица Анна Иоанновна повелела открыть ссуды из Монетной конторы, из 8% годовых, под залог золота и серебра, в размере 3/4 стоимости по указной цене, но при этом предписывалось «алмазных и прочих вещей, также деревень и дворов под залог или выкуп не брать». Кредитные операции Монетной конторы были очень незначительны и, вероятно, вскоре были прекращены, так как кроме упомянутого указа «не встречается дальнейших следов их существования»².

Из дореформенных правительственных инициатив в банковской сфере, по большей частью неудачных из-за неумения применить зарубежный опыт, плохой организации такого сложного вида кредитования, как ипотечное (на котором в тот период специализировалось подавляющее большинство крупных казенных кредитных учреждений), неаккуратности платежей заемщиков и злоупотреблений чиновников³, достойны упоминания следующие.

13 мая 1754 г. Правительствующим Сенатом были учреждены сословные банки двух видов:

1) государственные заемные банки для дворянства (в Москве и Санкт-Петербурге) — для краткосрочного (а с 1761 г. — и долгосрочного) ипотечного кредитования дворян, выдававшие кредиты не более 10 тыс. руб. в одни руки, из 6%, сроком на год, под залог: а) золота, серебра, изделий из алмазов и жемчуга — в размере 1/3 стоимости; б) имений, сел и деревень с людьми и со всеми угодьями, по 500 руб. на 50 душ;

2) Банк для поправления при Санкт-Петербургском порте коммерции и купечества — для предоставления местным купцам краткосрочных ссуд под залог товаров, золота и серебра, а также под свидетельства и «аттестаты» городских магистратов, представлявшие собой род поручительства, а позже и под векселя. Кредиты

¹ Яснопольский Л. Н. Указ. соч. С. 270.

² Гурьев А. Н. Очерки развития кредитных учреждений в России. СПб., 1904. С. 7.

³ См: Батюшков Д. Д. Банки. Их историческое развитие, значение, операции и счетоводство. Владикавказ, 1905. С. 34—35.

выдавались в размере 3/4 стоимости заложенных товаров, сроком на 1—6 месяцев.

Деятельность этих первых кредитных учреждений не оправдала ожиданий правительства. Казенные капиталы, выданные банками, были розданы в первые годы в сравнительно немногие руки, в которых деньги и продолжали оставаться; помещики не только не возвращали деньги в срок, но большей частью не платили и процентов; предписанная законом продажа просроченных залогов на деле не применялась; правильный бухгалтерский учет отсутствовал; отчеты, представляемые Императрице, составлялись только приблизительно. В этих условиях персонал банков не удержался от злоупотреблений, которые тем не менее вскрывались, вследствие чего Купеческий банк неоднократно лишался самостоятельности и ставился в подчинение Коммерц-коллегии. Неудовлетворительное положение дел в банках отразилось в указе Императора Петра III от 26 июня 1762 г. «Учрежденные для дворянства и купечества ... банки имели служить для вспоможения всему обществу, но Нам известно, что следствие весьма мало соответствовало намерению и банковые деньги остались по большей части в одних и тех же руках, в кои розданы с самого начала, — говорилось в указе. — Сего ради повелеваем: в розданных в заем деньгах отсрочек более не делать, но все оныя надлежит собрать и ожидать Нашего дальнейшего указа».

В результате в 1785 г. С.-Петербургский и Московский дворянские банки были закрыты; из купеческого банка выдача новых кредитов была прекращена в 1770 г., а в 1782 г. банк был закрыт.

Указом Екатерины II от 21 июня 1764 г. для поощрения внешней торговли открываются два портовых коммерческих банка (в Петербурге и Астрахани) с более жесткими требованиями к заемщикам. Цель открытия этих банков состояла в стремлении оказывать содействие внешней торговле. Астраханский банк находился в полном ведении местного губернатора, в обязанности которого входил выбор директора «из надежных офицеров», а также «потребного числа служителей». Однако и опыт этих банков оказался неудачным: первый банк в 1770 г. прекратил кредитные операции в связи с истощением денежных ресурсов, а второй после большого пожара 1767 г. превратился в благотворительное учреждение¹.

¹ Подробнее о попытках учреждения казенных банков см.: *Печерин Я.И.* Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России. СПб., 1904. С. 106—107.

Манифестом от 20 ноября 1772 г. в ведомстве Опекунских советов воспитательных домов в обеих столицах были открыты Сохранные и Ссудные казны¹, первые из которых принимали вклады на срок и до востребования и выдавали среднесрочные ссуды под залог имений, а вторые выдавали краткосрочные ссуды под залог золота, серебра и алмазных изделий, используя для своих операций средства Сохранных казен и уплачивая им за это определенный процент.

Указом от 17 ноября 1775 г. во всех губернских городах учреждаются Приказы общественного призрения, получившие право приема вкладов под проценты и выдачи краткосрочных ссуд под залог недвижимости, которые вскоре, вопреки первоначальному замыслу, приобрели характер долгосрочных ипотечных учреждений. От Сохранных казен они отличались тем, что могли выдавать ссуды под залог недвижимости лишь той губернии, в которой они сами находились.

В 1786 г. на базе Петербургского и Московского заемных банков для дворянства учреждается Государственный заемный банк (устав Высочайше утвержден 23 декабря 1786 г.) для выдачи долгосрочных ссуд под залог определенных видов недвижимости дворянам и городам². Этот банк был организован для содействия дворянскому землевладению, — «дабы всякий хозяин», как сказано было в манифесте по поводу учреждения банка, «был в состоянии удержать свои земли, улучшить их и основать навсегда неперменный доход своему дому».

Указом Павла I от 18 декабря 1797 г. учреждается Вспомогательный для дворянства банк, отличительной чертой которого была выдача долгосрочных ипотечных ссуд не деньгами, а особыми банковыми билетами, которые, будучи обеспечены ипотекой и дополнительно гарантированы правительством, были обязательны к приему как частными лицами, так и казной по нарицательной стоимости, принося определенный годовой доход. «Главный недостаток этого кредитного учреждения заключался в том, что банковым билетам был придан принудительный курс, так что, явившись как

¹ См.: Гурьев А. Н. Указ. соч. С. 8.

² До 1802 г. Заемный банк состоял под покровительством и в непосредственном ведении Императора; по Манифесту от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» он, как и все остальные государственные банки, был передан в ведение министра финансов. Подробнее о Заемном банке см.: Яснопольский Л. Н. Указ. соч. С. 272; см. также: Печерин Я. И. Указ. соч. С. 3—11:

бы замаскированным выпуском ассигнаций, они не могли приобрести себе доверия самостоятельных, реально обеспеченных кредитных обязательств»¹.

В царствование Павла I в 1797 г. при Ассигнационном банке были основаны учетные (эсконтные) конторы, организационно состоявшие из Вексельной учетной конторы, Конторы для выдачи ссуд под товары и страховой. Операции Контор, согласно уставу должны были носить вполне коммерческий характер. Деятельность этих Контор вследствие ничтожного развития вексельного оборота и за отсутствием средств, ибо выпуски ассигнаций при усиливающемся финансовом расстройстве страны не могли в достаточной степени служить экономическим целям, была ничтожна и не могла оказать достаточного влияния на торговлю и промышленность тогдашней России².

В целях упорядочения денежного обращения и совершенствования системы кредитных учреждений в начале XIX в. в России впервые создаются специализированные государственные органы по регулированию кредитной деятельности: в 1810 г. — Комиссия погашения государственных долгов, а в 1817 г. (утвержденным 7 мая Мнением Госсовета) — Совет государственных кредитных установлений (далее — Совет ГКУ), которому поручалось ревизовать деятельность кредитных учреждений, а также составлять и рассматривать все законопроекты, затрагивающие кредитную сферу (в Совет ГКУ вошли министр финансов, председатель Госсовета, Государственный контролер и двенадцать представителей, избравшихся дворянством и купечеством, по шесть от каждого сословия)³.

Манифестом Александра I от 7 мая 1817 г. (в соответствии с проектом министра финансов Гурьева) был создан Государственный коммерческий банк (далее — Коммерческий банк)⁴, учрежде-

¹ Гурьев А. Н. Указ. соч. С. 9—10.

² См.: Памфилов С. Ф. Акционерные Коммерческие Банки в России в прошлом и настоящем. Н. Новгород, 1924; М., 1995. С. 221.

³ По мнению Л. Н. Яснопольского, «не заинтересованные в материальном успехе банков и недостаточно сведущие в банковском деле, тем более в присутствии столь высоких сановников, эти сословные представители не могли внести оживляющей струи в дело банковского контроля» (Яснопольский Л. Н. Указ. соч. С. 273).

⁴ Интересно отметить, что так называемый План Гурьева, представлявший собой комплексную программу оздоровления банковской системы, предусматривал, помимо прочего, две меры, «резко противоречившие, — как полагал Л. Н. Яснопольский, — духу времени и исторической обстановке». Предполагалось, во-первых, придать учреждаемому Коммерческому банку акционерную форму, «составив под

ние и деятельность которого первоначально финансировались из казны. В манифесте от 7 мая 1817 г. об открытии Государственного коммерческого банка учреждение новой кредитной организации мотивировалось следующим образом: «Желая открыть купечеству выходящие способы к облегчению и расширению оборотов, признали Мы за благо, вместо существующих ныне Учетных контор, коих действие по маловажности их капиталов и разным неудобствам в образовании их замеченным, не приносить торговле ощутительной пользы, учредить Государственный коммерческий банк».

Банку было предоставлено право принимать вклады (в том числе впервые для осуществления бесплатных переводов — трансфертов — по своим книгам, т.е. по схеме жиробанков), выдавать ссуды под залог товаров и учитывать, взимая учетный процент, простые и переводные векселя преимущественно российских подданных, занимающихся торговлей, производством или банковской деятельностью, а также векселя российских торговых компаний. Уставом Коммерческого банка впервые в российской практике было установлено, что банковский капитал и вклады не подлежат налогообложению, описи или секвестру по частным или казенным искам, равно как и использованию для финансирования государственных расходов (последнее положение на протяжении более полувека оставалось только декларацией). При этом, однако, государство сохраняло определенный контроль над Банком путем использования права назначения половины директоров (другая половина избиралась петербургским купечеством) и утверждения министром финансов решений Правления, связанных с активными операциями Банка. К 1852 г. Банк имел всего 12 местных отделений.

Что же касается частной и общественной инициатив в сфере кредитования, то до середины XIX в. они практически отсутствовали.

Во второй четверти XIX в. система государственных кредитных учреждений не претерпела существенных изменений, а нормативные акты, которых было принято немало, не внесли ничего суще-

Высочайшим покровительством из Компании акционеров капитал в 50 млн руб., который должен состояться из акций по 1000 руб. каждая» (там же. С. 273). Во-вторых, было предложено изъять все кредитные учреждения из сферы компетенции министра финансов, сосредоточив надзор за ними в независимом от финансового ведомства учреждении и придавая гласности их отчеты.

Обе эти идеи, принадлежавшие еще М.М. Сперанскому, не встретили поддержки на государственном уровне, но если первая была просто отвергнута, то вторая вылилась в форму Совета государственных кредитных установлений, имевшего своей функцией контроль над всеми казенными кредитными учреждениями.

ственно нового, будучи направлены лишь на более подробную регламентацию внешней стороны деятельности кредитных учреждений, что наряду с тенденцией к уменьшению объемов кредитования и снижению частнопредпринимательской активности в банковской сфере, представлявшим суть государственной кредитной политики, привело к полному финансовому застою и необходимости ликвидации старых кредитных учреждений в конце 50-х гг., когда с очевидностью назрели радикальные общественно-политические, экономические и правовые реформы¹.

В результате этих реформ начали складываться социально-экономические предпосылки перерастания существующих в стране казенных кредитных учреждений в кредитно-банковскую систему.

Именно в 50-х гг. XIX в. резко возросли вклады в государственные кредитные учреждения, что объяснялось, с одной стороны, крупными эмиссиями кредитных билетов в связи с Крымской войной (1853—1856 гг.), а с другой — отсутствием возможностей более прибыльного помещения средств в условиях послевоенной экономической депрессии.

Однако чрезмерное накопление вкладов в условиях существовавшей тогда кредитной системы поставило государственные кредитные учреждения в весьма затруднительное положение². Им приходилось или, рискуя ликвидностью, перемещать средства из краткосрочных вкладов в долгосрочные ссуды, или, вообще не осуществляя активных операций, выплачивать вкладчикам проценты и, следовательно, терпеть убытки³. Все это свидетельствовало о насущной необходимости реформирования кредитных учреждений.

В результате (по инициативе министра финансов П.Ф. Брока) был издан Указ от 20 июля 1857 г., снизивший годовой процент по частным вкладам с 4 до 3, а по казенным — до 1,5 с целью «устранения предвидимых для банковских установлений ущербов от скопления весьма значительных капиталов, которым установления сии

¹ См.: Яснопольский Л.Н. Указ. соч. С. 274—281; Гурьев А.Н. Указ. соч. С. 26—39.

² Все учреждения долгосрочного кредитования (Заемный банк, Сохранные казны и Приказы) имели право принимать краткосрочные вклады и вклады до востребования без ограничения сумм. Подробнее о проблемах банковской системы в тот период см.: Яснопольский Л.Н. Указ. соч. С. 276—279.

³ Правда, со времен министра финансов графа Е.Ф. Канкрин Государственным казначейством довольно часто осуществлялись «негласные позаимствования» значительных сумм из государственных кредитных учреждений, которые, однако, также будучи долгосрочными, не соответствовали характеру вкладов в этих учреждениях. Чтобы облегчить положение кредитных учреждений, Правилами от 1 января 1830 г. процент по вкладам был снижен с 5 до 4.

по свойству своих оборотов не могут доставить надлежащего движения, а равно с целью дать праздным капиталам направление более соответственное пользам государства»¹. Закулисная сторона дела заключалась в стремлении определенной группы иностранных и российских коммерсантов, учредивших Главное общество российских железных дорог, спровоцировать массовое изъятие вкладов из банков и постараться направить их на приобретение ценных бумаг Общества, что им и удалось в полной мере².

Вообще, до финансовой реформы 1860-х гг. в России не было подлинно банковского кредитования: в условиях, когда необходимые экономические предпосылки еще не сформировались, основной целью создания подавляющего большинства дореформенных кредитных учреждений являлось, по существу, не кредитование, а скрытое финансирование российского дворянства.

В целом, в дореформенных кредитных учреждениях закреплен был в пользу казны и помещиков не только труд, но и капитал. «Система Екатерининских банков, особенно в том виде, как она была усовершенствована Канкриным, только то значение и имела, что она была превосходно приспособлена к особенностям русского государственного и народного хозяйства: казенные банки были искусственными органами для закрепощения капитала — для принуждения его служить главнейшим образом, даже почти исключительно нуждам казны и помещиков. Это свое назначение они исполняли очень хорошо, пока под ними была прочная почва: пока крепостное право стояло незыблемо. Но раз это основание начало расшатываться — банки неминуемо должны были рухнуть»³.

В 1859 г. были приняты решения, положившие начало новому этапу развития кредитно-банковской системы России. Согласно этим решениям: 1) были ликвидированы все существовавшие государственные кредитные учреждения; 2) прекращен прием вкладов в Заемный банк, Сохранные казны и Приказы общественного призрения; эти учреждения перешли в подчинение к министру финансов; 3) прекращен прием вкладов до востребования в Коммерческий банк; 4) снижен процент по вкладам с 3 до 2; 5) создана Комиссия для разработки проекта устройства земских банков (она просу-

¹ Цит. по: Гурьев А.Н. Указ. соч. С. 42.

² См.: Яснопольский Л.Н. Указ. соч. С. 279—280.

³ Кауфман И.И. Государственные долги России // Вестн. Европы. 1885. Кн. II. С. 584; см. также: Левичева И.Н. Реформа Канкрин // Деньги и кредит. 1993. № 4. С. 71.

ществовала лишь до начала 1860 г.; разработанный ею проект Положения о земских кредитных обществах так и не был утвержден)¹.

Указом от 31 мая 1860 г. был упразднен Заемный банк, а его дела переданы в Петербургскую сохрannую казну, чья деятельность, как и всех Сохранных казен и Приказов, была ограничена производством расчетов со своими заемщиками и передачей получаемых от них сумм в учрежденный тем же Указом Государственный банк России (далее — Госбанк)², к которому перешли все дела Государственного коммерческого банка³.

В соответствии с Уставом 1860 г. на Госбанк возлагалась выплата процентов и основных сумм по переданным в его ведение вкладам в ранее существовавшие кредитные учреждения и 5-процентным банковым билетам⁴ за счет средств Государственного казначейства, а также обмен и размен кредитных билетов.

Госбанк получил также право осуществлять следующие коммерческие операции: 1) учет векселей и других срочных бумаг (учетная ставка определялась правлением не реже, чем раз в две недели); 2) покупку и продажу золота и серебра; 3) получение платежей за счет доверителей; 4) прием вкладов на хранение, на текущий счет и на «обращение из процентов»; 5) производство ссуд (кроме ипотечных) под залог драгоценных металлов, товаров и процентных бумаг (государственных, гарантированных или облигаций земских кредитных обществ); 6) покупку и продажу процентных бумаг за счет доверителей и за свой счет (последнее — на сумму, не превышающую его собственный капитал). Вклады в Госбанк не подлежали ни описи, ни отчуждению по каким бы то ни было взысканиям и не могли быть использованы для покрытия государственных расходов.

Госбанк находился в ведении министра финансов и под наблюдением Совета государственных кредитных установлений. Последний надзирал за соответствием действий Госбанка его уставу, рассматривал и утверждал его годовой отчет, а также распределял (в соответствии с предложениями министра финансов) его прибыль.

Непосредственное руководство Госбанком осуществляли Управляющий банком и Правление в составе Управляющего, его товарищей (заместителей), шести директоров и трех депутатов от Со-

¹ Подробнее о деятельности Комиссии см.: *Печерин Я.И.* Указ. соч. С. 28—36.

² О первом управляющем Госбанком А.Л. Штиглице см.: *Данько Н.Д.* Банкир, биржевик, меценат // *Деньги и кредит.* 1993. № 8.

³ Более подробный анализ Указа от 31 мая 1860 г. см.: *Печерин Я.И.* Указ. соч. С. 115—117.

⁴ По Положению от 1 сентября 1859 г. они выдавались частным лицам в обмен на «вкладные свидетельства» казенных кредитных учреждений.

вета ГКУ, избравшихся Советом из петербургского дворянства и купечества.

При Правлении Госбанка состоял Учетный и Ссудный комитет, рассматривавший предъявляемые к учету векселя; комитет состоял из Управляющего Госбанком (председатель комитета), его товарищей, двух директоров и четырех представителей от петербургского купечества и Биржевого комитета.

Местные подразделения Госбанка были двух типов: конторы, учреждавшиеся по особым Высочайшим повелениям (устав контор утвержден 3 января 1862 г.), и отделения, открывавшиеся распоряжением министра финансов (Высочайшее повеление о возможности открытия отделения Госбанка последовало 20 декабря 1863 г.). Первоначально было учреждено 7 контор, число же отделений было гораздо больше: за период с 1863 г. по 1 января 1882 г. их было открыто 47 (не считая временных).

Устав Госбанка после дополнения в 1862—1863 гг. вышеуказанными актами о конторах и отделениях до 1881 г. не претерпел существенных изменений. В какой же степени в течение этого периода были достигнуты главные цели учреждения Госбанка — оживление торгового оборота и стабилизация денежной системы? По авторитетному мнению А.Н. Гурьева, первая задача была «выполнена в весьма ограниченной степени», а вторая «и вовсе не была разрешена»¹. Заметим, однако, что несмотря на постановку перед Госбанком столь ответственных задач, он, не имея юридического статуса и прав центрального банка, лишь фактически выполнял некоторые функции «центрального кредитного учреждения» России, поскольку в наибольшей степени среди других банков контролировался государством (особенно с конца XIX в., когда он получил монопольное право на осуществление эмиссии кредитных билетов) и потому имел возможность выступать для некоторых кредитных учреждений в роли кредитора последней инстанции.

Одновременно с открытием Госбанка в России начался процесс создания частных кредитных учреждений (в основном в сфере долгосрочного ипотечного кредитования сельскохозяйственных производителей, испытывавшей колоссальный дефицит ресурсов

¹ См.: Гурьев А.Н. Указ. соч. С. 50—53. Подробнее о проблемах Госбанка см.: Боголепов М.И. Государственный банк и коммерческий кредит // Банковая энциклопедия. Киев, 1914. Т. 1. С. 287—330. Подробнее об их организации и деятельности см.: Барклай де Толли Э.Э. Общества взаимного кредита: учреждение, организация, ведение дел // Банковое дело. СПб.; Пг., 1912.

после ликвидации в 1859 г. дореформенных финансовых институтов), для которых, однако, долгое время не были разработаны схемы вхождения в банковскую систему и уставы которых в связи с этим приходилось специально рассматривать и утверждать на уровне правительства. Первыми такими учреждениями были:

1) Санкт-Петербургское городское кредитное общество, созданное на основе взаимного кредитования и солидарной ответственности для выдачи ссуд под залог городской недвижимости (устав был утвержден 4 июля 1861 г. и послужил образцом для всех городских кредитных обществ). Членами общества являлись владельцы заложенного в нем имущества, причем все они были связаны круговой солидарной ответственностью по всем произведенным ссудам пропорционально полученному каждым кредиту. Долгосрочные ссуды выдавались закладными листами, приносящими определенный годовой доход и обеспеченными стоимостью всех заложенных объектов собственности. Органами управления Обществом, как и во всех иных частных кредитных учреждениях, были Правление и Наблюдательный комитет, избиравшиеся Общим собранием, и Оценочная комиссия, назначавшаяся Правлением;

2) Херсонский земский банк (устав утвержден 20 мая 1864 г.), также созданный на основе принципа взаимного кредитования для предоставления долгосрочных ссуд, но под залог поземельной собственности;

3) Общество взаимного поземельного кредита (устав утвержден 1 июня 1866 г.), созданное, как и Херсонский банк, для выдачи ссуд (долгосрочных и дополнительных краткосрочных) под залог поземельной собственности. В 1890 г. в связи с фактическим банкротством Общества управление его делами вместе с капиталами и имуществом было передано Дворянскому банку¹.

Почти одновременно с названными учреждениями стали возникать (тоже на началах взаимности) учреждения для краткосрочного кредитования:

4) Санкт-Петербургское общество взаимного кредита (устав утвержден 9 апреля 1863 г.). К 1 января 1881 г. действовало уже 83 подобных общества (из них 15 земских);

5) Санкт-Петербургский частный коммерческий банк (устав утвержден 28 июля 1864 г.). Поскольку это был первый акционерный

¹ Подробнее о развитии банковского дела в столице см.: *Симагин А. В.* Из истории Санкт-Петербургских банков // *Деньги и кредит.* 1993. № 6.

коммерческий банк, при формировании его паевого капитала Госбанк с целью содействия развитию такого рода кредитных учреждений приобрел 20% его акций на 1 млн руб. и 10-летнее право постоянного членства своего представителя в Правлении банка. Появившись впервые в 1864 г., акционерные банки быстро сделали самой излюбленной формой не только коммерческого, но и земельного кредита. За одно первое десятилетие (1864—1873 гг.) был учрежден 31 акционерный коммерческий банк, а в течение трех лет (1871—1873 гг.) возникло 11 акционерных земельных банков; центром банковского дела в России оставался Санкт-Петербург¹;

6) Харьковский земельный банк (устав утвержден 4 мая 1871 г.), учрежденный для выдачи ссуд под залог недвижимости в нескольких центрально-российских и украинских губерниях. Паевой капитал его был сформирован путем эмиссии акций.

Кроме утверждения уставов отдельных кредитных учреждений, за первое десятилетие их существования было принято несколько общих нормативных актов, касавшихся банковской деятельности. К ним относились: Положение о городских общественных банках от 6 февраля 1862 г.², Закон от 17 мая 1871 г. «О порядке учреждения кредитных установлений земствами» и «Общие правила о порядке учреждения кредитных установлений частных и общественных», введенные Мнением Госсовета от 31 мая 1872 г. В Правилах, в частности, были перечислены примерные уставы с указанием обязательных к ним требований, по образцу которых министру финансов давалось право разрешать создание кредитных учреждений.

В Правилах же впервые была достаточно четко определена структура банковской системы России, в которую включались, помимо государственных банков:

1. Общественные городские и земские банки.

2. Частные банки:

1) долгосрочного кредитования:

а) под залог недвижимости (преимущественно земли) с круговой порукой и акционерные (без круговой поруки);

б) под залог недвижимости в городах — городские кредитные общества;

2) краткосрочного кредитования:

а) акционерные коммерческие банки;

¹ См.: Гурьев А.Н. Указ. соч. С. 56—63.

² Анализ основных начал см.: Сборник государственных знаний. СПб., 1878. Т. 4. С. 74—96.

- б) общества взаимного кредита;
- в) сельские ссудо-сберегательные товарищества взаимного кредита.

Основными началами банковской системы, закрепленными в Правилах, являлись: облегчение порядка регистрации банковских уставов; определение требований к размеру основного капитала и паевым взносам; определение специализации банков путем отделения краткосрочного кредитования от долгосрочного; определение соотношения между основным капиталом банка и его обязательствами; ограничение учета соло-векселей; распределение банковской прибыли; установление требований к банковской отчетности¹.

Правила способствовали совершенствованию системы коммерческих банков, поскольку они: облегчали порядок учреждения акционерных банков путем предоставления министру финансов права непосредственно утверждать уставы банков с основным капиталом не более 5 млн руб.; лимитировали допустимую сумму всех обязательств банка 10-кратной величиной его уставного капитала; устанавливали минимальные требования к действительно внесенному капиталу и к номиналу акции; запрещали превышение бланковым кредитом 10-процентной суммы основного и резервного капиталов.

Что же касается Закона от 17 мая 1871 г., то основным его содержанием было разрешение земским собраниям в губерниях и уездах создавать кредитные учреждения для долгосрочного кредитования под залог недвижимости посредством выпуска закладных листов, обеспеченных круговой ответственностью заемщиков или основным капиталом банка, а также для приема вкладов и выдачи краткосрочных ссуд под учет векселей и залог движимого имущества на началах взаимного кредита или под обеспечение уставного капитала (одновременное осуществление долго- и краткосрочных кредитных операций одним учреждением не допускалось). Типовыми для земских кредитных учреждений были признаны уставы Херсонского земского банка, Общества взаимного поземельного кредита (в сфере долгосрочного кредита) и уставы Харьковского земельного банка и Санкт-Петербургского общества взаимного кредита (в сфере краткосрочного кредитования). В том случае, если устав вновь создаваемого земством банка или иного кредитного учреждения ни в чем существенно не отличался от вышеназванных уставов, то он подлежал лишь утверждению министром финансов.

¹ См.: Гурьев А. Н. Указ. соч. С. 64—70.

Были также заложены основы более правильной организации мелкого кредита. В 1870 г. специальной комиссией Императорского Московского общества сельского хозяйства был разработан типовой («образцовый») устав ссудо-сберегательного товарищества, одобренный позднее министром финансов. В соответствии с этим уставом задачей подобных товариществ было предоставление оборотного капитала для лиц, занимающихся земледелием и промыслами.

В 1872 г. по ходатайству Петербургского отделения Комитета о ссудо-сберегательных и промышленных товариществах при Московском обществе сельского хозяйства всем ссудо-сберегательным товариществам были открыты кредитные линии в Госбанке на основании правил Министерства финансов. К 1 января 1881 г. было уже 729 ссудо-сберегательных товариществ; в них состояло 188 166 членов, а капитал их составил 4,9 млн руб.

В последней четверти XIX в. в кредитно-банковской сфере продолжалась бурная законотворческая деятельность; кредитные учреждения подвергались значительным преобразованиям, наряду с ними создавались новые государственные кредитные учреждения, в отношении частных и общественных институтов принимались меры для большего соответствия их деятельности экономическим потребностям страны¹. Словом, в кредитно-банковской системе России стал набирать силу процесс модернизации.

Прежде всего необходимо отметить осуществленное по инициативе министра финансов С.Ю.Витте преобразование Госбанка. С введением в действие нового Устава, утвержденного 6 июня 1894 г., Госбанк получил право наряду с коммерческими учитывать и финансовые векселя (в начале XX в. от 20 до 40% всех вексельных кредитов предоставлялись коммерческим банкам с целью их систематической поддержки), выдавать ссуды промышленным предприятиям сроком до трех лет, кредитовать хлебную торговлю в форме предтоварных кредитов и осуществлять ряд других не свойственных центральным банкам Европы функций. Таким образом, он действовал не только как эмиссионный, но и как универсальный коммерческий банк. С 1911 г. на Госбанк были возложены еще и строительство и эксплуатация элеваторов и зернохранилищ, что наряду с ростом кредитования хлебной торговли было направлено

¹ См.: Государственный банк России // Финансово-кредитный словарь / Под ред. В.Ф. Гарбузова. М., 1994. Т. 1. С. 304.

на увеличение хлебного экспорта как важнейшей активной статьи внешнеторгового баланса.

Кроме того, с 1 сентября 1894 г. учреждалось Центральное управление Госбанка (далее — ЦУ Госбанка) во главе с Советом банка и Управляющим Госбанком. В состав Совета, помимо Управляющего (Председатель Совета), вошли также два товарища Управляющего, директор Особенной канцелярии по кредитной части, управляющий Петербургской конторой Госбанка, два представителя Минфина и по одному представителю от Государственного контроля, дворянства и купечества.

На местах предполагалось создать подразделения Госбанка трех родов: конторы, отделения и агентства. Конторы учреждались в наиболее крупных торгово-промышленных центрах и непосредственно подчинялись ЦУ Госбанка. Каждой из них было подчинено в порядке управления и отчетности определенное количество отделений, составлявших «округ конторы». Агентства подчинялись в том же порядке отделениям или непосредственно конторам.

Руководство конторой осуществляли управляющий и правление: первому принадлежала исполнительная и распорядительная власть в установленных уставом пределах, а второе, состоявшее из управляющего (председатель) и директоров, рассматривало те из подведомственных конторе дел, которые в ЦУ Госбанка входили в компетенцию Совета. Отделения возглавлялись управляющими, имевшими те же права, что и управляющие контор. Всего к концу 1880-х гг. в России действовало 10 контор и 94 отделения Госбанка, а к началу 1914 г. — 10 контор, 124 постоянных и 6 временных отделений¹.

Помимо контор и отделений новым уставом был введен упрощенный вид местных подразделений Госбанка — агентства. Они состояли из агента и, при необходимости, его помощника и писмоводителя. Агентства производили ряд простейших банковских операций и исполняли поручения контор и отделений².

Однако и создание окружной системы, и учреждение агентств остались неосуществленными, поскольку валютная реформа второй половины 90-х гг. побудила Госбанк отказаться от децентрализации управления и резкого увеличения банковской клиентуры, что потребовало бы назначения большого числа агентов.

¹ См.: Гурьев А.Н. Указ. соч. С. 75—85.

² Подробнее об Уставе Госбанка 1894 г. см.: Печерин Я.И. Указ. соч. С. 118—119; Гурьев А.Н. Указ. соч. С. 75—85; М.Л. Государственный банк. Его современное устройство и коммерческие операции // Банковская энциклопедия. Т. 1. С. 31—339.

Вместо этого с целью расширения сети банковских учреждений для удовлетворения спроса населения на банковские услуги министру финансов (по новому уставу Госбанка) было предоставлено право не создавать подразделения Банка в местностях, где будет признано возможным ограничиться простейшими операциями, а возлагать их на местные казначейства, кассы которых были с 1 января 1897 г. слиты с банковскими в соответствии с Основными принципами, утвержденными Госсоветом 29 апреля 1896 г. (дан- ным актом была, наконец, прекращена практика использования средств Госбанка для финансирования расходов Государственного казначейства).

Преобразование Госбанка повлекло в июне 1859 г. упразднение Совета государственных кредитных установлений, не оправдавше- го возлагавшихся на него надежд по защите интересов Госбанка в Правительстве, тем более что Уставом 1894 г. рассмотрение отчетов Госбанка было возложено на Госсовет. Был усилен внешний над- зор за Банком со стороны Государственного контроля, к которому вместе с ревизией отчетов перешло от Совета ГКУ освидетельство- вание банковских касс и кладовых с целью удостоверения непри- косновенности хранящихся там сумм. Кроме того, Государствен- ный контроль получил право участвовать в выработке правил бух- галтерского учета и отчетности Госбанка.

С ликвидацией Совета ГКУ были упразднены, соответственно, и должности его депутатов в Правлении Госбанка, однако введение небюрократических элементов в состав высшего управления Бан- ком было признано полезным и на будущее время, ибо участие лиц, близко знакомых с нуждами земледелия, торговли и промышлен- ности, в интересах которых была предпринята реформа Госбанка, могло только содействовать тому, чтобы деятельность Банка при- няла действительно практическое направление¹. Поэтому в Совет Госбанка были введены два выборных члена — от дворянства и купечества. В состав Совета также вошел представитель Государст- венного контроля, а министр финансов получил право приглашать на заседания Совета представителей и других ведомств с правом совещательного голоса и особого мнения.

Мнением Госсовета от 5 июня 1896 г. ревизия годовых отчетов иных государственных кредитных учреждений (государственных сберегательных касс, Государственных дворянского земельного и Крестьянского поземельного банков) также была возложена на Госсовет.

¹ Гурьев А. Н. Указ. соч. С. 162—163.

В середине 70-х гг. XIX в. исключительно остро встали проблема крестьянского малоземелья и связанная с ней проблема недоступности средне- и долгосрочного земельного кредита. С целью их разрешения в общегосударственном масштабе, после ряда не слишком удачных инициатив земств, Мнением Госсювета от 20 мая 1881 г. было принято Положение о Крестьянском поземельном банке (далее — Крестьянский банк), созданном как правительственное кредитное учреждение в ведении Министерства финансов для «облегчения крестьянам всех наименований, путем выдачи ссуд, способствовать покупке земли, при условии добровольного соглашения продавцов с покупателями»¹. Возглавлял Банк Совет, состоявший из Управляющего и трех членов, назначавшихся министром финансов. Осуществление банковских операций на местах возлагалось на отделения, открывавшиеся или самостоятельно, или при подразделениях Госбанка, или при казенных палатах и состоявшие из назначенного министром финансов управляющего, одного члена по назначению губернатора и двух членов, избиравшихся губернским земским собранием (при отсутствии таковых — губернским по крестьянским делам присутствием)².

В не менее затруднительном положении, чем крестьянство, оказалось дворянство, которое после ликвидации в 1859 г. Опекунского совета, Заемного банка и Приказов общественного призрения осталось без источников кредитования, поскольку большая часть полученных дворянами выкупных ссуд была использована на погашение старых ипотечных долгов, а не на капиталистическое переустройство хозяйств, частные же кредитные ресурсы были достаточно дороги из-за высокого спроса.

В этой ситуации правительство сочло необходимым удовлетворить требования дворян о дешевом государственном кредите. Мнением Госсювета от 3 июня 1885 г. в ведении Минфина был учрежден Государственный дворянский земельный банк (далее — Дворянский банк) для выдачи ссуд потомственным дворянам под залог земельной собственности. Дворянский банк состоял из Централь-

¹ Там же. С. 165. Средства для выдачи ссуд обеспечивались за счет выпуска «государственных свидетельств Крестьянского банка», приносявших годовой доход и погашавшихся посредством ежегодных тиражей на сумму поступивших от заемщиков в течение года выплат. Выпуск свидетельств был ограничен 5 млн руб. в год с правом превышения лимита только с Высочайшего разрешения.

² В 1894 г. действовало уже 43 отделения Крестьянского банка. Подробнее о деятельности банка см.: *Семенова Е. В.* Крестьянский поземельный банк // *Деньги и кредит.* 1993. № 7.

ного управления и отделений, осуществлявших операции Банка на местах, и находился на самофинансировании¹.

В связи с недостатками в деятельности кредитных учреждений (в частности, широко распространенными злоупотреблениями со стороны их должностных лиц) 5 апреля 1883 г. был принят Закон об изменении и дополнении правил открытия акционерных коммерческих банков. Сумма обязательств банка ограничивалась 5-кратным размером его собственного капитала (вместо ранее существовавшего 10-кратного). Кредит одному заемщику был лимитирован 10% от основного капитала. Устанавливалось, что лицо, занимающее административную должность в банке, не имеет права занимать подобную должность в каком-либо другом кредитном учреждении. Впервые были закреплены требования к обязательным резервам банков: отныне банки были обязаны хранить 1/3 особого (сверх обыкновенного резерва) запасного капитала в Госбанке. Кроме того, ни одно лицо теперь не могло располагать на Общем собрании акционеров более чем 10% всех голосов. Наконец, правительство получило право производить официальные ревизии по требованию акционеров, представляющих не менее 1/5 уставного капитала банка².

Большой проблемой являлись городские общественные банки: одни из них в погоне за прибылью занялись высокорисковыми финансовыми операциями, другие стали «карманными» банками местных влиятельных лиц, третьи по тем или иным причинам оказались на грани банкротства.

Ввиду этого 26 апреля 1883 г. было Высочайше утверждено Мнение Госсювета о дополнении и изменении Положения о городских общественных банках от 6 февраля 1862 г. Были более детально определены правила осуществления банками их операций, введены существенные ограничения на размер кредита одному заемщику, установлен 5-кратный предел превышения обязательствами банка его собственного капитала и постоянная 10-процентная норма кассовой наличности к сумме банковских обязательств (фактически — ставка обязательного резерва).

Кроме того, наряду с регламентацией местного надзора за деятельностью банков со стороны городских дум был также установ-

¹ В 1887 г. действовало уже 24 отделения Дворянского банка, охватывавших своими операциями 36 губерний (см.: *Семенов Е. В.* Указ. соч. С. 180—184).

² К 1881 г. в России действовало 32, а к 1895 г. — 34 коммерческих банка (там же. С. 197).

лен правительственный банковский контроль в виде ревизий, назначаемых министром финансов по согласованию с министром внутренних дел¹.

Из наиболее важных нормативных актов того времени можно назвать: Мнение Госсювета от 4 мая 1882 г. о разрешении обществам взаимного кредита выдавать краткосрочные кредиты сельским обществам и крестьянским товариществам, не являющимся членами этих обществ; Мнение Госсювета от 14 февраля 1884 г. об изменении порядка формирования общих собраний обществ взаимного кредита и Мнение от 15 ноября 1893 г. о порядке замены в обществах взаимного кредита общих собраний членов собраниями уполномоченных; Мнение Госсювета от 25 февраля 1885 г. и Мнение от 18 мая 1889 г. о предоставлении коммерческим банкам и обществам взаимного кредита права закладывать и перезакладывать процентные бумаги и товары в других кредитных учреждениях для расширения операций этих учреждений; Высочайше утвержденное 21 мая 1889 г. Мнение Госсювета о запрещении неисправным членам обществ взаимного кредита участвовать в общих собраниях этих обществ как лицам, нарушившим свои к нему обязательства (допустив свои векселя до протеста) и потому мало заинтересованным в правильности и законности ведения дела общества².

Помимо этого, вследствие сложного финансового положения, в которое попали на рубеже 1870—80-х гг. несколько крупных акционерных кредитных учреждений и городских общественных банков, встал вопрос о разработке порядка ликвидации кредитных учреждений, уставы которых не предусматривали механизма их ликвидации, а осуществление ее в общем, закрепленном в уставах о торговой несостоятельности порядке оказалось чрезвычайно невыгодным для кредиторов этих учреждений. В результате 22 мая 1884 г. было утверждено Мнение Госсювета о порядке ликвидации частных и общественных установлений краткосрочного кредита, которое касалось акционерных коммерческих банков, обществ краткосрочного взаимного кредита, городских общественных банков и ссудо-сберегательных товариществ. Отныне кредитные учреждения подлежали ликвидации не только вследствие несостоятельности, но и в том случае, если основной, оборотный или паевой капи-

¹ Всего за 1883—1894 гг. было ревизовано 76 банков, а 44 банка (из 296) за этот же период закрылись «за полным расстройством дел» (на 1 января 1904 г. действовало 240 городских общественных банков) (там же. С. 197—202; см. также: *Печерин Я.И.* Указ. соч. С. 86).

² См.: *Гурьев А.Н.* Указ. соч. С. 204.

тал уменьшался в связи с убытками на 1/3 (последняя мера, однако, была направлена не столько на прекращение деятельности кредитных учреждений, сколько на то, чтобы побудить пайщиков и акционеров учреждений, не слишком удачно ведущих свои дела, к дополнительному внесению средств в уставный капитал с целью придания учреждению большей финансовой устойчивости). Как показали дальнейшие события, все цели закона были успешно достигнуты.

В области мелкого земельного кредита следует отметить издание 25 января 1883 г. Устава сельских банков, которые должны были обеспечивать кредитные услуги крестьянам в местностях, где учреждение ссудо-сберегательных товариществ сталкивалось с какими-либо сложностями. Основной капитал этих банков формировался за счет свободных мирских капиталов и добровольных пожертвований частных лиц и земств, но не мог быть менее определенной величины. Управление банком осуществлял Поверочный совет из трех человек и распорядитель, избираемые сельским сходом обществ, учредивших банк. Надзор за сельскими банками, а также проверка их отчетов были поручены сельским сходам, уездным и губернским по крестьянским делам присутствиям¹.

Помимо традиционных кредитных учреждений в рассматриваемый период в России сложился особый тип финансовых институтов, представленный банкирскими конторами, торговыми домами и меняльными лавками, которые, не имея уставов и не публикуя отчетов, осуществляли тем не менее значительное количество чисто банковских операций, а также привлекали средства клиентов для осуществления высокорисковых спекулятивных операций на фондовом рынке². В целях установления государственного контроля за подобными институтами 26 июня 1889 г. было Высочайше утверждено Мнение Госсовета о банкирских заведениях, в силу которого министр финансов мог запрещать любым банкирским заведениям, не имевшим официально утвержденных уставов, перезалог ценных бумаг, прием вкладов на хранение, на текущий счет и на «обращение из процентов», а равно кредитование под обеспечение, под каким бы видом и наименованием эти операции ни производились.

¹ К 1 ноября 1892 г. было утверждено 184 устава сельских банков с основным капиталом в 464 тыс. руб.

² См.: Березина М.П., Крупнов Ю.С. Банкирские дома в экономической жизни пореформенной России // Деньги и кредит. 1993. № 12.

Государственный контроль за деятельностью всех банкирских заведений был еще более ужесточен дополнениями к Правилам 1889 г., одобренными Мнением Госсовета от 3 июня 1894 г.

В отношении учреждений долгосрочного кредитования нормативные акты того времени были направлены в основном на более тщательную регламентацию их деятельности и повышение их финансовой устойчивости.

Постепенное реформирование российских кредитных учреждений, обусловившее дальнейшее развитие уже сложившейся кредитно-банковской системы, резко ускорившееся уже в начале XX в., продолжалось вплоть до начала первой мировой войны.

Так, Законом от 29 августа 1897 г. было подтверждено монопольное эмиссионное право Госбанка — только он мог эмитировать кредитные билеты в соответствии с потребностями денежного обращения и не иначе, как под обеспечение золотом в установленном законом соотношении¹.

1 июня 1895 г. был принят Закон об учреждениях мелкого кредита, в сферу действия которого попали кредитные товарищества, ссудо-сберегательные товарищества и кассы, а также сельские, волостные и станичные банки и кассы. Целью деятельности указанных учреждений было определено доставление малодостаточным лицам, сельским или станичным обществам, а также товариществам, артелям и другим подобным союзам, действующим на основании утвержденных для них уставов и правил или на основании письменных договоров, возможности получать на необременительных условиях ссуды для удовлетворения хозяйственных потребностей и помещать сбережения «для приращения из процентов»². Общий надзор за кредитными товариществами, ссудо-сберегательными товариществами и кассами осуществляло Министерство финансов, а за остальными учреждениями мелкого кредита — Министерство внутренних дел и Военное министерство. Эти учреждения обязаны были в любой момент по требованию министра финансов представить все касающиеся их сведения. Кроме того, министру финансов давалось право ревизовать эти учреждения (с согласия министра внутренних дел или военного министра при ревизии подведомственных им учреждений). Были также определены требования к уставам кредитных товариществ, ссудо-сберегатель-

¹ Подробнее об эмиссионной деятельности Госбанка см.: *Вознесенский Е.П.* Операции коммерческих банков // Банк. дело. СПб.; Пг., 1914. С. 12—13.

² См.: *Гурьев А.Н.* Указ. соч. С. 238.

ных касс и сельских банков, в соответствии с которыми Минфином был разработан и 19 июня 1896 г. утвержден Образцовый устав кредитного товарищества.

27 ноября 1895 г. была одобрена новая редакция устава Крестьянского банка, не только расширившая круг его операций, но и в большей степени обеспечившая интересы Банка как кредитного учреждения. В частности, Банк получил право на покупку земель за счет собственных средств для последующей перепродажи их крестьянам более мелкими участками. В устав были внесены и другие изменения¹.

Основным банковским актом этого периода можно с уверенностью считать Закон от 29 апреля 1902 г. об упрочении деятельности частных банков, который ограничил размер выдаваемых учреждениями долгосрочного кредитования городских ссуд 1/3 от общего числа ссуд. Немало норм Закона касалось акционерных коммерческих банков. Во-первых, членам правлений банков, управляющим делами и другим служащим этих банков было запрещено пользоваться в своем банке любым видом кредита (ранее запрет распространялся только на вексельный кредит). Во-вторых, были существенно упрощены условия для возбуждения меньшинством акционеров ходатайства о проведении в банке правительственной ревизии, для чего теперь требовалась инициатива группы акционеров, представляющих 10% голосов на общем собрании и 5% паевого капитала (ранее они должны были представлять 1/3 голосов и 20% капитала).

С 1909 г. ускоряется развитие акционерных коммерческих банков, да и всей кредитно-банковской системы России, которое, однако, было прервано Первой мировой войной. За это короткое время в стране возник ряд мощных акционерных коммерческих банков, в том числе Русско-Азиатский банк — самый крупный банк дореволюционной России. К началу 1917 г. его капитал составлял 55 млн руб., а ресурсы достигли 1,3 млрд руб., или 27% ресурсов всех акционерных коммерческих банков страны. Банк имел развернутую сеть филиалов в России и ряде зарубежных стран, а также отделения в Париже и Лондоне².

Общий признак всех крупнейших акционерных коммерческих банков России состоял в том, что все они были созданы при самом

¹ Подробный анализ Устава 1895 г. см.: Печерин Я.И. Указ. соч. С. 92—93.

² См.: Русско-Азиатский Банк // Финансово-кредитный словарь. М., 1994. Т. 3. С. 80.

активном участии Министерства финансов, главным направлением их деятельности служило финансирование русской промышленности и торговли и все они были тесно связаны с иностранным финансовым капиталом.

В общих чертах кредитно-банковскую систему России начала XX в. можно представить следующим образом.

Все кредитные учреждения (в 1914 г. их было около 600, не считая 1800 отделений банков) делились на государственные, общественные (т.е. учреждаемые городами, земствами и сословными обществами) и частные.

К государственным кредитным учреждениям относились:

Госбанк (с 1860 г.) — эмиссия кредитных билетов и ряд коммерческих операций;

Комиссия погашения государственных долгов (с 1810 г.) — учет государственных долгов, выплата процентов по ним и их погашение;

Государственные сберегательные кассы (с 1834 г.) — аккумуляция сбережений населения до 1 тыс. руб. на вкладчика;

Государственный дворянский земельный банк (с 1885 г.) и Крестьянский поземельный банк (с 1881 г.) — долгосрочное ипотечное кредитование.

К общественным и частным кредитным учреждениям относились:

акционерные коммерческие банки (с 1864 г.; к 1914 г. — около 50) — возникнув как учреждения исключительно краткосрочного кредитования, большинство из них к началу XX в. превратилось в универсальные коммерческие банки;

городские кредитные общества (с 1861 г.) и городские общественные банки (с 1862 г.; к 1914 г. — около 300) — долгосрочное взаимное ипотечное кредитование;

земские банки (с 1864 г.) — долгосрочное ипотечное кредитование;

земельные банки (с 1871 г.) — долгосрочное ипотечное кредитование;

общества взаимного поземельного кредита (с 1866 г.) — долгосрочное взаимное ипотечное кредитование;

общества взаимного краткосрочного кредита (с 1863 г.; к 1914 г. — около 80) — краткосрочное мелкое взаимное кредитование с первоначальным внесением установленного процента от суммы кредита;

ссудо-сберегательные товарищества (с 1865 г.) — краткосрочное мелкое взаимное кредитование за счет паевого капитала;

кредитные товарищества (с 1865 г.; к 1 октября 1917 г. — около 16 тыс.) — краткосрочное мелкое кредитование за счет ссуд других коммерческих учреждений и пожертвований;

сельские, волостные и станичные банки и кассы — мелкий краткосрочный кредит.

Изучение истории становления кредитно-банковской системы дореволюционной России подводит нас к двум выводам.

Первый: в дореволюционной России существовала разветвленная и мощная многосубъектная кредитно-банковская система, обеспечивавшая юридическим и физическим лицам широкий спектр кредитных и иных банковских услуг. Вместе с тем эта система так и не успела стать подлинно двухуровневой, о чем убедительно свидетельствует главным образом состояние ее верхнего уровня.

Действительно, хотя специализированные государственные органы управления кредитно-банковскими учреждениями появились в России еще в начале XIX в. (Совет государственных кредитных учреждений и др.), тем не менее они всегда играли второстепенную роль, поскольку решающее слово в управлении этой системой всегда принадлежало Госсовету, Государственному контролю, различным министерствам, включая в отдельных случаях даже Военное министерство, которые, однако, не были и не могли быть элементами управляемой ими системы. Все это лишало кредитно-банковскую систему России необходимой степени независимости от Правительства, полностью контролировавшего деятельность ее верхнего уровня и тем самым существенно ограничивавшего возможности самоуправления коммерческих банков.

О недостаточной зрелости дореволюционной кредитно-банковской системы и системы ее управления наглядно свидетельствуют также юридический статус и фактическая деятельность Госбанка России. Как уже было показано, он находился в прямом подчинении министра финансов, де-юре не являлся центральным банком, а де-факто исполнял ряд важнейших функций, присущих центральным банкам европейских стран: был монополистом по части эмиссии кредитных билетов, выступал кредитором последней инстанции, постепенно становясь «банком банков», хотя таковым в полном значении этого термина он стать так и не успел.

В то же время Госбанк России выполнял ряд функций, совершенно не свойственных центральному банку: подобно коммерчес-

ким банкам занимался прямым хозяйственным кредитованием, а с 1911 г. был даже уполномочен Правительством на осуществление строительства и эксплуатации элеваторов для способствования хлебному экспорту.

Однако главный изъян в плане функциональных характеристик Госбанка России состоял в том, что он не имел и не исполнял контрольно-регулятивных полномочий в отношении субъектов нижнего уровня кредитно-банковской системы, которые, включая крупнейшие акционерные коммерческие банки страны, находились в значительной зависимости от Правительства, что также было проявлением незрелости кредитной системы и ее управления.

Сложившаяся ситуация стала следствием ряда причин, из которых наиболее важными представляются:

- пережитки феодальных отношений во всех основных сферах жизнедеятельности российского общества, сохранявшиеся вплоть до Февральской революции 1917 г.;

- сохранение самодержавной монархии с ее традиционной политикой широкого государственного вмешательства в экономику, в том числе в финансовую сферу;

- экстремальная ситуация, сложившаяся в российском обществе с начала XX в., в период, когда темпы развития капитализма резко ускорились, вследствие чего за короткий период времени начиная с 1909 г. в стране возникли крупнейшие акционерные коммерческие банки. В это время в России стали складываться предпосылки превращения кредитно-банковской системы страны в подлинно двухуровневое образование. Однако начавшаяся Первая мировая война помешала развиваться этим предпосылкам и еще более усилила государственное вмешательство в деятельность кредитных учреждений и, соответственно, ограничила их самостоятельность. После Февральской революции ситуация не изменилась ввиду катастрофического положения, в котором оказалась российская экономика в результате войны и многочисленных военных и внутриполитических трудностей.

Второй вывод состоит в том, что в процессе формирования кредитно-банковской системы дореволюционной России различаются три периода.

1. Период казенных кредитных учреждений. Кредитно-банковская система как таковая еще отсутствует. Более того, в ней нет и

экономической необходимости. Этот период охватывает почти весь XVIII в. и завершается в XIX в. с отменой крепостного права.

2. Период возникновения в России собственно кредитно-банковской системы. По времени он охватывает конец 50 — начало 60-х гг. XIX в. и тянется до последней четверти XIX в.

3. Период модернизации кредитно-банковской системы, приведения ее в соответствие с экономическими условиями развития России. Этот период начинается с последней четверти XIX в. и завершается 1917 г.¹

§ 2. Формирование кредитной системы СССР и ее нормативно-правовое регулирование в период проведения новой экономической политики (1921 — 1930 гг.)

Необходимость рассмотрения кредитной системы СССР в данном учебнике обусловлена тем, что ее приходилось создавать практически с нуля, в еще более тяжелых, по сравнению с современными, условиях, сложившихся в результате гражданской войны.

Проводимая советским правительством политика «военного коммунизма» привела к почти полному переходу промышленности в руки государства; рыночные отношения были ликвидированы, финансирование экономики осуществлялось на бюджетных началах, и, как следствие, отсутствовала необходимость в банковском кредите. Тем не менее в исторически сжатые сроки (менее чем за 10 лет) удалось создать довольно разветвленную кредитно-банковскую систему, в процессе построения которой, был наработан определенный теоретический и практический опыт (незаслуженно игнорируемый в наше время), высказаны идеи, актуальные и сейчас, когда дальнейшее совершенствование банковской системы рыночного типа в России является объективным условием успешного осуществления экономической реформы в стране.

Существует расхожее мнение о том, что кредитная система в России создавалась в условиях государственной монополии на банковское дело. Однако, если отбросить политические декларации того времени и сосредоточиться только на анализе нормативных правовых актов, то перед нами предстанет совершенно иная картина.

¹ См.: Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. С. 46—49.

Действительно государственная монополия на банковское дело была введена 14 декабря 1917 г. Декретом ВЦИК «О национализации банков». Во вводной части этого Декрета говорилось, что он издается «в интересах правильной организации народного хозяйства, в интересах решительного искоренения банковской спекуляции и всемерного освобождения рабочих, крестьян и всего трудящегося населения от эксплуатации банковым капиталом и в целях образования подлинно служащего интересам народа и беднейших классов единого Народного банка Российской республики». Смысл Декрета состоял в следующем:

- а) банковское дело объявлялось государственной монополией;
- б) все существовавшие в момент издания Декрета частные акционерные банки и банкирские конторы объединялись с Народным банком РСФСР с передачей ему активов и пассивов ликвидируемых организаций.

Деятельность иностранных банков в стране была запрещена Декретом ВЦИК от 2 декабря 1918 г. В период проводившейся в стране политики «военного коммунизма»¹ была поставлена задача уничтожить банки² и превратить их в соответствии со II Программой РКП(б) в «центральную бухгалтерию коммунистического общества»³. В этих условиях деятельность Народного банка не имела необходимых предпосылок, и потому Декретом СНК от 19 января 1920 г. он был упразднен и его активы и пассивы переданы Бюджетно-расчетному управлению НКФ.

В марте 1921 г. XI съезд РКП(б) принял решение о переходе к нэпу.

30 июня 1921 г. был издан Декрет СНК «Об отмене ограничений денежного обращения и мерах к развитию вкладной и переводной операций», суть которого сводилась к следующему:

- а) были отменены всякие ограничения денежных сумм, могущих находиться на руках у частных лиц;
- б) были установлены начала неприкосновенности вкладов и банковской тайны.

12 октября 1921 г. ВЦИК постановил учредить Государственный банк РСФСР. Положение «О Государственном банке РСФСР»

¹ Анализ политики «военного коммунизма» см.: Гимпельсон Е.Г. Военный коммунизм: политика, практика, идеология. М., 1973; Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М., 1988. С. 72—92.

² См.: Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. С. 86.

³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1970. Т. 2. С. 56.

было принято IV сессией ВЦИК. Постановление по докладу НКФ, опубликованное от имени этой сессии, повторяло принципиальное положение Декрета 1917 г.: «Стоя на точке зрения государственной банковской монополии, утвердить Декрет СНК от 4 декабря об образовании в составе НКФ Государственного банка».

Таким образом, можно сделать вывод, что с 1917 по 1921 г. точка зрения советского правительства на государственную банковскую монополию не изменилась. Однако показательным является тот факт, что уже в постановлении IV сессии ВЦИК по этому вопросу о государственной монополии на банковское дело не упоминалось, в нем просто указывалось: «учредить в составе НКФ Государственный банк РСФСР».

Анализ советского банковского законодательства показывает, что в период нэпа ни в одном нормативном правовом акте РСФСР, а позже и СССР о государственной монополии на банковское дело не упоминалось. На отсутствие такой монополии указывала и практика построения банковской системы в тот период.

В 1921 г. был создан Российский коммерческий банк, который являлся частным предприятием, учрежденным на основании концессионного договора. Можно возразить, что наличие концессионного договора указывает на то, что советское правительство рассматривало создание частного банка как исключение из правила. И это возражение обоснованно. Однако в том же 1921 г. учреждается Промышленный банк, в котором были представлены как государственный, так и частный капитал. Здесь уже концессионный договор не заключался, а частный капитал допускался к участию на основании устава банка.

Далее, 10 ноября 1922 г. было опубликовано постановление СТО «О порядке утверждения уставов и надзора за деятельностью кредитных учреждений», в котором регулировался порядок образования кредитных организаций. Важно отметить, что в этом постановлении не содержалось указаний на то, что могут создаваться только государственные кредитные организации.

Затем Положение об акционерных обществах от 17 августа 1927 г. урегулировало вопрос о порядке организации акционерных банков, где также не запрещалось учреждение частных акционерных банков.

К 1929 г. советское законодательство допускало существование наряду с государственными кредитными организациями кооперативных, частных и смешанных. В число кооперативных кредитных организаций входили сельскохозяйственные и промысловые кре-

дитные товарищества и их союзы, Всероссийский кооперативный банк и Украинский кооперативный банк. К частным кредитным организациям относились общества взаимного кредита, к смешанным — местные коммунальные банки. И уставы акционерных банков общесоюзного значения (Промбанка, Цескомбанка и др.) допускали участие частного капитала.

Все это позволило М.М. Агаркову в 1929 г. сделать вывод о том, что в период нэпа в Советской России института государственной банковской монополии не существовало¹.

Тем не менее отсутствие государственной банковской монополии вовсе не означало отказа государства от занятия господствующих позиций в области банковского дела. Такое господство государство обеспечивало себе следующими способами:

- регулированием деятельности кредитных организаций;
- разрешительным порядком их открытия;
- посредством построения обладающей внутренним единством кредитно-банковской системы СССР.

Каким же образом государство регулировало деятельность кредитных организаций?

Прежде всего существовала довольно разветвленная система органов государственной власти, в компетенцию которых входило регулирование банковской деятельности.

Во-первых, оно относилось к компетенции законодательных органов Союза ССР и союзных республик, так как всякая норма закона, относящаяся к деятельности кредитных организаций, должна рассматриваться как акт регулирования.

Во-вторых, органами регулирования народного хозяйства в целом являлись Совет Труда и Оборона и Экономические совещания (советы) союзных республик. Положение о Совете Труда и Оборона Союза ССР определяло правовое положение СТО как органа, ведающего вопросами регулирования деятельности кредитных организаций как вопросами, входящими в состав общих вопросов по регулированию народного хозяйства. Соответственно в союзных республиках такими органами были Экономические совещания и советы.

В-третьих, регулированием деятельности кредитных организаций наиболее конкретно занимались НКФ СССР, НКФ союзных

¹ См.: Агарков М.М. Основы банковского права: Курс лекций. Учение о ценных бумагах (научное исследование). М., 1994. С. 23.

республик, их местные органы, а также состоящие при них Комитет по делам банков, Совещания по делам банков и местные совещания по делам банков.

Положение об НКФ СССР в п. «е» ст. 2 относилось к ведению этого органа разработку и регулирование вопросов государственного, коммунального и частного кредита. Согласно примечанию к ст. 6 названного Положения контроль и регулирование деятельности коммунальных, общественных, сельскохозяйственных и частных кредитных организаций производились НКФ союзных республик по системе, утвержденной ЦИК СССР, и в порядке, определяемом законодательством союзных республик.

Особый интерес вызывает правовое положение Комитета по делам банков при НКФ СССР, а также Совещаний по делам банков при НКФ союзных республик. Организация и деятельность этих органов были урегулированы Постановлением ЦИК и СНК от 15 июня 1927 г. «О принципах построения кредитной системы СССР», а также Положением о Комитете по делам банков при НКФ СССР и НКФ союзных республик, изданным СНК СССР 15 октября 1927 г.

Согласно ст. 1 указанного Положения в компетенцию Комитета по делам банков входило:

- распределение клиентов между банками общесоюзного значения и в связи с этим согласование их операций в целях наиболее полного удовлетворения потребностей народного хозяйства;

- регламентация процентных, комиссионных и иных операционных ставок с установлением их максимальных пределов для отдельных кредитных организаций;

- рационализация операций банков;

- мероприятия по уменьшению административно-хозяйственных расходов банков;

- мероприятия по размещению банками государственных займов.

Председателем Комитета по должности был народный комиссар финансов СССР. В число членов Комитета входили:

- председатели правлений общесоюзных банков, правления которых находились в Москве;

- представитель НКФ СССР;

- один представитель местных коммунальных банков, избираемый ежегодно на съезде этих банков;

- два представителя союзных республик по соглашению этих республик между собой;

— представители ряда ведомств и учреждений с совещательным голосом;

— представители различных государственных, кооперативных и частных организаций, приглашенных на заседание Комитетом или его председателем.

Решение по рассматриваемым вопросам принималось простым большинством голосов, причем согласно ст. 6 Положения, при равенстве голосов голос председателя Комитета имел решающее значение. Решения Комитета оформлялись в виде постановлений, обязательных для всех кредитных организаций. Если на заседании Комитета постановление не принималось по причине возникновения разногласий между народным комиссаром финансов СССР и большинством Комитета, то это большинство имело право апелляции в СТО через НКФ путем подачи соответствующего представления. Если постановление Комитетом принималось, но кто-либо из его членов или представителей организаций, имеющих право участия в заседаниях Комитета с совещательным голосом, исключая лиц, приглашенных Комитетом или его председателем, не был согласен с ним, то у таких лиц существовало право опротестования постановления в СТО через НКФ СССР. Опротестовываться могли постановления по вопросам распределения клиентов между банками, регламентации процентных и прочих ставок по банковским операциям, а также мероприятия по размещению государственных займов. Протест необходимо было заявить на самом заседании Комитета, а затем та организация, представитель которой заявил протест, должна была подтвердить его в семидневный срок. Согласно ст. 8 Положения протест не приостанавливал проведения в жизнь опротестованных решений.

В состав Совещаний по делам банков, состоявших при НКФ союзных республик, входили:

— народный комиссар финансов союзной республики, который являлся председателем совещания;

— один представитель НКФ союзной республики;

— председатели правлений кредитных организаций республиканского и местного значения по списку, утверждавшемуся Экономическим совещанием (советом) союзной республики;

— управляющие филиалами банков общесоюзного значения, находящимися на территории соответствующих республик, по одному на каждый банк — по указанию их правлений;

— один представитель местных коммунальных банков, избираемый на съезде этих банков.

Местные совещания по делам банков состояли при местных финансовых отделах. Правовая регламентация их деятельности была урегулирована Положением о местных совещаниях, изданным НКФ СССР 4 февраля 1928 г. на основании ст. 27 Постановления «О принципах построения кредитной системы СССР».

Выше уже говорилось о том, что Советское государство обеспечивало себе господствующие позиции в области организации кредита, не только регулируя деятельность кредитных организаций, но и путем построения внутренне единой кредитной системы СССР, что достигалось соблюдением следующих принципов:

- каждая кредитная организация создавалась для выполнения строго определенных задач;
- четкое разграничение функций создаваемых кредитных организаций;
- законодательное урегулирование взаимных отношений между кредитными организациями.

Нормативно-правовое построение кредитной системы было закреплено в Постановлении ЦИК и СНК от 15 июня 1927 г. «О принципах построения кредитной системы СССР», согласно которому руководство всей кредитной системой СССР возлагалось на Госбанк СССР, который являлся государственной кредитной организацией. Здесь необходимо упомянуть о двойственной юридической природе этого органа: с одной стороны, согласно ст. 3 Положения НКФ СССР Госбанк входил в состав НКФ СССР, а с другой — он представлял собой предприятие, обладающее собственным, не зависимым от казны юридическим лицом и состоящее на хозрасчете. Однако эта независимость от казны не была полной. Госбанк был связан с казной тем, что в случае, «если в каком-либо году убыток по операциям банка превысит сумму запасного капитала, то непокрытая часть убытка сносится на особый счет народного комиссариата финансов для покрытия из общегосударственных средств в бюджетном порядке» (ст. 4 Положения о Госбанке).

Согласно ст. 1 Положения о Госбанке главная его задача состояла в том, чтобы «способствовать кредитом и прочими банковскими операциями развитию промышленности, сельского хозяйства и товарооборота, концентрации денежных оборотов и проведению иных мер, направленных к установлению правильного денежного обращения».

Постановление ЦИК и СНК от 15 июня 1972 г. «О принципах построения кредитной системы СССР» предоставило Госбанку широкие полномочия, к числу которых относились:

- право участия в лице своих представителей в советах и ревизионных органах кредитных организаций, в которых был представлен государственный капитал;

- право непосредственного наблюдения за использованием банками предоставляемых им кредитов и за направлением этих кредитов по отраслям народного хозяйства в соответствии с директивами правительства;

- право требовать от всех кредитных организаций представления балансовых данных, сведений о вновь создаваемых кредитных организациях, о задолженности отдельных клиентов, о текущих счетах и вкладах государственных органов;

- обязанность всех кредитных организаций держать в Госбанке свои сводные резервы в размерах, устанавливаемых Комитетом по делам банков;

- обязанность Госбанка кредитовать отдельные кредитные организации в соответствии с ростом их операций и оказывать им поддержку в периоды их кассовых затруднений, исходя из общей экономической конъюнктуры, их финансового положения и степени мощности.

Помимо Госбанка в состав кредитной системы СССР входили следующие субъекты:

- Банк для внешней торговли Союза ССР, который совместно с Госбанком осуществлял кредитование внешней торговли;

- Центральный банк коммунального и жилищного строительства, занимавшийся долгосрочным и целевым краткосрочным кредитованием коммунального хозяйства и жилищного строительства;

- Банк долгосрочного кредитования промышленности и электрохозяйства, появившийся в результате слияния Акционерного банка по электрификации и Торгово-промышленного банка СССР;

- Всероссийский кооперативный банк и Украинский кооперативный банк, являвшиеся обществами с ограниченной ответственностью и занимавшиеся краткосрочным кредитованием кооперации;

- Дальневосточный банк и Среднеазиатский банк, являвшиеся региональными банками;

- местные коммунальные банки, учрежденные Постановлением ВЦИК и СНК от 18 января 1923 г. и осуществлявшие кратко-

срочное кредитование предприятий местного значения, местной промышленности, а также коммунального хозяйства и жилищного строительства;

- государственные трудовые сберегательные кассы, деятельность которых была регламентирована Положением о них;

- общества взаимного кредита, представлявшие собой товарищества с ограниченной ответственностью и совместно с Госбанком осуществлявшие краткосрочное кредитование частной торговли и промышленности. Их организация определена Положением об обществах взаимного кредита и типовым уставом;

- промысловые кредитно-кооперативные организации, которые осуществляли краткосрочный кредит кустарной промышленности;

- коммунальные и акционерные ломбарды, правовое положение которых было регламентировано Постановлением СНК от 17 июня 1928 г. «О коммунальных и акционерных ломбардах».

Следует специально остановиться на системе сельскохозяйственного кредита, которая хотя и была неотъемлемой составной частью общей кредитной системы СССР, но стояла как бы особняком. Об этом свидетельствует тот факт, что правовое положение и организационное построение системы сельскохозяйственного кредита регламентировалось отдельным Положением о системе сельскохозяйственного кредита от 7 января 1927 г. В соответствии с этим Положением в систему сельхозкредита входили:

- Центральный сельскохозяйственный банк СССР (ЦСХБ);
- сельскохозяйственные банки союзных республик;
- общества сельскохозяйственного кредита (местные сельскохозяйственные банки);
- сельскохозяйственные кредитные кооперативные организации.

Объединяющим центром системы сельхозкредита являлся ЦСХБ СССР, в компетенцию которого входили:

- выработка общесоюзных планов по сельхозкредиту и вынесение их на утверждение в установленном порядке;

- разработка и внесение через НКФ СССР на утверждение СТО предельных процентных ставок по основным операциям сельхозбанков и обществ сельхозкредита;

- руководство кредитно-финансовой политикой сельхозбанков союзных республик и согласование ее с общей финансово-кредитной политикой СССР;

- согласование кредитных планов сельхозбанков союзных республик;
- разработка общих правил по операциям, проводимым сельхозбанками и обществами сельхозкредита;
- постоянный контроль за деятельностью сельхозбанков союзных республик, в частности производство ревизий в целях выяснения их общего положения, проверки выполнения ими планов, инструкций и т.д.;
- право давать указания организациям сельхозкредита по поводу операций, производимых за счет отпускаемых средств;
- контроль за деятельностью обществ сельхозкредита (местных сельхозбанков) путем проведения ревизий и обследований, но с обязательным согласованием этих мероприятий с сельхозбанком соответствующей союзной республики.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что ЦСХБ в отношении системы сельхозкредита имел еще большие полномочия, чем Госбанк в отношении кредитной системы Союза ССР в целом.

В период нэпа в Советской России существовало несколько типов организаций, которые проводили отдельные кредитные операции. Но вопрос об отнесении их к числу кредитных организаций был спорным.

Так, на основании Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 19 марта 1928 г. были организованы частные гарантийные товарищества. В ст. 1 этого Постановления говорилось: «Частные гарантийные товарищества с ограниченной ответственностью имеют своей целью обеспечение обязательств своих членов, возникающих из их торговой деятельности, путем выдачи означенными товариществами гарантий по обязательствам своих членов перед третьими лицами». Значит, основной операцией этих товариществ являлась гарантийная операция, которая присуща многим кредитным организациям. Однако частные гарантийные товарищества нельзя отнести к кредитным организациям потому, что, во-первых, закон не наделил их правом совершения никаких других операций, свойственных кредитным организациям, во-вторых, они контролировались не НКФ РСФСР, а наркоматом торговли РСФСР (ст. 11 Постановления), т.е. отсутствовал организационно-правовой признак, присущий кредитным организациям того времени.

Не следует относить к числу кредитных организаций и потребительские, сельскохозяйственные и промысловые кооперативные товарищества, которые согласно Постановлению СНК СССР

«О вкладных операциях кооперативных организаций» хотя и имели право принимать от своих членов вклады, но эта кредитная операция осуществлялась ими в качестве дополнительной (вспомогательной) по отношению к тем операциям, которые составляли основной предмет их деятельности, тогда как совершение кредитных операций должно составлять основной предмет деятельности кредитной организации.

На том же основании не являлись кредитными организациями железные дороги, которые согласно ст. 19 Устава железных дорог имели право выдавать ссуды.

Надзор за деятельностью кредитных организаций осуществляли НКФ СССР, НКФ союзных республик и их местные органы.

Госбанк СССР и государственные трудовые сберегательные кассы входили в состав НКФ СССР и подчинялись непосредственно народному комиссару финансов СССР.

За деятельностью каких же банков осуществлял непосредственный надзор НКФ СССР? Это были следующие банки:

- Центральный сельскохозяйственный банк СССР;
- Центральный банк коммунального хозяйства и жилищного строительства;
- Банк долгосрочного кредитования промышленности и электрохозяйства;
- Банк для внешней торговли СССР;
- Всероссийский кооперативный банк;
- Дальневосточный банк;
- Среднеазиатский банк.

Надзор за деятельностью всех остальных кредитных организаций осуществляли НКФ союзных республик и их местные органы.

Согласно ст. 7 Постановления СТО от 10 ноября 1922 г. «О порядке утверждения уставов и надзора за деятельностью кредитных учреждений» надзор осуществлялся путем:

- регистрации всех кредитных организаций;
- контроля периодических отчетов и балансов;
- производства ревизий и фактических обследований;
- назначения в случае необходимости в состав правления кредитной организации представителя от НКФ для наблюдения за ее деятельностью;
- предоставления права народному комиссару финансов войти в СТО с представлением о закрытии кредитной организации в

случае обнаружения серьезных нарушений устава или злоупотреблений.

В развитие Постановления СТО от 10 ноября 1922 г. была издана 7 мая 1923 г. Инструкция НКФ СССР «О порядке надзора за деятельностью кредитных учреждений», опубликованная в официальном приложении к № 19 «Вестника финансов» за 1923 г. В этой Инструкции предусматривалось, что в случае обнаружения серьезных нарушений устава или злоупотреблений, исходя из конкретных обстоятельств дела, могут предприниматься следующие меры:

- предложение кредитной организации устранить в определенный срок нарушение или злоупотребление;
- требование созыва чрезвычайного общего собрания акционеров, пайщиков и членов кредитной организации;
- предложение общему собранию о перевыборах органов управления кредитной организации;
- возбуждение судебного преследования против виновных должностных лиц;
- запрещение кредитной организации на определенный срок производить отдельные операции;
- прекращение кредитования со стороны Госбанка СССР.

Только в случае безуспешности этих мероприятий НКФ имел право входить в СТО с представлением о закрытии кредитной организации.

Таким образом, изучение советского опыта построения кредитной системы в период нэпа приводит нас к следующим выводам.

1. В процессе формирования кредитной системы Советского государства во время нэпа различаются три периода:

I период (1921—1923 гг.) — переход к нэпу и образование предпосылок, необходимых для развития банковского дела;

II период (1923—1926 гг.) — образование Союза ССР и создание тех элементов, из которых впоследствии будет строиться кредитная система СССР;

III период (1926—1930 гг.) — рационализация кредитной сети страны и превращение ее в кредитную систему.

2. В Советском государстве в период нэпа существовала разветвленная многосубъектная кредитная система, которая обеспечивала юридическим и физическим лицам довольно широкий круг банковских услуг. Однако эта система так и не получила подлинного развития в связи с последующим изменением государственной политики.

3. Опыт построения кредитной системы СССР интересует нас прежде всего с точки зрения его актуальности в современных условиях. Поэтому мы не преследуем цель анализировать недостатки кредитной системы СССР рассматриваемого периода, а предполагаем вычлнить те теоретические идеи и практические достижения, которые можно было бы использовать сегодня при дальнейшем совершенствовании банковской системы России.

Во-первых, существовало несколько специализированных органов, в задачу которых входили контроль и регулирование деятельности кредитных организаций (НКФ, Комитет по делам банков, Госбанк, ЦСХБ). Здесь можно увидеть признаки отсутствия монополизма в сфере управления банковской системой, что является одним из наиболее серьезных недостатков верхнего уровня современной банковской системы Российской Федерации.

Во-вторых, существовало разделение кредитных организаций по функциям путем определения конкретных задач каждой из них, а также путем распределения между ними клиентуры. В современных условиях в таком жестком разделении кредитных организаций по функциям нет необходимости, более того, это пошло бы во вред формированию подлинно рыночной банковской системы России. Однако определенная специализация могла бы иметь место. Речь идет об отсутствии в России ипотечных банков, об отсутствии четкой системы кредитования сельского хозяйства, о необходимости совершенствования кредитной политики по финансированию жилищного строительства и т.д.

В-третьих, наличие Дальневосточного и Среднеазиатского банков говорит о зарождении идеи региональных кредитных организаций, в основу построения которых положен не административный или национально-территориальный принцип, а принцип экономического районирования.

В-четвертых, особого внимания заслуживает тот факт, что в Комитете по делам банков обязательным членом являлся представитель местных коммунальных банков, избираемый ежегодно на съезде этих банков. В этом — начало воплощения в жизнь идеи оптимального учета общегосударственных и региональных (местных) интересов в процессе принятия решений, влияющих на всю банковскую систему страны, а также идея об усилении

роли союзов и ассоциаций кредитных организаций в принятии таких решений.

В-пятых, в 1924—1925 гг. существовала идея издания кредитного устава, которая, однако, не была осуществлена. Но сама эта идея, на наш взгляд, заслуживает серьезного внимания.

§ 3. Необходимость экономической реформы в СССР.

**Зарождение банковской системы рыночного типа
и адекватного банковского законодательства
(середина 80-х — 1990 гг.)**

Не останавливаясь на всестороннем анализе советского общества¹, рассмотрим причины, сделавшие необходимым проведение в СССР радикальной экономической реформы, в том числе коренного изменения финансово-кредитной системы страны, включая банковскую. Проанализируем лишь те характеристики Советского государства и права, которые имеют непосредственное отношение к вхождению экономики СССР в стагнацию, в глубокий кризис.

Форма собственности — основа основ всех других принципиальных характеристик любого общества. В этом отношении общественный строй СССР характеризовался в первую очередь безраздельным господством государственной формы собственности, формальным признанием кооперативной и полным отрицанием частной собственности. Что касается политического режима, то в Советском государстве господствовал тоталитаризм. Роль права как главного регулятора жизнедеятельности общества часто прижалась, в особенности в сферах, близких к политике. При этом со стороны партийно-бюрократического аппарата делались постоянные попытки узурпировать функцию регулирования общественных отношений, внедрить в практику неофициальное «телефонное право».

¹ Из многочисленных исследований и публикаций по проблемам сущности, идеологии и «технологии» организации и функционирования Советского государства, его экономической и политико-правовой подсистем, его достижений, неудач и перспектив сошлемся на следующие: *Пискотин М.И.* Социализм и государственное управление; *Попов Г.Х.* Эффективное управление. М., 1985; *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления. М., 1987. Особо отметим прогностический потенциал этих работ, многие положения которых подтвердились и историей распада СССР, и теми трудностями, которые переживает преемник Союза — Российская Федерация.

Безраздельное, по сути, господство государственной формы собственности в экономике фактически означало концентрацию собственности в одних руках — в руках государства. На этой экономической основе сформировалось гигантское по масштабам, крайне сложное по своим связям, часто нерациональное в своих действиях, глубоко идеологизированное народное хозяйство СССР, в котором был один подлинный хозяйствующий субъект — государство. Все остальные субъекты народного хозяйства — предприятия, учреждения, организации, фактически лишённые самостоятельности¹, выступали лишь в роли исполнителей административных распоряжений, поступавших к ним в виде различных государственных планов, постановлений партии и правительства, нормативных документов императивного характера и т.п.² И это было совершенно естественно, поскольку управление как прерогатива реальной власти всегда осуществляется или самим собственником, или от его имени, в его интересах. Как гласит известная формула, «капиталист не потому является капиталистом, что он управляет промышленным предприятием, — наоборот, он становится руководителем промышленности потому, что он капиталист. Высшая власть в промышленности становится атрибутом капитала, подобно тому, как в феодальную эпоху высшая власть в военном деле и в суде была атрибутом земельной собственности»³.

Концентрация собственности на средства производства в руках государства привела к формированию сверхцентрализованной, со строго вертикальным построением командно-административ-

¹ Подробнее см.: Советское гражданское право / Под ред. О.А. Красавчикова. М., 1968. Т. 1. С. 133—138.

² В преамбуле Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик 1961 г. (далее — Основы 1961 г.) формально закреплялось положение о том, что «государство осуществляет руководство экономикой на основе государственных планов экономического и социального развития с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой...» А в ч. 2 ст. 1 Основ 1961 г. мысль о государственном доминировании была выражена еще четче: «Основой имущественных отношений в советском обществе являются социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства. Хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственными планами экономического и социального развития» (ВВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525, в ред. Указа Президиума ВС СССР от 30 октября 1981 г. // В ВС СССР. 1981. № 44. Ст. 1184). О методах государственного планирования в СССР см.: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. М., 1993. С. 77.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 344.

тивной системы управления экономикой, да и всей общественной жизнью¹.

Важнейший блок этой системы — механизм хозяйственного управления — представлял собой крайне сложную по структуре, огромную по масштабам и объему, многоярусную систему министерств и ведомств во главе с Госпланом СССР. И это естественно, поскольку Госплан был призван непосредственно управлять, в соответствии с решениями партии и правительства, деятельностью всех звеньев народнохозяйственного комплекса, включая его фундамент — предприятия и объединения.

В соответствии с такой установкой Госплан подменял министерства и ведомства, а те, в свою очередь, подменяли такое управленческое звено, как предприятия и объединения².

Особо следует отметить, что при разработке директивных показателей, регламентирующих экономический аспект деятельности предприятий, игнорировалась роль закона стоимости и товарно-денежных отношений как будто бы чужеродных для социализма элементов. Отсюда произвол в ценообразовании, невнимание к денежному обращению, недооценка хозяйственного расчета.

В чем проявлялось негативное воздействие сугубо централизованного механизма хозяйственного управления как органической составной части командно-административной системы?

Во-первых, под его непосредственным воздействием формировались трудовые коллективы, лишённые самостоятельности и инициативы, творческого отношения к труду, функционирующие в режиме бездумных исполнителей распоряжений верхов, признаваемые лишь «основной производительной силой», но никак не субъектами хозяйственных отношений³, хотя декларировалось иное.

Во-вторых, утрачивались внутренние материальные стимулы саморазвития трудовых коллективов, — и это было неизбежно, поскольку не устанавливалась прямая зависимость величины доходов трудовых коллективов от степени эффективности их производственной деятельности: от качества произведенной продукции, степени выполнения взятых на себя обязательств, размера полученной

¹ О негативных последствиях господства административно-командной системы в экономике СССР см. также: Введение в марксистское обществознание / Под ред. Ю.А. Красина. М., 1989. С. 192—193.

² См.: Горбунова О.Н. Совершенствование финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством. М., 1988. С. 9.

³ См.: Советское гражданское право / Под. ред. О.А. Красавчикова. Т. 1. С. 134.

прибыли¹. Словом, централизованный механизм хозяйственного управления повсеместно насаждал уравниловку, что было выгодно только отстающему предприятию; игнорировалась роль человеческого фактора².

В-третьих, советская экономическая система лишила предприятия не только внутренних стимулов к саморазвитию, но и внешних стимулов развития производства. Господство государственной формы собственности и обусловленный этим централизованный механизм хозяйственного управления, исключив из экономической жизни СССР конкуренцию, способствовали монополизму, утверждению диктата производителя над потребителем.

В-четвертых, функционирование централизованного механизма хозяйственного управления наряду с господствовавшим в стране на протяжении всех лет существования Советской власти курсом на экстенсивное развитие производительных сил обусловили формирование пресловутого «валового подхода» к оценке деятельности предприятий, на который была ориентирована экономика страны³.

В-пятых, закрепление экстенсивной модели развития советской экономики и «валового подхода», вся система планирования и материально-технического снабжения производства обусловили затратный характер экономики, в силу чего для нее никакого серьезного значения не могли иметь ни энерго- ни ресурсосберегающие технологии, что, в свою очередь, обусловило хищническое использование природных ресурсов⁴.

¹ Лишь к концу 70-х гг. наиболее передовые экономисты стали признавать, что «прибыль должна служить одним из основных критериев при оценке деятельности коллективов, а также занимать ведущее место в системе экономического стимулирования производства» (*Ситарян С.А. Управление и прибыль. М., 1979. С. 46—47*).

² Подробнее см.: *Туманов Г.А. Человеческий фактор государственного управления // Сов. государство и право. 1986. № 10; Свенцицкий А.Л. Социальная психология управления. Л., 1986. Ранее, в широком социальном контексте проблему человеческого фактора в системе управления рассмотрел П.Н. Лебедев (см.: *Лебедев П.Н. Социальное управление. Л., 1982. С. 159—171*).*

³ Уже в начале перестройки признавалось, что с начала 30-х гг. главным в народнохозяйственных планах организации и в оценке работы предприятий и отраслей были объемы производства — штуки, тонны, метры продукции и обобщенные стоимостные показатели — валовая, товарная продукция. Деньги, финансы, кредит в тех условиях выступали подобными, второстепенными экономическими инструментами. См.: *Управление хозяйством и денежный оборот // Коммунист. 1987. № 15. С. 35*.

⁴ См. преамбулу Постановления Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» // *ВВС СССР. 1989. № 25*.

В-шестых, централизованный механизм хозяйственного управления вел к экстенсивной модели развития производства еще и потому, что не был ориентирован на модернизацию производства, не способствовал внедрению новейших достижений науки и техники в практику, менее всего был приспособлен к управлению научно-техническим прогрессом. Он мог обеспечить лишь функционирование уже имеющегося производства, а не его техническое перевооружение путем освоения достижений науки.

Таковы основные особенности советской модели социалистической экономики и государственного управления ею. Они должны были породить и действительно породили своеобразный механизм торможения, который постепенно привел советскую экономику к застою¹.

Однако детальный анализ позволяет вскрыть и ряд других обстоятельств, негативное воздействие которых на развитие советской экономики начало проявляться лишь в послевоенный период, обстоятельств, непосредственно обусловивших резкое усиление в 70-х гг. действия механизма торможения и вступление страны уже в начале 80-х в глубокий экономический кризис.

Важнейшими в ряду этих обстоятельств являлись: исчерпание условий для дальнейшего развития советской экономики по экстенсивной модели; начавшаяся в середине XX в. научно-техническая революция; некоторые внутренне присущие командно-административной системе управления пороки², которые со временем привели ее к утрате жизнеспособности.

Начался поиск путей оздоровления экономической ситуации в стране. Все очевиднее становилась необходимость капитальной реконструкции правового механизма регулирования хозяйственных отношений и государственного управления экономикой³. В конечном счете этот поиск привел к разработке программы экономической реформы в стране. Была поставлена задача сломать механизм торможения, перевести экономику на интенсивные рельсы разви-

¹ О кризисе социалистической системы хозяйствования см.: Переход к рынку. Концепция и Программа, разработанные группой академика С.С. Шаталина. М., 1990. С. 15—22.

² О командно-административной системе управления народным хозяйством в СССР см.: *Борисов Е.Ф.* Человек и общество: Проблемы развития экономики в XX веке. М., 1992. С. 23—28.

³ См.: *Халфина Р.О.* Правовое регулирование экономических отношений (вопросы теории). Красноярск, 1985; *Веденев Ю.А.* Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР (историко-правовое исследование). М., 1984.

тия. Реформа должна была стимулировать предприимчивость работника, поощрять его инициативу, а более широко — инициативу всего аппарата государственного управления¹.

Была сделана первая со времен нэпа попытка несколько ограничить господство государственной формы собственности. С этой целью были предприняты шаги, направленные на развитие хозяйственной деятельности, основанной на кооперативной форме собственности, разрешены различные формы кооперации, а также качественно расширены возможности индивидуальной трудовой деятельности. Были приняты и соответствующие документы.

Однако главные события начались в 1987 г., когда был принят пакет правовых актов, предусматривавших серьезные изменения в механизме хозяйственного управления. Первым среди них был Закон от 30 июня 1987 г. «О государственном предприятии (объединении)»².

Согласно Закону основным звеном единого народнохозяйственного комплекса объявлялось государственное предприятие (объединение) наряду с кооперативным. Деятельность предприятия основывается на принципах полного хозяйственного расчета, самофинансирования и самоуправления. Оплата труда осуществляется за счет заработанных трудовым коллективом средств, а прибыль или доход являются обобщающим показателем хозяйственной деятельности предприятия. Хозрасчетный доход коллектива, находящийся в распоряжении предприятия, используется самостоятельно и изъятию не подлежит. Заработная плата каждого ра-

¹ Соответствующие проблемы уже давно активно разрабатываются в русле психологии управления, а применительно к экономике — экономической психологии. Однако первыми в нашей стране после периода культа личности Сталина на огромный потенциал психологического в широком смысле фактора интенсификации общественно значимой деятельности, включая управление, обратили внимание научные работники правоохранительных и оборонных ведомств (см., в частности: *Туманов Г.А.* О психологии управления в системе органов внутренних дел. М., 1970). В целом пристальное внимание к указанным проблемам было вызвано осознанием необходимости преодолеть идеологическую зашоренность административно-командной системы. Своеобразным символом и катализатором этого внимания стала небольшая по объему, но весьма емкая по содержанию брошюра экономиста В.И. Терещенко «Организация и управление (опыт США)» (М., 1965). Во всяком случае именно после ее выхода в свет начался бум «управленческих» публикаций, в том числе авторов-юристов, и стала быстро формироваться теория администрирования — теория государственного управления, имеющая большое теоретико-прикладное значение. Ее первая, в известном смысле программная, публикация — статья М.И. Пискотина, Б.М. Лазарева, Н.Г. Салищевой, Ю.А. Тихомирова «О науке управления». См.: Сов. государство и право. 1964. № 9.

² ВСНД и ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

ботника определяется конечными результатами его труда и максимальным размером не ограничивается. Закон также установил, что руководство предприятием должно осуществляться прежде всего экономическими методами на основе контрольных цифр, государственных заказов, долговременных экономических нормативов и лимитов.

Закон предоставил предприятиям право самостоятельно с учетом контрольных цифр, государственных заказов, экономических нормативов и лимитов, а также прямых заказов потребителей и органов материально-технического снабжения разрабатывать свои планы (пятилетние, годовые) экономического и социального развития.

Впервые при советской власти на законодательном уровне было закреплено, что качество продукции (работ, услуг) является определяющим в оценке результатов деятельности предприятия, а за выпуск устаревших изделий предусматриваются санкции. Предприятие было обязано формировать программу непрерывной модернизации производства и на передовой технической и технологической основе добиваться постоянного роста производительности труда. Тем самым Закон ориентировал переход предприятий на интенсивный путь развития.

Закон внес серьезные коррективы в порядок материально-технического обеспечения предприятия. Отныне только часть потребности предприятия в ресурсах удовлетворялась централизованно. Другая часть должна была приобретаться предприятием в порядке оптовой торговли.

Существенно были расширены права и обязанности предприятий в сфере реализации своей продукции. После выполнения договорных обязательств предприятие получило право по своему усмотрению распоряжаться оставшейся продукцией.

По Закону предприятия должны были работать безубыточно. Дотации из централизованных фондов резко сокращались.

Были расширены права предприятия и в области ценообразования. Наряду с ценами, устанавливавшимися централизованно, предприятие получило право на установление договорных цен. Закон разрешил и ряд других актуальных для предприятий и организаций проблем.

Однако принятие Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» предоставляло лишь возможность организации работы на новых принципах, для превращения же этой возможности в действительность требовалась радикальная перестрой-

ка всех основных звеньев централизованного механизма хозяйственного управления.

17 июля 1987 г. было принято сразу 10 партийно-правительственных постановлений, которые провозглашали новые принципы хозяйствования и экономического управления, соответствующие Закону «О государственном предприятии (объединении)»¹.

Особый интерес среди них представляют документы, определившие программу реформы финансового механизма, системы ценообразования и в особенности банковской системы.

Эти постановления дают достаточно полное представление о состоянии финансов, цен и банковской системы страны накануне банковской реформы, позволяют глубже понять причины, вызвавшие к жизни коммерческие банки и их последующий бурный рост.

Экономический кризис, поразивший СССР, в финансовой сфере проявился: в усилении неустойчивости финансов отраслей народного хозяйства, объединений, предприятий; в падении на всех уровнях ответственности за выполнение финансовых планов и обязательств перед государством; в резком ухудшении финансовой дисциплины; в быстром росте числа предприятий, не выполняющих задания по прибыли и снижению себестоимости; в быстром росте убыточности и размеров ничем не обоснованных дотаций, которые к тому же стали восприниматься многими руководителями как вполне нормальное явление; в падении роли бюджета как основного финансового плана государства; в полной утрате финансовым механизмом своей действенности.

Однако главный недостаток в области финансов и денежного обращения заключался в отрыве оборота финансовых и кредитных ресурсов от движения материальных ценностей, перенасыщении народного хозяйства платежными средствами².

С учетом сложившейся в народном хозяйстве ситуации в Постановлении № 819³ была провозглашена необходимость разработки и осуществления принципиально новой финансовой политики, по-

¹ См. Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 816—825 // О коренной перестройке управления экономикой: Сб. документов. М., 1988.

² См. преамбулу Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 818 «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования» // Там же. С. 109—132.

³ См. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 819 «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования» // Там же. С. 132—150.

ставлена задача реформирования финансового механизма, с тем чтобы усилить его воздействие на рост эффективности общественного производства, укрепить финансы государства, содействовать расширению хозяйственной самостоятельности, перейти к широкому применению экономических методов в работе финансовых учреждений, последовательно стимулировать снижение издержек производства и обращения, рациональное использование материальных, трудовых и финансовых ресурсов, перекрыть возможности получения предприятиями доходов без конечной реализации товаров, и т.д. Особо подчеркивалась необходимость обеспечить наиболее рациональное и экономичное использование денежных ресурсов государства.

Не менее явно экономический кризис проявился и в системе ценообразования, сложившейся в условиях экстенсивного развития экономики накопились крупные диспропорции, которые привели к снижению роли цены как одного из важнейших экономических рычагов управления народным хозяйством, сведя ее роль к выполнению учетно-расчетных функций. Цены на продукцию перестали отражать общественно необходимые затраты, слабо учитывали потребительские свойства и качество изделий, перестали быть фактором сбалансированного спроса и предложения, стимулирующим научно-технический прогресс¹.

Согласно провозглашенной в Постановлении № 820 программе перестройки системы ценообразования ее главной задачей объявлялось создание качественно новой системы цен, ориентированной на интенсификацию общественного производства, широкое внедрение экономических методов управления, укрепление хозяйственного расчета и самофинансирования².

Анализ функционирования советского финансового механизма и системы ценообразования высветил один из самых глубинных изъянов советской системы управления экономикой — ее волюнтаристский характер, выразившийся в игнорировании ряда объективных законов развития общества, особенно закона стоимости, товарно-денежных отношений.

Состоянию советской экономики, ее централизованной системе управления хозяйством, ее финансовой политике, механизму

¹ См. преамбулу Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 820 «Об основных направлениях перестройки системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма» // Там же. С. 150—165.

² См. то же постановление (п. 1, 2, 8, 9, 10, 11, 12).

ценообразования соответствовало и состояние банковской системы СССР. В структурном отношении эта система, подобно централизованному механизму управления экономикой страны, органом которого она фактически являлась, имела строго централизованный характер и жестко вертикальное построение¹.

В банковскую систему СССР накануне реформы входили: Госбанк СССР², Всесоюзный банк финансирования капитальных вложений (Стройбанк СССР)³, Банк для внешней торговли СССР (Внешторгбанк СССР)⁴, Государственные трудовые сберегательные кассы СССР (Гострудсберкассы)⁵. Систему возглавлял Госбанк СССР.

¹ В.И. Ленин писал о сущности банковской системы при социализме: «Единый крупнейший из крупнейших государственный банк, с отделениями в каждой волости, при каждой фабрике — это уже девять десятых социалистического аппарата. Это общегосударственное счетоводство, общегосударственный учет производства и распределения продуктов, это, так сказать, нечто вроде скелета социалистического общества» (*Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 307*).

² Возник в 1923 г. путем реорганизации Госбанка РСФСР, созданного декретом СНК и ВЦИК, принятым 7 октября 1921 г. IV сессией ВЦИК. В результате кредитной реформы 1930—1932 гг. Госбанк превратился в единый расчетный и кассовый центр государства с разветвленной сетью филиалов, разбросанных по всей стране. Последний Устав Госбанка СССР был утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 18 декабря 1980 г. № 1167 (СП СССР. 1981. Отд. I. № 3. Ст. 12; 1983. Отд. I. № 14. Ст. 68).

³ Основан в 1922 г. как Торгово-промышленный банк (Промбанк). В 1959 г. переименован в Стройбанк СССР. В 1986 г. имел по стране 1,7 тыс. своих учреждений и организаций. Банк финансировал и кредитовал предприятия и организации, представлявшие промышленность, строительство, транспорт, связь, торговлю, коммунальное хозяйство, учреждения здравоохранения, культуры, просвещения, науки и т.п. Главной задачей Банка было обеспечение долгосрочных вложений.

⁴ Создан в 1924 г., являлся акционерным обществом. Держателями его акций были советские государственные, кооперативные и общественные организации. Действовал под общим руководством Госбанка СССР, имел широкую сеть банков-корреспондентов во многих странах мира и разветвленную сеть своих отделений во всех центрах туризма и крупнейших портах СССР. Банк кредитовал внешнеэкономическую деятельность СССР, совершал валютные операции, осуществлял международные расчеты по сделкам в рамках внешнеэкономических связей СССР. Последний Устав Банка для внешней торговли СССР был утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 7 июня 1982 г. (СП СССР. 1982. Отд. I. № 18. Ст. 95).

⁵ Гострудсберкассы СССР — единое общесоюзное кредитное учреждение, основной целью которого было аккумулирование свободных денежных средств населения для нужд государства. Сберкассы принимали вклады, размещали государственные внутренние займы, осуществляли расчетно-кассовое обслуживание населения. Операции, проводимые сберкассами, были освобождены от государственных налогов и пошлин. Гострудсберкассы СССР были самой массовой кредитной системой страны, имели тысячи своих учреждений и действовали под общим руководством Госбанка СССР. Устав Государственных трудовых сберегательных касс СССР был утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 11 июля 1977 г. (СП СССР. 1977. № 21. Ст. 131; 1982. Отд. I. № 9. Ст. 50; 1983. Отд. I. № 14. Ст. 68).

Госбанк СССР и другие банки имели в стране разветвленную систему своих территориальных подразделений. Особым видом банков были банки в ряде развитых капиталистических стран с участием капитала советских организаций. Кроме того, странами — членами СЭВ на акционерных началах были созданы два международных банка социалистических государств: Международный банк экономического сотрудничества и Международный инвестиционный банк¹.

Банковская система СССР в условиях государственной монополии банковского дела представляла собой систему государственных учреждений. В соответствии со ст. 6 Конституции СССР 1936 г. банки являлись собственностью государства и находились в полной зависимости от органов государственной власти². В условиях фактического отсутствия банковского законодательства деятельность банковской системы регулировалась инструкциями и распоряжениями государственных органов и Госбанка СССР, который, по существу, функционировал как министерство банков, управляя банковской системой в основном административными методами и формально неся вместе с Правительством СССР, правительствами союзных республик, их центральными и местными органами ответственность по обязательствам всех подчиненных ему кредитных учреждений³.

Будучи по размерам своих общих активов самым крупным банком мира, имея разветвленную систему территориальных учреждений, охватывающих всю страну (в 1983 г. их число доходило до 4,5 тыс.), Госбанк СССР представлял собой единую централизованную систему, непосредственно подчиненную Совету Министров СССР.

Однако кредитная система СССР представляла собой не просто единый Госбанк, но и единую возглавляемую им систему государ-

¹ О дореформенной структуре банковской системы СССР см.: Советское гражданское право / Под ред. О.А. Красавчикова. Т. 1. С. 164—166; Т. 2. С. 296—298; Советское гражданское право / Под ред. В.А. Рясенцева. М., 1987. Т. 1. С. 142.

² В частности, в соответствии с принципом плановости банки разрабатывали и представляли на утверждение в Совет Министров СССР кредитные планы по краткосрочному и долгосрочному кредитованию на очередное пятилетие с распределением по годам, которые являлись основанием всей последующей деятельности банков по кредитованию. См.: Советское гражданское право / Под ред. В.А. Рясенцева. М., 1987. Т. 2. С. 303. О роли банков в советской экономике подробнее см.: Банковское дело / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1992. С. 6.

³ См. ст. 7 Устава Госбанка СССР, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 18 декабря 1980 г. (СП СССР. 1981. Отд. 1. № 3. Ст. 12; 1983. Отд. 1. № 14. Ст. 68).

ственных банков, связанных между собой как экономически, так и юридически. Полное господство в экономике государственной формы собственности на средства производства позволяло Госбанку быть единым эмиссионным центром, единой кассой государства и всего народного хозяйства, концентрировать все свободные денежные средства в стране (как производственных предприятий, организаций и учреждений, так и всех банков и трудовых сберкасс) и свободно перераспределять их¹, выдавать наличные деньги предприятиям и организациям для выплаты заработной платы и осуществления других платежей, контролируя при этом процесс расходования этих средств, осуществлять кассовое исполнение бюджета, функцию единого расчетного центра страны, монопольное на территории СССР совершение сделок по покупке золота, серебра и других драгоценных металлов в монетах, слитках, ломе и в сыром виде, а также сделок по купле и продаже иностранной валюты, выписанных в иностранной валюте платежных документов и иностранных ценных бумаг². Обладая валютной монополией, Госбанк определял пределы компетенции, в рамках которых другие банки могли осуществлять валютные операции. Кроме того, он сосредоточивал, за немногими исключениями, все краткосрочное кредитование субъектов народного хозяйства.

Обязанность предприятий и организаций хранить в Госбанке все временно свободные денежные средства означала фактическое слияние этих средств с другими «ресурсами» Госбанка (уставным фондом, другими его специальными фондами, находящимися в Госбанке бюджетными средствами, в том числе специально выделенными из бюджета для целей краткосрочного кредитования) в целях их использования в плановом порядке для временного вос-

¹ В ст. 2 Устава Гострудсберкасс главная задача сберегательного дела в СССР формулировалась следующим образом: «Предоставление населению возможности надежного хранения денежных средств, содействие накоплению денежных сбережений и использованию их в интересах развития народного хозяйства СССР» (СП СССР. 1977. № 21. Ст. 131). О сберегательном деле в СССР см.: *Артемов Н.А.* Правовое регулирование государственного кредита в СССР. М., 1988; *Сберегательные кассы СССР. 1922—1982* / Под ред. П.В. Рындина. М., 1982; *Еремеева Г.Ф., Ткаченко Г.С.* Основы сберегательного дела. М., 1976.

Оценивая методы «сбережения» государством личных средств граждан в гострудсберкассах (чрезвычайно низкие процентные ставки при возможности практически бесконтрольно распоряжаться значительными суммами в качестве кредитных ресурсов), нельзя не вспомнить известную фразу В.И. Ленина, адресованную царскому правительству: «Чего тут бояться дефицита от разбрасывания денег... Из «народных сбережений» можно покрыть всегда порядочную сумму» (*Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 6. С. 287).

² См. Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 января 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 8. Ст. 25.

полнения «собственных» оборотных средств хозяйствующих субъектов.

Однако главным направлением деятельности Госбанка, как и всей банковской системы СССР, было осуществление контроля и надзора за выполнением предприятиями и организациями планов производства и сбыта товаров, финансовых производственных планов, соблюдением плановой и финансовой дисциплины посредством вышеперечисленных финансовых инструментов. Так, в частности, оборотные средства, передававшиеся хозрасчетным предприятиям и организациям в качестве их «собственных» оборотных средств, закреплялись за каждым из хозяйствующих субъектов в размере, обеспечивавшем удовлетворение их минимальных, определявшихся производственными плановыми заданиями потребностей в сырье, производственных и вспомогательных материалах, топливе, полуфабрикатах, инвестиционных средствах для финансирования незавершенного строительства и осуществления вложений в счет будущих расходов¹.

В установленные плановыми заданиями периоды, когда запасы материальных ценностей у предприятия должны были превышать установленный минимум, а также когда выполнение предприятием плана за счет «собственных» оборотных средств оказывалось затруднительным вследствие объективных условий воспроизводства основных и оборотных средств, такое предприятие могло получить в Госбанке СССР краткосрочную ссуду. Получение подобной ссуды было возможно также в случаях изменения в установленном законом порядке плановых заданий предприятия или отклонения от их реализации в результате действий или бездействия других хозяйствующих субъектов.

Таким образом, образование «собственных» оборотных средств государственных предприятий и организаций, равно как и их краткосрочное кредитование Госбанком являлось, по существу, лишь плановым перераспределением ресурсов единого государственного фонда оборотных средств. Не вызывает сомнения, что монопольным собственником всех этих средств, в том числе и «собственных» средств предприятий, всегда оставалось государство. Поэтому и в тех случаях, когда предприятию выдавалась краткосрочная ссуда Госбанка, никакого перехода права собственности на передаваемые денежные средства не происходило. От закрепления за государственным предприятием «собственных» оборотных средств

¹ См. Постановление СТО от 23 июля 1931 г. // СЗ СССР. 1931. № 46. Ст. 316.

предоставление госбанковской ссуды отличалось только одной чертой, имевшей, однако, важное экономическое и правовое значение. Эта черта состояла в том, что «собственные» оборотные средства, кроме случаев сокращения их в установленном законом порядке, не подлежали возврату, в то время как ссуды Госбанка были срочны и возвратны, хотя и сохраняли лишь «внешнюю оболочку кредита»¹. Именно эта «внешняя оболочка» и находила отражение в заключавшемся кредитном договоре, в то время как передача предприятию оборотных средств в качестве «собственных» опосредовалась административным актом. По существу два указанных метода образования оборотных средств являлись «двумя различными способами управления общегосударственным фондом оборотных средств»².

Подобный взгляд на природу банковской ссуды лег в основу сохранявшегося долгое время в советском праве различия между этим договором банковской ссуды и договором займа, поскольку первый по своей экономической сущности представлял собой плановое перераспределение единого государственного фонда оборотных средств, а второй — регулировался общими нормами гражданского права.

Из сказанного видно, что полномочия Госбанка давали ему широкие возможности контролировать выполнение плановых заданий. По мнению Е.А. Флейшиц, «опирающаяся на государственную социалистическую собственность, единым и единственным носителем которой является социалистическое государство, и сосредоточенная, за немногими исключениями, в Государственном банке деятельность по аккумуляции временно свободных «собственных» оборотных средств советских хозорганов и по их краткосрочному кредитованию объективно необходимо является деятельностью плановой и неразрывно связана с контролем со стороны Госбанка выполнения своих планов другими социалистическими организациями. Банк, обслуживающий текущие, «эксплуатационные» потребности планового социалистического хозяйства, не может не быть аппаратом учета производства, распределения и обращения продукции социалистических предприятий»³. Неудивительно, что основное внимание в процессе правового регулирова-

¹ См.: *Атлас М.С.* Кредитная реформа в СССР. М., 1952. С. 21.

² Денежное обращение и кредит в СССР / Под ред. В.В. Иконникова. М., 1952. С. 331.

³ Флейшиц Е.А. Расчетные и кредитные правоотношения. М., 1956. С. 21. О деятельности и статусе Госбанка СССР см. также: Политическая экономия / Под ред. Г.А. Козлова. М., 1970. С. 260—261.

ния положения Госбанка в системе государственных органов, его структуры и деятельности уделялось организации его взаимоотношений с хозяйствующими субъектами.

В первом Уставе Госбанка, принятом IV сессией ВЦИК РСФСР 13 октября 1921 г., говорилось, что задачей банка является «способствовать кредитом и прочими банковскими операциями развитию промышленности, сельского хозяйства и товарооборота», а также «концентрации денежных оборотов и проведению других мер, направленных к установлению правильного денежного обращения»¹. Такой статус Госбанка соответствовал многоукладному хозяйству, воссоздание которого было целью реформ периода нэпа, исключавших прямое тотальное государственное планирование экономики. Однако уже в Уставе Госбанка СССР, утвержденном ЦИК и СНК СССР 12 июня 1929 г., говорилось о том, что Госбанк действует «в соответствии с общим планом развития народного хозяйства», что «в соответствии с этим планом» он «регулирует денежное обращение и осуществляет краткосрочное кредитование народного хозяйства»².

Постановление СНК СССР от 20 марта 1931 г. «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозрасчета во всех органах», определяя роль Госбанка «в деле развития социалистического хозяйства», прямо указывало на его задачу стать «общегосударственным аппаратом учета производства и распределения продуктов... обеспечить действительный повседневный контроль рублем за ходом выполнения планов производства и обращения товаров, за выполнением финансовых планов и ходом накоплений в обобщественном секторе народного хозяйства, обеспечить укрепление хозрасчета предприятий... как основного рычага в выполнении планов во всем обобщественном секторе»³. С этого времени контроль за выполнением народнохозяйственных планов становится основной обязанностью Госбанка, с которой коррелируются все остальные его обязанности: кассовое исполнение бюджета, хранение денежных средств предприятий и организаций, осуществление расчетов, краткосрочное кредитование хозяйствующих субъектов.

В Постановлении Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 21 августа 1954 г. «О кредитной и расчетной работе Госбанка» гово-

¹ СУ РСФСР. 1921. № 75. Ст. 615.

² СЗ СССР. 1929. № 38. Ст. 333.

³ СЗ СССР. 1931. № 18. Ст. 166.

рилось, что Госбанк должен сосредоточить внимание на всемерном содействии росту производства, товарооборота и социалистического накопления, на всемерном укреплении денежного обращения в стране, на усилении контроля рублем за работой хозорганов, не исправно выполняющих свои плановые задания.

Наряду с Госбанком, как уже отмечалось, в банковскую систему СССР входил ряд специальных банков долгосрочных вложений — Промбанк, Торгбанк, Сельхозбанк, Центральный банк коммунального хозяйства, а с 1959 г. — единый Стройбанк¹, — осуществлявших финансирование капитального строительства: выдачу средств, безвозвратно отпускаемых государством на эти нужды, и кредитование. Существование спецбанков объяснялось чаще всего необходимостью специального аппарата и специфических мер контроля за сферой долгосрочного кредитования.

Главной задачей банков долгосрочных вложений было осуществление контроля за расходованием выделенных хозяйствующим субъектам средств. Целью столь строгого (вплоть до отделения банков долгосрочных вложений от Госбанка) «обособления» средств, выделяемых на капитальное строительство, от средств, за счет которых осуществлялась «эксплуатационная» деятельность предприятий, считалась «четкая плановость как строительной, так и эксплуатационной деятельности хозорганов»².

Наряду с осуществлением своей основной функции — финансированием капитальных вложений — данные банки не полностью исключали из сферы своей деятельности также хранение временно свободных денежных средств предприятий и организаций и их краткосрочное кредитование. Подобные дополнительные функции осуществлялись в отношении подрядных строительных и монтажных организаций и их снабженческих контор (отделов, баз), геолого-разведочных и проектных организаций, как состоявших на бюджете, так и обслуживавших строительство кооперативных организаций, предприятий и организаций коммунального хозяйства и жилищной кооперации³.

Однако со временем по мере нарастания в экономике кризисных явлений и неуклонного снижения эффективности централи-

¹ Последний Устав Всесоюзного банка финансирования капитальных вложений утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 15 октября 1981 г. (СП СССР. 1981. Отд. 1. № 30. Ст. 176).

² Флейшиц Е.А. Указ. соч. С. 24.

³ См. п. 2 Инструкции Госбанка СССР № 15, 1954 г.

зованного механизма хозяйственного управления советская банковская система становилась все менее способной выполнять свои функции. К середине 80-х гг. она превратилась в огромную, неповоротливую, постоянно пробуксовывающую финансово-кредитную машину, во многом утратившую способность оперативно осуществлять кредитно-расчетное обслуживание, учитывать специфику различных отраслей экономики. Кредитные рычаги фактически перестали стимулировать расширенное воспроизводство и рациональное использование производственного потенциала и резервов страны. Массовым явлением стала практика использования кредитов для покрытия убытков предприятий, систематически не выполняющих плановые задания. Резко ухудшились платежная дисциплина, денежный оборот. Накопились избыточные платежные средства.

Госбанк СССР и Стройбанк СССР проявили свою неспособность стимулировать научно-технический прогресс, содействовать модернизации производства, переводу его на рельсы интенсивного развития, поддерживать курс передовых предприятий на полный хозрасчет и самофинансирование. Они все больше отходили от экономических методов исполнения своих функций.

Банковский производственный аппарат давно устарел. Устарели формы и методы кредитного и кассового обслуживания клиентов, техническая оснащенность банков¹. И это в условиях, когда государство пыталось оживить кооперацию, развить индивидуальную трудовую деятельность, перейти к установлению прямых хозяйственных связей между производителями товаров и услуг, создать в экономике новые хозяйствующие субъекты, стимулировать их предприимчивость, ограничить административные методы управления в пользу экономических, внедрить принцип полного хозрасчета и самофинансирования, перевести экономику на интенсивный путь развития.

Совершенно ясно, что состояние банковской системы, характер и направления ее деятельности противоречили новому официальному курсу, реализация которого требовала банковской реформы. Ее начало ознаменовало Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. п. 821 «О совершенствовании

¹ См. преамбулу Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 821 «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики» // О коренной перестройке управления экономикой: Сб. документов. С. 165—178.

системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики».

Оно предусматривало устранение перечисленных недостатков. С этой целью вносились структурно-функциональные изменения в банковскую систему, провозглашалась новая кредитно-денежная политика, утверждался ряд новых форм и методов банковской деятельности, предусматривалось качественно обновить техническую оснащенность банковских учреждений. Были объявлены реорганизация действующих и образование новых специализированных банков, создана новая система банков, определены основные направления и сферы их деятельности. В эту систему вошли:

1) Госбанк СССР. Его задачами провозглашались: централизованное управление денежно-кредитной системой страны; проведение единой кредитной политики; координация деятельности банков СССР и организация расчетов между ними; организация и укрепление денежного обращения; кассовое исполнение бюджета; участие в формировании сводного валютного плана страны; кредитование, финансирование и расчетное обслуживание предприятий и организаций непроизводственной сферы.

Постановление превращало Госбанк СССР в единый эмиссионно-кассовый и расчетный центр страны, организатора и координатора кредитных отношений в народном хозяйстве;

2) Внешторгбанк СССР, призванный обеспечить организацию и проведение расчетов по экспортно-импортным и неторговым операциям, кредитное обеспечение внешнеэкономических связей страны, осуществление операций на международных валютных и кредитных рынках и т.п.

Для финансирования и кредитования капитальных вложений, а также осуществления необходимых расчетов в соответствующих сферах экономики были созданы:

3) Промстройбанк СССР — для обслуживания промышленности, строительства, транспорта и связи, системы Госснаба СССР;

4) Агропромбанк СССР — для обслуживания агропромышленного комплекса страны;

5) Жилсоцбанк СССР — для обслуживания жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, предприятий системы культуры, просвещения, науки и т.д., а также кооперативов и лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;

6) Сбербанк СССР — для организации сберегательного дела, осуществления безналичных расчетов и кассового обслуживания населения, осуществления операций с облигациями государственных займов и т.д.

Постановление предоставило Госбанку СССР право совместно с другими союзными банками определять на единой методологической основе обязательные для всех банков СССР состав объектов кредитования, условия выдачи и погашения кредитов, льготы при кредитовании, меры кредитного воздействия на ссудозаемщиков и условия их применения, устанавливать правила расчетов и ведения кассовых операций в народном хозяйстве, порядок ведения учета и отчетности в банках, а также по согласованию с Госпланом СССР и Минфином СССР — процентные ставки за пользование кредитами. За Госбанком СССР было сохранено уже имевшееся у него право установления официальных курсов иностранных валют к советскому рублю.

Постановление определило и важнейшие общие задачи банков СССР. К их числу были отнесены: радикальное совершенствование кредитного механизма; экономическое стимулирование достижения высоких конечных результатов в деятельности всех звеньев народного хозяйства, обеспечения научно-технического прогресса; внедрение в банковскую работу прогрессивных форм кредитования и расчетов, автоматизированных систем управления банковскими операциями; развитие экономических форм контроля за хозяйственно-финансовой деятельностью предприятий и организаций.

В Постановлении специально подчеркивалось, что банки обязаны всемерно способствовать развитию инициативы и хозяйственной предприимчивости кредитруемых предприятий и организаций, не допускать мелочного вмешательства в их производственную деятельность. Банкам было запрещено использование кредита для покрытия бесхозяйственности и убытков объединений, предприятий и организаций. Им предоставлялось право объявлять неплатежеспособными объединения, предприятия и организации, которые систематически допускают убытки, несвоевременно рассчитываются с бюджетом, банками и поставщиками, переводить их на особый режим кредитования и расчетов, а в определенных случаях вносить предложения об их ликвидации или реорганизации. Банкам вменялось в обязанность активно способствовать созданию кооперативов по производству товаров народного потребления, оказанию различных услуг населению и других кооперати-

вов, а также содействовать индивидуальной трудовой деятельности¹.

Провозглашенная программа коренной перестройки управления экономикой страны, по существу, не была реализована. Задуманная перестройка вылилась преимущественно в структурные преобразования механизма хозяйственного управления, не внесла качественных изменений в содержание, в формы и методы его работы, обусловила лишь формальные изменения его функциональных характеристик. Словом, «механизм торможения» не был сломан, народное хозяйство не перешло на интенсивный путь развития.

Думается, что реформа управления экономикой, как и перестройка в целом, не могла привести к позитивным результатам, поскольку не предусматривала серьезных изменений в сфере производственных отношений, прежде всего в отношениях собственности на средства производства. Кроме того, командно-административная система управления, даже будучи в кризисе, была способна на сильное сопротивление переменам, ограничивавшим ее власть. Партийно-государственный аппарат в своей основной массе не хотел и не умел работать по-новому.

В принципе, аналогичная ситуация сложилась и в сфере начавшейся банковской реформы. Реорганизация действующих и образование новых специализированных банков не достигли поставленной цели. Банки продолжали функционировать в универсальном режиме. Реорганизация не привела, по существу, к ликвидации жестко вертикально централизованного управления банковской системой, к уменьшению бюрократизма в сфере банковской деятельности. Наоборот, резко возрос объем отчетной документации, кредитный механизм стал работать с еще большими перебоями. Банки не стали экономическим фактором стимулирования научно-технического прогресса, повышения производительности труда, развития ресурсосберегающих технологий и заинтересованности трудовых коллективов в снижении себестоимости, в повышении производительности труда и качества продукции. Словом, банки не превратились в экономический рычаг интенсификации труда.

¹ О реформе банковской системы СССР см.: Горбунова О. Н. Указ соч. С. 67—74; Захарова Р. Ф. Правовое регулирование финансирования и кредитования предприятий // Предприятие: внутренняя и внешняя хозяйственная деятельность (правовые аспекты). М., 1991. С. 31—36.

Итак, перестройка в целом и начавшаяся банковская реформа не дали ожидаемых результатов. Однако перемены, вызванные к жизни этим процессом, объективно подвели к пониманию необходимости направления реформаторских процессов в банковской сфере в русло становления кредитно-банковской системы рыночного типа.

В этом отношении наибольшее значение имели развитие кооперативной, индивидуальной трудовой деятельности, предпринимательства, начавшийся отход от принципа монополии государства на банковскую деятельность¹ и, как общий результат, появление наряду с государством множества новых самостоятельных хозяйствующих субъектов. При этом существенное социально-психологическое значение имели действия государства, направленные на внесение в советский менталитет корректив путем реабилитации официальной идеологией таких характеристик личности, как предприимчивость, стремление арендовать средства производства, создать кооператив, свое собственное дело, заняться индивидуальной трудовой деятельностью, получить высокую прибыль и т.п. Ведь все это отрицалось на протяжении всех лет существования Советского государства, даже в годы нэпа. Без преодоления подобного психологического наследства было очень трудно двигаться по новому экономическому курсу.

Собственно, и Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)», и весь пакет принятых 17 июля 1987 г. партийно-правительственных Постановлений решали, в частности, и задачу преодоления этой инерции общественного мнения. Этому же способствовали и многие публикации в печати тех лет, и выступления по радио и телевидению страны.

Однако наибольшее значение как по силе воздействия на общественное мнение, так и по своим последствиям в реальном процессе экономических реформ имел принятый 26 мая 1988 г. Закон СССР «О кооперации в СССР»².

Закон допускал и поощрял повсеместное развитие кооперативной формы собственности на средства производства и другое имущество³, объявлял ее неприкосновенной и охраняемой наравне с государственной формой собственности⁴. Само кооперативное

¹ См.: Программное заявление XXVIII съезда КПСС «К гуманному, демократическому социализму» // Материалы XXVIII съезда КПСС. М., 1990. С. 87.

² ВВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

³ Там же (п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 29).

⁴ Там же (п. 1 ст. 8).

предприятие было объявлено Законом основным звеном единого народнохозяйственного комплекса наряду с государственным предприятием (объединением)¹. Закон обязывал Советы народных депутатов и другие государственные органы поощрять участие кооперативов в решении народнохозяйственных задач, предоставляя кооперативам с этой целью на льготных условиях необходимые средства производства и т.п.² При этом в Законе специально подчеркивалось, что труд в кооперативах имеет равную общественную значимость с трудом рабочих и служащих в государственных предприятиях и организациях, что он почетен, престижен и всемерно поощряется государством. Закон прямо обязывал средства массовой информации создавать наиболее благоприятные идеологические предпосылки для деятельности кооперативов, обеспечивая повсеместно такой морально-психологический климат, при котором каждый член кооператива осознавал бы, что, работая в нем, он выполняет важное общественно полезное дело³.

Оценивая Закон о кооперации с точки зрения его роли в деле углубления начатых в стране экономических преобразований, в том числе реформы банковской системы, необходимо отметить следующее.

Впервые за всю историю Советской власти после нэпа на законодательном уровне была принципиально расширена степень свободы личности в сфере трудовой деятельности. Закон разрешил гражданам в соответствии с призванием, желанием и способностью каждого добровольно объединяться в кооперативы и беспрепятственно выходить из них для выполнения в установленном порядке любых видов деятельности, кроме запрещенных законами⁴. При этом Закон категорически запретил государственным и кооперативным органам (союзам, объединениям кооперативов) вмешиваться в хозяйственную деятельность кооперативов, наделив последние таким образом полной хозяйственной самостоятельностью, начиная с планирования производства и его осуществления и кончая вопросами распределения и продажи произведенной продукции и оплаты труда членов кооператива⁵.

Одновременно Закон предусмотрел и достаточно эффективный механизм претворения в жизнь предоставленных гражданам прав. В частности, были предусмотрены юридические гарантии укреплё-

¹ ВВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355 (п. 4 ст. 1).

² Там же (п. 1 и 2 ст. 30).

³ Там же (п. 4 ст. 1; п. 1 ст. 25; п. 4 ст. 29).

⁴ Там же (п. 1 ст. 3; п. 1 ст. 10).

⁵ Там же (п. 1 и 2 ст. 10; п. 5 ст. 1, п. 1 ст. 18, п. 2 ст. 19, п. 1 и 2 ст. 20).

ния и развития кооперативной собственности и условий успешного функционирования кооперативов. В число этих условий входило и решение на законодательном уровне вопроса о создании в стране кооперативных банков.

Согласно ст. 23 Закона «союзы (объединения) кооперативов имеют право создавать хозрасчетные отраслевые или территориальные кооперативные банки.

Кооперативный банк является кредитным учреждением, которое на демократических принципах обеспечивает денежными средствами развитие кооперативов, производит кассово-расчетное обслуживание, представляет его интересы в хозяйственных и финансовых органах...

Кооперативный банк мобилизует свободные денежные средства кооперативов на условиях договоренности. Банки могут привлекать также средства других предприятий (организаций), граждан и прибегать к займам у специализированных банков СССР...

Устав кооперативного банка регистрируется в Государственном банке СССР¹.

Конечно, возможность появления негосударственных банков в СССР возникла благодаря принятию Закона о кооперации. Однако этот Закон, как и многие другие законодательные акты тех лет, мог остаться на бумаге. Между тем ряд положений этого Закона, в особенности в части создания кооперативных банков и кооперативов вообще, стал быстро реализовываться, положив начало становлению системы негосударственных банков в СССР и ликвидации монополии государства на банковскую деятельность.

Главной причиной такого хода событий стало появление в экономике страны элементов рыночных отношений, резкое ускорение этого процесса с принятием Закона о кооперации. Речь в первую очередь идет о постепенном распространении экономических методов организации и управления народным хозяйством, как то: принципов полного хозяйственного расчета и самофинансирования, частичного перехода к оптовой торговле средствами производства и к договорным ценам, к установлению прямых незапланированных сверху производственных связей между предприятиями, организациями и связей между товаропроизводителями и товаропотребителями.

Все это усиливало хозяйственную самостоятельность предприятий и организаций, порождая у них потребность в незапланиро-

¹ ВВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355 (п. 5 ст. 23).

ванных сверху финансовых средствах. В результате все более отчетливо стало осознаваться несовершенство существовавшего в стране кредитного механизма и всей банковской системы.

Начавшееся сразу после принятия Закона о кооперации массовое создание кооперативных предприятий и организаций подхлестнуло процесс формирования рыночных отношений, сильнее обозначило несоответствие банковской системы ходу экономических преобразований в стране, особенно обострив нужду в кредитах и выдвинув требование совершенствования самого кредитного механизма, да и всей банковской системы. В государственных и кооперативных предприятиях и организациях, у населения, занятого индивидуальной трудовой деятельностью, образовался огромный дефицит наличных денег при условии накопления у них на счетах значительных денежных средств, которые, однако, было очень трудно обналичить.

Согласно Закону о кооперации в его первоначальной редакции кооперативы были обязаны хранить денежные средства в банках. При этом был установлен следующий порядок осуществления кооперативами расчетов по своим обязательствам: «С предприятиями и организациями, а также гражданами в безналичном порядке через кредитные учреждения или наличными деньгами без ограничения суммы платежей. Кооператив самостоятельно определяет предельный размер наличных денежных средств на текущие расходы, постоянно находящихся в его кассе»¹. Надо, однако, заметить, что такой порядок наряду с расширением экономической свободы создавал и большие возможности как для коррупции банковских работников, так и для осуществления финансовых махинаций кооперативами.

Практически сразу же после принятия Закона в него, в том числе и в ст. 23, начали вноситься поправки. В частности, был установлен следующий порядок осуществления кооперативами расчетов по своим обязательствам: с государственными, кооперативными и иными общественными предприятиями и организациями, кроме случаев, предусмотренных законом, в безналичном порядке; с гражданами как в безналичном порядке, так и наличными деньгами.

Вместе с тем кооперативам и банковским учреждениям было дано право по взаимному соглашению, с учетом специфики дея-

¹ ВВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355 (ч. 5 и 6 п. 2 ст. 23).

тельности кооператива, определять предельный размер наличных денежных средств, постоянно находящихся в кассе кооператива, для его текущих расходов. Таким лимитом не ограничивались средства, предназначенные для оплаты труда членов кооператива и лиц, работающих в нем по трудовым договорам, для командировочных расходов, а также для приобретения товаров на колхозном рынке и у населения¹. Однако и эта поправка, сыграв положительную роль, одновременно способствовала усилению коррупции.

Во всех случаях процесс обналичивания имеющихся на счетах юридических и физических лиц денежных средств оставался сопряженным с большими трудностями. Возникшая в связи с этим потребность облегчить для предпринимателей решение этой задачи стала одним из факторов, обусловивших появление первых кооперативных и акционерных коммерческих банков. Правовой основой возникающих акционерных коммерческих банков стало Постановление Совета Министров СССР от 1 сентября 1988 г. № 1061 «Об утверждении Устава Госбанка СССР», в котором впервые акционерные коммерческие банки были включены в перечень кредитно-банковских учреждений Советского Союза².

Создание кооперативных и акционерных коммерческих банков было обусловлено также естественным желанием многих граждан освоить возникшую благодаря Закону «О кооперации в СССР» новую предпринимательскую нишу в экономике страны — банковскую деятельность. Помимо кооперативов банки стали создаваться и другими хозяйствующими субъектами, в том числе государственными предприятиями.

Таким образом, если принятие Закона о кооперации создало возможность появления в стране кооперативных и коммерческих банков, то настоятельная потребность разрешить проблемы, накопившиеся в сфере денежно-кредитных отношений, превратили эту возможность в действительность.

Возникновение нового типа банков, работающих на коммерческой основе, означало появление в стране крайне важного элемента рыночной экономики, который стал активно стимулировать процесс углубления экономической реформы, что, в свою очередь, способствовало дальнейшему развитию системы коммерческих банков. В итоге к концу 1990 г., т.е. всего за полтора года, число

¹ Там же (п. 2 ст. 23).

² Постановление Совета Министров СССР от 1 сентября 1988 г. № 1061. В ч. 3 п. 1 этого Постановления говорилось: «Госбанк СССР... регулирует деятельность специализированных, коммерческих, акционерных, кооперативных банков и других кредитных учреждений в СССР...».

коммерческих банков в стране перевалило за тысячу. В то же время в практику стали быстро входить новые формы обслуживания банковских клиентов. Появился коммерческий кредит.

Последняя по времени попытка коренным образом улучшить деятельность государственных специализированных банков СССР в рамках существующей банковской системы была сделана в начале 1989 г. 31 марта 1989 г. было принято правительственное Постановление «О переводе государственных специализированных банков СССР на полный хозяйственный расчет и самофинансирование», в котором ставилась задача уже в 1989 г. ввести в действие новый механизм хозяйствования банков, новые организационные и правовые основы их деятельности, соответствующие углубляющейся экономической реформе.

Было решено ввести в действие новый механизм хозяйствования государственных специализированных банков СССР, положив в основу их деятельности прибыль (доход) как обобщающий показатель эффективности работы и главный источник укрепления и развития банковских учреждений, социального развития и материального стимулирования их коллективов. При этом ставилась задача строить хозрасчетные взаимоотношения банков с клиентами и друг с другом «на принципах надежного и заинтересованного партнерства».

Постановление требовало коммерциализации деятельности государственных специализированных банков, пыталось изменить их роль в экономике, превратить банки в экономический фактор, чтобы они не только контролировали и надзирали за деятельностью клиентов хозяйствующих субъектов, но и специфическими кредитно-расчетными методами активно помогали им вести свое хозяйство.

В то же время Постановление позволяло вышестоящим банковским учреждениям — Правлениям государственных специализированных банков за символическую плату получать, точнее, отбирать у своих хозрасчетных звеньев мобилизованные ими на местах кредитные ресурсы, которые в конечном счете поступают в распоряжение Госбанка СССР. Это обстоятельство служило ярким проявлением сохранившегося в стране жесткоцентрализованного метода управления банками, торпедировало их попытки вести работу на принципах хозяйственного расчета и самофинансирования, обескровливало их коммерческую деятельность, делало невозможным выполнение государственными специализированными банками задачи, сформулированной в Постановлении: строить хозрасчетные взаимоотношения со своими контрагентами на принципах надежного и заинтересованного партнерства.

Были и другие причины, которые делали необходимым дальнейшее углубление банковской реформы в стране.

Однако по мере развития рыночных отношений, численного роста коммерческих банков и повышения их роли в народном хозяйстве страны становились все более очевидными две вещи:

во-первых, несостоятельность действующей в стране государственной системы специализированных банков, а значит, необходимость качественного совершенствования существующей кредитно-банковской системы;

во-вторых, необходимость создания специального банковского законодательства.

Решение этих задач стало содержанием нового этапа банковской реформы в стране, который начался с принятия Верховным Советом СССР в декабре 1990 г. Закона «О Государственном банке СССР»¹ и Закона «О банках в СССР»², которые по известным причинам не успели оказать реального воздействия на банковскую деятельность в стране и потому в дальнейшем не будут нами рассматриваться. В отличие от них аналогичные законы, принятые Верховным Советом РСФСР и Верховными Советами других союзных республик, несмотря на все присущие им недостатки, имеют историческое значение, поскольку положили начало процессу формирования в стране кредитно-банковской системы и банковского законодательства, адекватных рыночной экономике.

§ 4. Системный банковский кризис 1998 года в Российской Федерации: истоки (1991—1998 гг.) и причины

Банковская система России, являвшаяся на протяжении 1990—1997 гг. (несмотря на отдельные проявления серьезных сбоев) одним из самых динамично развивающихся секторов российской экономики, осенью 1997 г. вступила в кризис, который к лету 1998 г. приобрел признаки системного³, что свидетельствует, в

¹ ВСНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1154.

² ВСНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1155.

³ Как отмечается в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. Миронова в 1998 г., «разразившийся финансовый кризис привел к массовому обнищанию населения, доверившего свои сбережения государству, банковской системе. Ущемлены экономические права более 70 миллионов граждан» (РГ. 1999. 10 марта).

частности, об отсутствии сбалансированной государственной политики развития банковской системы и банковского права России, а также о наличии серьезных недостатков в существующей модели управления банковской системой России со стороны государства.

Анализ показывает, что этот кризис был подготовлен всем предшествующим ходом экономико-правового, социально-правового и политико-правового развития страны в 1991—1998 гг., что наиболее ярко проявилось в череде недостаточно обоснованных, а иногда и просто ошибочных решений, принятых в области финансовой и денежно-кредитной политики в указанный период.

Обоснование данного тезиса предполагает не столько изложение истории развития банковской системы и банковского права России в 1991—1998 гг. (хотя это тоже важно), сколько выявление цепи причинно-следственных связей, приведших к кризису, выделение не только его непосредственных причин, но и породивших их явлений («причины причин»).

Причины финансово-банковского кризиса в обобщенной и систематизированной форме следует рассматривать, используя метод «от простого к сложному», т. е. сначала необходимо выделить явные факторы и предпосылки кризиса, а затем перейти к его истокам.

Проанализируем основные причины банковского кризиса.

Первая причина — критическое состояние российской экономики, характеризующееся стагнацией производства, ростом числа убыточных предприятий, нарастанием неплатежей, бартера¹ и других неденежных форм расчетов².

В стране были налицо классические черты, характеризующие неблагоприятное состояние национальной экономики:

— «мягкая» (слабая) валюта;

¹ «По расчетам Министерства экономики, общий размер неплатежей превысил к сентябрю 1998 г. 1,0 трлн денонмированных рублей ... В той экономике, которая создана в России, деньги в преобладающей мере выполняют не общеизвестные функции, а роль средства учета... В деньгах учитываются неплатежи, цены товаров, передаваемых по бартеру, и т.п. ... товары не продаются за деньги...» (Захаров В.С. Мифы и реальность (уроки кризиса) // Деньги и кредит. 1998. № 11. С. 31).

² На возрастание объема неденежных форм расчетов в виде раскручивания рынка ГКО, широкого использования КО (казначейских обязательств), КНО (казначейских налоговых освобождений), гарантий, а затем поручительств Минфина по кредитам коммерческих банков на покрытие текущих бюджетных расходов указывают и другие авторы. См., напр.: Ясин Е.Г. Поражение или отступление? Реформы и финансовый кризис // Независ. газ. 1999. 14 марта.

- высокая степень долларизации экономики¹;
- большая внешняя задолженность²;
- значительный дефицит бюджета;
- относительно небольшой размер ВВП;
- слабое банковское регулирование;
- недостаточно развитые финансовые рынки и небанковские институты.

Спад производства, ухудшение платежеспособности предприятий — заемщиков банков и т.д. относятся к традиционным причинам банковских кризисов. Степень влияния кризиса в экономике на банковскую систему зависит от многих факторов, из которых базисным является состояние самой банковской системы к началу экономического кризиса, которое выражается прежде всего в состоянии ликвидных позиций банков, т.е. в том, насколько их обязательства обеспечены собственным капиталом, каково качество кредитного портфеля и т.д.

Специфика становления российской банковской системы заключается в том, что оно происходило в условиях развертывания очень сложной и непоследовательной системы мер, получившей название «экономическая реформа», и обусловленного ею перманентного экономического спада в стране.

Российские банки образовывались и развивались в условиях высокой инфляции, с которой на первом этапе были связаны основные схемы зарабатывания денег в банковском секторе экономики.

Впоследствии часть банков (прежде всего банки, отличающиеся особо агрессивным поведением на рынке и затем присвоившие

¹ Собственными руками российских властей создана редко встречающаяся вообще и совершенно не известная в развитых странах особая форма внешней экономической зависимости в виде так называемой долларизации, когда во внутреннем экономическом и денежном обороте страны широко используется денежная единица постороннего государства — США. Россия, пожалуй, единственная в истории крупная суверенная держава, которая в условиях мирного времени не препятствует, а во многих случаях даже способствует обращению на своей территории чужих денег, проникших во все поры экономической жизни, — производство, внутреннюю торговлю, ценообразование, налогообложение, в сферу сбережений, в бытовой оборот. США, откуда исходит долларовый поток, имеют от всего этого непосредственную выгоду и потому благосклонно относятся к долларизации России. Нагнетание в оборот долларовой наличности означает прямой доход для американской казны, исчисляемый десятками миллиардов долларов, и беспроцентное и бессрочное кредитование США со стороны российских держателей долларовых банкнот. (см.: *Борисов С.М.* Финансовый кризис и внешняя зависимость России // *Деньги и кредит.* 1998. № 10. С. 40).

² Внешний долг России в сумме составляет 202,2 млрд долл. США (см.: *Саркисянц А.Г.* Проблема внешней задолженности России // *Деньги и кредит.* 1999. № 2. С. 40).

себе название «системообразующие») основные доходы стали получать от финансовых схем, связанных с приватизацией государственных предприятий.

Позднее некоторые банки сумели «пристроиться» к бюджетным счетам, обслуживание которых приносило довольно ощутимую прибыль. Затем, после (или одновременно с проведением) залоговых аукционов, «оседлав» финансовые потоки приватизируемых и приватизированных предприятий, банки довольно успешно зарабатывали на этом.

Такая форма зарабатывания отличается от цивилизованного способа ведения бизнеса тем, что является по сути своей примитивной формой перераспределения существующих ценностей (именно перераспределения, а не воспроизводства новых) в свою пользу и в ущерб обществу. Естественно, в этих условиях особое значение для банков приобретает фактическая близость к власти или прямое вхождение в ее структуры.

Следует учесть еще и то обстоятельство, что в России в последние десятилетия государственное управление экономикой (иного просто не существовало) было ориентировано не столько на эффективное производство, сколько на специфические формы перераспределения того скудного продукта, который с трудом удавалось произвести. Тогда становится понятным, почему, следуя традиции, большинство новоиспеченных бизнесменов и хозяйственных руководителей бросились не столько организовывать новые конкурентоспособные на мировом рынке производства, сколько перераспределять существующие государственные ресурсы, денежные фонды и недвижимость.

Однако денежных средств в российской промышленности было и остается недостаточно¹, и «сидение» на финансовых потоках предприятий с определенного момента перестало приносить ожидаемую прибыль. Поэтому после основного этапа перераспределения начались поиски иных аналогичных схем, которые позволяли бы сохранить высокую норму прибыли, не особо утруждая себя проблемами конкуренции и борьбой за рынок спроса.

¹ В 1997 г. Россия произвела товаров и услуг приблизительно на 400 млрд долл. США, а денежной массы имелось около 50 млрд. долл., т.е. в пропорции 1:0,12. В развитых странах при интенсивном товарообороте эта пропорция превышает 1:0,5, достигая 1:1. Следовательно, у современной России около 4/5 товаров и услуг не обеспечены деньгами. См.: *Гундарев И.А.* Отечественная модель экономического чуда. Конвергенция либерализма и социализма как основа российской идеи // Независ. газ. 1998. 10 авг. С. 8.

Благо не без помощи государства была изобретена новая финансовая схема: взять в зарубежном банке кредит под 10% годовых, конвертировать его в рубли и вложить эти рубли в ГКО под 30—100%¹. Чистый доход в валюте — 10—70%.

Таким образом, специфика этого этапа деятельности многих российских банков (преимущественно «системообразующих») выразилась в их «приверженности» к спекулятивным способам зарабатывания денег.

В какой-то мере это можно объяснить также тем, что российским банкам не довелось функционировать в условиях стабильной, нормально развивающейся экономики и что политика государства фактически поощряла подобную приверженность² и тем самым не стимулировала ориентацию банков на реальный сектор экономики.

Вторая непосредственная причина системного банковского кризиса — рост дефицита государственного бюджета.

По состоянию на август 1998 г. совокупный государственный доход составлял порядка 22 — 23 млрд руб.; минимальные государственные расходы — 25 — 26 млрд руб., ежемесячно дополняемые 30 млрд руб. погашений по ГКО. Недоимка в бюджет на 1 сентября 1998 г. составляла 141,8 млрд руб., увеличившись по сравнению с той же датой 1997 г. более чем в 1,5 раза³.

Третья непосредственная причина развития кризиса — тесно взаимосвязанный с дефицитом государственного бюджета резкий рост внешнего и внутреннего долга России⁴ за счет увеличения за-

¹ Определенный интерес представляют данные о доходности в 1998 г. обязательств российского Правительства: 9 августа — 94,52%; 11 августа — 147%; 13 августа — 149%; 14 августа — 172%; 16 августа — 172%; 17 августа — торги по ГКО приостановлены. См.: *Сорос Д.* Мои попытки помочь России оказались безуспешными // *Капитал*. 1999. № 9. С. 16—17.

² Правительство и Минфин сознательно поощряли, отмечал А.А. Хандруев — один из руководителей Банка России, увеличение заведомо высокорисковой доли ГКО и ОФЗ в активах коммерческих банков. См.: России нужна реалистичная концепция развития экономики и банковской системы. Интервью с А.А. Хандруевым // *Банк. дело*. 1999. № 3. С. 3.

³ См.: *Захаров В.С.* Указ. соч. С. 31.

⁴ С 1990 г. Россия не платила долги, которые продолжали расти, в то время как Лондонский и Парижский клубы кредиторов щедро давали отсрочки, требуя политические проценты вместо экономических, заплатить по которым Россия была не в состоянии. Внешний долг уже в 1990 г. достигший внушительной суммы в 87 млрд долл. США, к концу 1996 г. вырос до 128—135 млрд долл. США. Сюда надо еще добавить 66 млрд долл. внутреннего долга. В этих условиях невозможно всерьез говорить о национальном суверенитете России и независимости ее внешней политики. См.: *Кьева Д.* Прощай, Россия! М., 1997. С. 173.

имствований на международном кредитном рынке и выпуска государственных ценных бумаг, а также существенное удорожание обслуживания государственного долга в результате значительного повышения процентных ставок.

В этой ситуации у иностранных инвесторов начинается кризис доверия. Они не хотят давать нам в долг, поскольку не видят перспектив его возврата. А если и дают, то только под все более высокие проценты и на все более короткие сроки, тем самым страхуясь от риска. В итоге затраты на обслуживание государственных обязательств начинают расти по экспоненте¹.

В то же время в связи с критическим состоянием российской экономики, главным нашим заимодателем оказывается Международный валютный фонд, который соглашается открыть кредиты лишь в обмен на детально расписанные экономические и политические обязательства и под постоянным надзором и контролем за выполнением этих обязательств со стороны своих чиновников. Столь «короткий поводок» практически не оставляет для России инициативы и самостоятельности во многих сферах экономической жизни².

Взаимосвязь роста государственного долга и кризиса банковской системы состоит в том, что удорожание стоимости рыночного рефинансирования и девальвация национальной валюты в условиях, когда государство отказалось платить по своим обязательствам, введя мораторий на значительную часть государственного долга, вызвали, наряду с другими факторами, неплатежеспособность банков, которая, таким образом, явилась частью кризиса государственной задолженности.

Четвертой явной причиной банковского кризиса явились также отрицательное сальдо торгового баланса России и падение мировых цен на сырьевые товары, в результате чего топливно-энергетический комплекс оказался уже не в состоянии служить источником валюты для России, как это было на протяжении многих лет. Это привело к сокращению статей экспортных поступлений в структуре платежного баланса России, к убыткам отечественных сырьевых компаний и снижению их кредитоспособности.

Обвал цен на нефть — с 60 долл. США за баррель до 11—12 — для страны был катастрофическим: доходы России снизились в

¹ См.: Интервью С.В. Кириенко корреспонденту Е.Альбац. Что это было? // Коммерсантъ. 1998. 17 окт. С. 5.

² См.: Борисов С.М. Указ. соч. С. 41.

10 раз. Плюс к этому уже в годы реформ обозначилась сильная зависимость страны от импорта (главным образом ширпотреба и продуктов питания), который достиг 70 % по отдельным видам и группам товаров. Примерно до середины 1995 г. существовали «ножницы» между себестоимостью российского сырья и мировыми ценами на него. Когда ножницы оказались съеденными, мы пришли к отрицательному сальдо торгового баланса¹.

Примерно то же самое сказал в одном из своих интервью и Д. Сорос, заявив, что российская экономика удерживается на плаву только благодаря использованию природных ресурсов².

Пятая непосредственная причина — общемировой финансовый кризис, выразившийся в общем ухудшении финансовой ситуации на фондовых рынках, падении ключевых фондовых индексов Dow Jones, FTSE-100 и т.д. и породивший кризис доверия к развивающимся рынкам, в том числе и к российскому. Вот почему российский кризис можно понять лишь как часть мирового финансового кризиса³. В свою очередь международный размах финансовый кризис приобрел именно в силу взаимосвязанности финансовых рынков⁴.

Сам начавшийся в 1997 г. международный финансовый кризис, в эпицентре которого оказались государства Юго-Восточной Азии, был вызван следующими основными факторами:

- деструктивной ролью государства в экономике кризисных стран;
- односторонней политикой либерализации движения капитала в интересах отдельных олигархических групп;
- опасной открытостью и слабостью надзора за фондовым рынком при неразвитой инфраструктуре;

¹ Подробнее см.: Интервью С.В. Кириенко корреспонденту Е. Альбац.

В других источниках мы встречаем иные цифры. После 1994 г. цены на нефть достаточно устойчиво поднимались, достигнув в IV квартале 1996 г. максимума в 23 с лишним долл. США за баррель (почти 160 долл. за т). Однако затем нефтяная конъюнктура резко изменилась, и цены пошли вниз. С осени 1997 г. падение стало непрерывным и продолжается до сих пор. В октябре 1997 г. средняя мировая цена сырой нефти составляла около 20/140 долл. США за баррель/т, а к августу 1998 г. она опустилась примерно до 12/80 долл., т.е. снизилась против максимального уровня 1996 г. практически вдвое. См.: *Борисов С.М.* Указ. соч. С. 42.

² См.: Сегодня. 1996. 2 нояб.

³ См.: *Ясин Е.Г.* Поражение или отступление? Реформы и финансовый кризис // Независ. газ. 1999. 14 марта.

⁴ Подробнее о причинах и последствиях мирового финансового кризиса см.: *Доронин И.Г.* Международный финансовый кризис: причины и последствия // Деньги и кредит. 1999. № 2. С. 34—39.

— искусственной политикой стабилизации курсов национальных валют.

Шестая причина состоит в том, что системному банковскому кризису в России предшествовал латентный банковский кризис, при котором определенная часть банковской системы, являясь фактически несостоятельной, продолжала функционировать. Латентный кризис рано или поздно неизбежно принимает открытую форму.

По опубликованным данным, общая доля ГКО в структуре активов коммерческих банков России, включая Сбербанк, была 17—18%, в том числе у Мостбанка — 1%, у «Менатеп» — 3, у Альфа-банка — ноль, у Инкомбанка — практически ноль, поскольку большая часть была уже заложена под ломбарды или переуступлена. Многие из так называемых системообразующих банков на самом деле или существенно уменьшили свой пакет ГКО, или успели заложить его ЦБ. Таким образом, в рассуждениях отдельных банков по поводу того, что, заморозив выплаты по ГКО, государство прежде всего отняло деньги у рядовых вкладчиков, присутствует и желание списать на правительство собственные просчеты, и прежде всего колоссальные валютные кредиты, взятые в долг у западных финансовых институтов, и слишком рискованные контракты по форвардным операциям. По оценке экспертов, открытые валютные позиции у целого ряда банков составляли порядка 40—50¹. По утверждению заместителя министра финансов РФ М. Касьянова (ныне министра финансов), общая сумма западных средств, «зависшая» в российских банках, настолько весома и так негативно сказалась на состоянии иностранных инвесторов, что у них появились весьма пессимистические настроения, прежде всего в отношении самих себя². О том, что еще задолго до 17 августа 1998 г. банковская система страны переживала кризисные явления, говорят следующие факты. В период с 1 октября 1997 г. по 1 августа 1998 г. общее число банков России без признаков финансовых затруднений сократилось в абсолютном выражении более чем в 2 раза, а их доля в общем числе действующих кредитных организаций уменьшилась с 36,2 до 19,7%. Причем только за июль 1998 г. из числа таких банков выпало 140 кредитных организаций (т.е. их число сократилось почти на треть). В декабре 1997 г. число убыточных банков составляло 268 единиц. Совокупная прибыль действующих

¹ См.: Интервью С. В. Кириенко корреспонденту Е. Альбац.

² Интервью М. Касьянова корреспонденту П. Рушайло. См.: Касьянов М. Россия выйдет из всего этого // Коммерсантъ. 1998. 21 окт. С. 1.

банков на конец 1997 г. составляла 18,9 млрд руб. В 1998 г. число убыточных кредитных организаций быстро росло и к 1 августа 1998 г. достигло 511 единиц. Существенно сократилась прибыль коммерческих банков (за первое полугодие этого года она составила всего 1,8 млрд руб.)¹.

Седьмая причина, способствовавшая развитию кризиса, — прекращение платежей и так называемая реструктуризация долга по ГКО-ОФЗ, а также прекращение на три месяца выплат по частным кредитам, полученным от иностранных инвесторов. Осуществив эту акцию, Россия поставила себя в положение банкрота как перед своими гражданами, так и перед мировым сообществом. И это понятно. Ведь заемщик, не оплачивающий долговые обязательства в срок, с точки зрения кредитора, является банкротом.

Самым негативным последствием указанной акции является тотальное психологическое разрушение нормального отношения населения к власти, основанного прежде всего на доверии². Такое разрушение произошло на «атомарном» уровне, когда подорванными оказались сами основы, все то, на чем зиждется здание цивилизованного общества. И государство оказалось активным участником этого процесса.

Чрезвычайно актуально звучат сегодня в свете произошедших событий слова Герцена, который высказался в том смысле, что правительство «обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно»³. Эти слова российского классика приведены в связи с тем, что правовой анализ документов Правительства РФ и Банка России от 17—25 августа 1998 г., повлекших за собой многочисленные неблагоприятные последствия, в том числе поставившие банковскую систему России в тяжелейшие условия, показывает их незаконность. Что же это за пакет документов?

17 августа 1998 г. Банк России выпустил Указание «О приостановлении отдельных видов операций с ГКО-ОФЗ», которое будучи нормативным актом Банка России, является обязательным для фе-

¹ См.: Интервью с Председателем Банка России В.В. Герашенко // Деньги и кредит. 1998. № 9. С. 4.

² Негативные последствия утраты доверия граждан к своему правительству довольно выпукло показаны Н.И. Тургеневым на примере событий XIX в.: «...миллионы людей были погружены в нищету падением кредита бумажных денег; происходившее оттого уничтожение взаимной доверенности граждан сильно потрясло общество в его основании; хищения, самоубийства, буйство пороков и, наконец, ниспровержение престолов частью от того происходили. Следствия ужасные!» (Тургенев Н.И. Опыт теории налогов // У истоков финансового права. М., 1998. Т. 1. С. 266).

³ Герцен А.И. Собр. соч. М., 1950. Т. 7. С. 251.

деральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Одновременно Правительство РФ издает Постановление «Об организации работы по погашению отдельных видов государственных ценных бумаг», в котором Правительство РФ установило, что погашение государственных ценных бумаг будет осуществляться также государственными ценными бумагами.

Оба эти нормативных акта нарушают действующее законодательство.

В чем же незаконность этих нормативных актов?

Во-первых, согласно ст. 124 ГК РФ Российская Федерация в лице органов государственной власти, к которым относятся Правительство РФ и Банк России, выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами.

Следовательно, Банк России не имел права вмешиваться в исполнение срочных валютных контрактов, выполнение кредитных договоров и договоров о страховании кредитных рисков, которые резиденты заключили с нерезидентами, на том простом основании, что в указанных договорах Банк России не более чем третье незаинтересованное лицо.

Во-вторых, размещая государственные ценные бумаги, Российская Федерация вступает с их приобретателями в гражданско-правовые отношения, основанные на договоре займа. В соответствии со ст. 8, 9 Федерального закона от 29 июля 1998 г. «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»¹ условия данного договора (сроки, валюта обязательств, размер дохода, порядок погашения и др.) устанавливаются при эмиссии этих бумаг в форме нормативного правового акта.

Согласно п. 4 ст. 817 ГК РФ изменения условий выпущенного в обращение государственного займа не допускаются. В случае нарушения этого правила договор займа действителен на первоначальных условиях.

Таким образом, действия Правительства РФ и Банка России противоречат ГК РФ, Федеральному закону «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», а также целому ряду статей Конституции РФ, а именно:

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

— ч. 2 ст. 8: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности»;

— ч. 2 ст. 15: «Органы государственной власти... должностные лица... обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»;

— ч. 1 ст. 19: «Все равны перед законом и судом»;

— ч. 1 ст. 35: «Право частной собственности охраняется законом», и т.д.

Следовательно, объявление Банком России 90-дневного моратория по обязательствам резидентов и решение Правительства РФ о погашении государственных ценных бумаг приняты ими с превышением полномочий и нарушением целого ряда законов¹.

К сожалению, и Президент РФ, который в соответствии со ст. 80 Конституции РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, 25 августа 1998 г. издал Указ № 988 «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации», в котором фактически одобряются вышеперечисленные действия Правительства РФ и Банка России и отказ Правительства платить по своим обязательствам назван «реструктуризацией обязательств».

В тот же день уже в соответствии с названным указом Президента РФ и своим постановлением № 980 от 25 августа 1998 г. Правительство РФ издает постановление № 1007 «О погашении государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федеральных займов с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 года и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 года».

Таким образом, логическая цепочка замкнулась, процесс пошел. Одно беззаконие влекло за собой другое, они наслаивались друг на друга, образуя подобие снежного кома, который, как известно, по мере движения имеет тенденцию к увеличению.

Платить или не платить правительству по долгам — это далеко не новый вопрос в истории государства и решался он, конечно же, по-разному. Причем сторонники того, чтобы не платить долги

¹ Практическим подтверждением этого тезиса может послужить следующее. Впервые в России удовлетворен иск владельца ГКО к государству. Арбитражный суд Санкт-Петербурга обязал Минфин оплатить НПФ «Хлебный» полную стоимость принадлежащих ему госбумаг. Минфин может обжаловать это решение в вышестоящей судебной инстанции, однако независимо от исхода спора прецедент уже создан. См.: *Баранов Г., Рушайло П.* Минфин обязали заплатить по ГКО // *Коммерсантъ*. 1998. 19 нояб.

всегда находили и будут находить массу аргументов в пользу такого решения.

Приведем яркий пример. Докладчик французской палаты депутатов 1815 г. г-н Корбиер, предлагая не платить по долгам, обосновывал свое мнение следующим образом. «Неужели, — говорил он, — закон, определяющий образ уплаты прежних долгов, составляет документ в пользу государственного заимодавца? Мы сего никак принять не можем... Все, что уплачено по сему закону, конечно, невозвратно; но то, что еще предложит к уплате, может быть остановлено, и законодатель никогда не лишается права изменить по своей воле образ уплаты»¹.

Однако тогда нашлись люди, способные противостоять такой постановке вопроса. Министр финансов Франции граф Корвето, указывая на обязанность платить долги и на святость заключенных условий, говорил: «Положение наше трудное, но, ежели б оно было еще обременительнее, и тогда было бы великодушно, нравственно, достойно короля и Франции провозглашение посреди развалин отечества ненарушимости данных обетов»². В то время рядом с графом Корвето оказались люди, которые твердо придерживались мнения, что нельзя нарушать святости договоров, что надо держать данное слово и исполнять то, что обещали³.

В нашей стране сложилось так, что, прежде чем что-либо предпринять, лица, обладающие правом принятия решений, при оценке предстоящих мероприятий исходят исключительно из соображений целесообразности, экономичности, соответствия политической линии и т.д. Так, один из видных государственных деятелей в своем интервью заметил, что правительству желательно иметь функцию под названием «сведение концов с концами». В правительстве необходимо иметь центр, в котором любое предложение должно быть просчитано, последствия его оценены. После чего сказать: «да, сейчас мы можем себе это позволить». Или, напротив: цена решения слишком высока, оно не вписывается в общую бюджетную стратегию, или идет вразрез с макроэкономической стабильностью⁴.

Следует отметить, что среди названных (безусловно важных и значимых) критериев, к великому сожалению, нет одного — кри-

¹ Цит. по: Орлов М.Ф. О государственном кредите // У истоков финансового права. Т. 1. С. 372.

² Там же.

³ Там же.

⁴ См.: Интервью А.Б. Чубайса корреспонденту А. Беккер. См.: Чубайс А.: У Зюганова поубавится решительности // Время. 1998. 19 нояб.

терия законности. Обладающие властью люди в процессе принятия любых решений (независимо от того, касаются они одного человека или целой страны) прежде всего должны спрашивать себя и своих советников: а законно ли предлагаемое решение? В противном случае закрепленное в ч. 1 ст. 1 гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ положение о том, что Российская Федерация — есть правовое государство, останется лишь далекой от жизни декларацией. Соблюдение закона — это не то, что можно откладывать на потом. Следует подчеркнуть, что соблюдение закона только тогда становится обязательным для государственного чиновника, когда соответствующий закон предполагает ответственность за предпринимаемые действия. Именно поэтому принцип законности должен сочетаться с принципом ответственности.

Этот тезис особенно важен в связи с тем, что по сложившейся в последние 70 лет в России практике, закрепленной в действующем законодательстве, решения государственных органов (в том числе и рассмотренные нами решения Правительства РФ и Банка России) принимаются коллегиально. В результате персональная ответственность оказывается размытой.

Исходя из изложенного, необходимо отказаться от принципа «коллегиальной ответственности» за принимаемые решения, когда никого из проголосовавших за вредное либо, как в нашем случае, незаконное решение невозможно привлечь к ответственности. Ответственность может быть исключительно персональной. Причем формулировки, подобные п. 5 ст. 18 Закона о Банке России, где сказано, что Председатель Банка России несет всю полноту ответственности за деятельность Банка, проблемы не решают. Необходимо детально разработать процедуру привлечения к ответственности и определить степень ответственности каждого лица за конкретные действия.

Есть и еще один аспект проблемы принятия решений. Зачастую важнейшие для государства и общества решения принимаются «кейсно»¹, исходя не из общих, а из личных или узкогрупповых интересов. Причем впоследствии невозможно выяснить, кто именно

¹ Основные стратегические решения выводятся из круга обязанностей структур, над которыми установлен демократический контроль, и отдаются на откуп группам действующих в тени экспертов, которые, вследствие своей закрытости, могут легко подпасть под влияние мощных наднациональных экономических лобби, не подчиненных никакому контролю. См.: Кьеза Д. Указ. соч. С. 175.

принял то или иное решение. Противодействовать этому можно лишь одним способом — детальной правовой регламентацией процедуры принятия решений включая последующую открытость процесса голосования.

Восьмая причина носит глубинный характер и состоит в не всегда продуманной, а иногда и откровенно ошибочной денежно-кредитной политике, проводимой Банком России в 1991—1998 гг., наиболее отчетливо проявившейся в политике регулирования им валютного рынка. Ошибочная денежно-кредитная политика — это «причина причин».

В течение рассматриваемого периода Банк России испробовал все существующие в мировой практике режимы валютного курса, что свидетельствует, в частности, об отсутствии официальной государственной концепции режима валютного курса и механизмов его регулирования.

Так, с начала 1992 г. Банк России применял фиксированный валютный курс рубля, установленный с учетом результатов торгов на ММВБ, что привело к почти полному истощению его валютных резервов.

С лета 1992 г. до середины 1995 г. Банк России использовал режим «управляемого плавления» валютного курса, в результате чего имели место периодические валютные кризисы: август, сентябрь и октябрь 1992 г., январь 1993 г., октябрь 1994 г. («черный вторник»), январь 1995 г.

С июля до конца 1995 г. Банком России был установлен предел отклонений курса рубля в форме горизонтального валютного коридора с определенными границами (4300—4900 руб. за 1 долл. США).

В 1996 г. эта политика была продолжена и валютный коридор был продлен в пределах 4550—5150 руб. за 1 долл. США.

С июля 1996 г. устанавливается наклонный валютный коридор¹ с нижней границей 5000—5600 и с верхней — 5500—6100 руб. за 1 долл. США.

Таким образом, Банк России вновь изменил режим валютного курса, начав использование отдельных элементов режима «скользящей фиксации», и продолжал применять его до середины 1998 г.

¹ Не лишена оснований характеристика политики валютного коридора, согласно которой главный его принцип — запаздывание изменения курса доллара по сравнению с темпами внутренней инфляции, — оказался, как показали события, миной замедленного действия. См.: Уланов С.М. В споре рубля и доллара проигрывает экономика России // Банк. дело. 1999. № 2. С. 24.

При этом совершенно не учитывался нереализованный инфляционный потенциал валютного курса¹, что в совокупности с отказом Банка России с 17 августа 1998 г. от поддержания валютного коридора привело к резкой девальвации рубля.

Даже в этих условиях обвального ухудшения факторов формирования курса национальной валюты Банк России, несмотря ни на что, продолжал последовательно проводить политику завышения реального курса рубля: за первое полугодие 1998 г. официальный курс Банка России снизился всего на 5%².

Здесь же уместно упомянуть о проблеме установления официального курса национальной валюты на основе торгов Московской межбанковской валютной биржи. В литературе не без оснований отмечается, что установление Банком России официального курса доллара США к рублю на основе торгов ММВБ всегда было достаточно формальным, а в последнее время начало носить чисто декоративный характер. Скрытое участие в работе ММВБ всегда позволяет Банку России фиксировать курс доллара на любом желаемом уровне и апеллировать при его обосновании к объективности «рыночного» спроса и предложения³. В данном случае под скрытым участием Банка России в работе ММВБ следует понимать его прямое участие в уставном капитале биржи⁴.

Девятая глубинная причина кризиса, имеющая чрезвычайно важное значение, состоит в монопольном выполнении Банком России основных функций по управлению банковской системой страны. Произошедший финансовый кризис объективно продемонстрировал необходимость внесения радикальных структурно-функциональных

¹ Нереализованный потенциал валютного курса возникает в результате завышения номинального курса валюты относительно его реального (с поправкой на инфляцию) значения и рестриктивной монетарной политики Центробанка, ограничивающей рост денежной базы. Такая политика какое-то время может препятствовать реализации инфляционных тенденций, уже сложившихся в экономике, и искусственно сдерживать рост цен и снижение валютного курса. Однако экономика в условиях недостатка денежных средств не может нормально функционировать, в ней возникают ценовые диспропорции, ведущие в конечном счете к диспропорциям платежного баланса страны и стагнации производства. См.: Князев И.А. Некоторые текущие и перспективные вопросы политики Банка России в области регулирования валютного рынка // Деньги и кредит. 1999. № 1. С. 28.

² Там же. С. 29.

³ Там же. С. 31.

⁴ Как отмечается в литературе, «в уставные капиталы Московской межбанковской валютной биржи и Национального депозитарного центра ЦБ внес 16,6 млн руб. Этим был нарушен закон, запрещающий ЦБ участвовать в капиталах иных организаций, не обеспечивающих его деятельность. См.: Панфилова Ю., Стулов О. Деньгами ЦБ России управляли с Нормандских островов // Коммерсантъ. 1999. 5 февр.

изменений в деятельность верхнего уровня банковской системы России, который представлен сегодня единственным органом — Центробанком.

Всевластие Центробанка обусловлено тем, что согласно действующему законодательству он единолично:

- устанавливает правила осуществления банковской деятельности в России путем издания нормативных актов (при этом нормотворчество Банка России регулирует и его собственную деятельность);

- выступает надзорным органом банковской системы (в том числе и над самим собой);

- выполняет контрольные функции в отношении кредитных организаций — субъектов второго уровня;

- применяет санкции к тем, кто не выполняет его предписания и распоряжения;

- осуществляет банковское лицензирование, а также отзывает лицензии на осуществление банковской деятельности;

- выполняет расчетные функции, при этом сам устанавливает правила проведения расчетных операций в Российской Федерации;

- является эмиссионным центром России;

- выступает кредитором последней инстанции;

- разрабатывает и проводит учетную политику;

- активно осуществляет коммерческую деятельность;

- является «маркетмейкером» ряда банковских рынков.

Таким образом, в рамках банковской системы страны Банк России в своем лице (в лице единственного органа) сосредоточил все основные функции:

- нормотворческую (издание нормативных актов);

- исполнительную (осуществление банковской деятельности и надзора за деятельностью кредитных организаций с целью выявления нарушений);

- судебную (применение санкций к нарушителям).

В процессе внесения структурно-функциональных изменений в деятельность верхнего уровня банковской системы следует предусмотреть, что наряду с Банком России должны начать действовать другие самостоятельные (организационно не подчиненные ему) субъекты, чтобы в результате возник реальный механизм внутри-

системного контроля — своеобразная «система взаимных сдержек и противовесов», которая устранил управленческий монополизм Банка России и должным образом обеспечит соблюдение законных прав и интересов кредитных организаций как субъектов второго уровня (подчиненных субъектов).

На верхнем уровне банковской системы России необходимо создать, помимо Центробанка:

- государственный орган, наделенный правом издания нормативных актов;

- государственный орган, наделенный правом надзора за банковской деятельностью, а также правом применения санкций к нарушителям банковского законодательства;

- государственный орган, гарантирующий вклады граждан в банках.

На верхнем уровне банковской системы России должно быть несколько самостоятельных органов, не зависимых друг от друга по своему организационно-правовому составу и положению, но неразрывно связанных между собой внутренней зависимостью вверенных им функций¹. Действие этих органов будет распространяться исключительно на кредитные организации (банковскую систему), и таким образом, они будут сдерживать и уравнивать друг друга.

Анализ построения верхнего уровня банковских систем ряда развитых стран, рассмотрение функциональных связей между различными органами, регулирующими осуществление банковской деятельности, показывает, что *в государствах с эффективно функционирующими кредитно-денежными системами на практике, как правило, реализован принцип полисубъектности верхнего уровня банковской системы.*

Объективно существующее формальное разделение соответствующих управленческих функций между различными органами верхнего уровня банковской системы той или иной страны (при условии эффективности функционирования и устойчивости банковской системы в целом) свидетельствует о материально-правовом различии выполняемых этими органами функций, а значит, к необходимости формально-правового их разделения.

¹ Для того чтобы государственные органы денежной власти были действительно разделены, они не должны быть совершенно изолированы друг от друга. Это достигается, в частности, взаимным симметричным присутствием их руководителей (заместителей) на заседаниях высших органов друг друга (например, на заседаниях Совета директоров Банка России) с правом голоса.

Практика построения банковских систем в развитых странах такова:

1. *В Германии* на верхнем уровне банковской системы действуют два органа:

- Немецкий Федеральный банк;
- Федеральное ведомство надзора за кредитным делом.

2. *Во Франции* на верхнем уровне банковской системы действуют четыре органа:

- Банк Франции;
- Комитет по банковской регламентации;
- Комитет по кредитным учреждениям;
- Банковская комиссия.

3. *В США* на верхнем уровне банковской системы действуют четыре органа:

- Совет управляющих Федеральной резервной системы;
- окружные Федеральные резервные банки;
- Служба Контролера денежного обращения;
- Федеральная корпорация страхования депозитов.

Подобное распределение обязанностей на верхнем уровне банковской системы между разными органами обеспечивает наличие механизма взаимных сдержек и противовесов, что позволяет страховать банковскую систему (а значит, и экономику страны) от непродуктивных решений какого-либо из управляющих органов.

Если бы такие противовесы существовали в банковской системе России, мы наверняка были бы избавлены не только от сползания страны в финансовое состояние, предшествующее и приведшее к безответственным решениям 17 августа 1998 г., но и от кризиса 1995 г., и даже от пресловутых денежных обменов 1991 и 1993 г.

Изложенное выше приводит к выводу, что полисубъектность верхнего уровня банковской системы — это объективный путь ее развития в России, обусловленный, с одной стороны, необходимостью усиления государственного влияния на развитие банковской системы страны с целью обеспечения ее стабильности и, с другой стороны, необходимостью защиты законных прав и интересов кредитных организаций и их вкладчиков.

Десятая причина банковского кризиса в России — обстоятельство, подмеченное Д. Соросом, — «оторванность периферии от центра, что в конечном счете способствовало разрушению и первой, и последнего»¹. Это обстоятельство имеет непосредственное отно-

¹ Цит. по: Максименко С. Сорос объявил кризис капитализма // Коммерсантъ. 1998. 1 дек.

шение к банковской системе России. В частности, необходимо обратить внимание на внутреннюю структуру Банка России, который согласно ст. 83 Закона о Банке России образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

В настоящее время территориальные учреждения Банка России образованы в соответствии с административно-национальным делением Российской Федерации, что не вполне соответствует экономическим потребностям развития российских регионов.

Как известно, административно-национальное деление унаследовано Россией от СССР, в котором оно играло не столько экономико-политическую, сколько декларативно-декоративную роль, обусловленную национально-классовой политикой, проводимой В.И. Лениным. Административные границы были проведены не только без какого-либо учета экономических предпосылок, но даже не в полном соответствии с национальным составом проживающего на соответствующей территории населения, одним из результатов чего в конечном счете явились распад СССР, а также те известные последствия, которые Россия продолжает ощущать на себе и сегодня.

Надо признать, что кризис наглядно продемонстрировал несостоятельность административно-национального принципа построения системы Центробанка. Единая система Банка России должна строиться в соответствии с принципом единства федеральной денежно-кредитной политики и принципом ее локализации. Такой подход закреплен в ст. 85 Закона о Банке России следующим образом: «По решению Совета директоров территориальные учреждения Банка России могут создаваться по экономическим районам, объединяющим территории нескольких субъектов Российской Федерации».

Таким образом, принцип экономического районирования является законодательно закрепленным принципом построения единой системы Центробанка, но, к сожалению, это сделано только в диспозитивной форме: норма, закрепляющая данный принцип, допускает альтернативные варианты поведения.

В ходе осуществления экономической реформы в России образовались естественные центры концентрации деловой жизни, например Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Челябинск и др. Все они отличаются высоким уровнем финансово-хозяйственного

развития и потому к ним тяготеют обширные районы, образуя внутри единого народнохозяйственного комплекса локальные образования — экономические районы со своими особенностями и показателями уровня экономического развития и деловой активности. Так, вокруг Москвы сложился экономический район, включающий помимо Московской области и ряд других прилегающих областей, вокруг Санкт-Петербурга — Северо-западный экономический район, вокруг Екатеринбурга — Северо-Уральский экономический район, вокруг Челябинска — Южно-Уральский. В России реально сложились и продолжают складываться и другие экономические районы.

Следует заметить, что принцип экономического районирования является производным от конституционного принципа осуществления банковской деятельности на едином экономическом пространстве и закреплён в ст. 85 Закона о Банке России, в соответствии с которой по решению Совета директоров территориальные учреждения Банка России (к которым согласно ст. 83 относятся и Национальные банки республик) могут создаваться по экономическим районам, объединяющим территории нескольких субъектов Российской Федерации. При исследовании понятия «единое экономическое пространство» обнаруживается его взаимосвязь с правом граждан на свободную экономическую деятельность и с понятием «государственное единство», также употребленным в Конституции РФ. Свобода экономической деятельности невозможна при отсутствии единых денежно-кредитной и банковской систем. Неотъемлемым элементом последней является Банк России, который образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

В преамбуле Конституции РФ провозглашена необходимость «сохранения исторически сложившегося государственного единства», которое юридически обеспечивается единством власти, единством территории, единством закона. Экономической же основой государственного единства служит понятие «единое экономическое пространство», которое, будучи сформулировано в основах конституционного строя, является базой для формирования в разделе Конституции о федеративном устройстве ряда конкретных конституционных норм¹.

¹ См.: Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М., 1995.

Таким образом, *реформирование единой централизованной системы с вертикальной структурой управления, которую образует Банк России, в соответствии с принципом экономического районирования должно стать одной из ближайших перспектив развития верхнего уровня банковской системы Российской Федерации.* Это, во-первых, положительно скажется на руководстве Банком России своими территориальными подразделениями, во-вторых, будет способствовать сочетанию Банком России в процессе управления им своими территориальными подразделениями принципа единства федеральной денежно-кредитной политики с принципом ее локализации, учитывающим особенности экономических интересов различных регионов; в-третьих, станет фактором, укрепляющим территориальную целостность России как федеративного государства.

В заключение в качестве вывода приведем цитату из аннотации к последнему отчету о научно-исследовательской работе Научно-исследовательского института Центрального банка РФ: «Системный банковский кризис в Российской Федерации — классический пример губительного влияния неадекватных политических решений в области экономики и права на кредитную систему. В условиях отсутствия сети безопасности прав кредиторов банковский сектор лишен стабильности, а рынок услуг кредитных организаций — конкуренции. Все зависит от государства, дефицитность финансов которого является наиболее мощным источником заражения его основных кредиторов в лице ведущих банков страны. Банковский кризис моментально перерастает в политический»¹.

§ 5. Перспективы дальнейшего реформирования банковской системы и банковского законодательства Российской Федерации

Из рассмотренного выше тезиса о наличии фундаментальных недостатков в действующей модели управления банковской системой России со стороны государства следует настоятельная необходимость существенного реформирования (оптимизации) этой модели.

Это реформирование может и должно затрагивать сами основы государственного управления деятельностью банковской системы,

¹ Особенности реструктурирования кредитных организаций в странах с переходной экономикой (Отчет о НИР) Научно-исследовательского института Центрального банка РФ. М., 1998. С. 2.

что обусловлено наряду с уже отмеченными причинами существенным возрастанием во второй половине XX в. функциональной роли и значимости денег и денежного обращения в жизнедеятельности общества и государства.

Объективное развитие государства как публично-правового феномена привело к выделению и обособлению из основных государственных функций (законодательной, исполнительной и судебной) не менее значимой государственной функции — «денежной» функции, что на уровне федеральных органов государственной власти привело к включению осуществляющих ее органов в систему разделения властей государства. Однако законодательное закрепление этого процесса существенно отстает от насущных потребностей сложившейся практики.

Вот почему одним из важнейших направлений дальнейшего развития банковской системы и банковского законодательства России является законодательное отграничение денежной власти от других (традиционных) ветвей власти.

Для обоснования этого тезиса необходимо обратиться к теории разделения властей, ее историческому развитию, в результате которого она приняла свой нынешний классический вид.

Теории, авторы которых ставят перед собой цель сознательного объединения в одну систему учения о формах осуществления государственной власти с учением о ее политической организации, в науке государственного права получили название «теории разделения властей».

Они восходят к вопросу о разделении функций государственной власти, которые, в свою очередь, если рассматривать их отдельно от других функций (например, исполнительная функция), обладают, как и вся государственная власть в целом, признаками того, что мы называем властью. При этом под властью понимается «соответствующее характеру и уровню общественной жизни средство функционирования всякой социальной общности, заключающееся в отношении подчинения воли отдельных лиц и их объединений руководящей в данном сообществе воле»¹.

С точки зрения материального права современная наука выделяет три основные функции государственной власти: законодательную, исполнительную и судебную². Материально-правовое (объективное) разделение функций государственной власти обу-

¹ Особенности реструктурирования кредитных организаций... С. 2.

² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 44.

словливает формальное (субъективное) распределение осуществления этих функций между различными государственными органами. Следовательно, материальное (объективное) и формальное (субъективное) разделение функций государственной власти тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

В то же время с исторической точки зрения эта взаимосвязь и взаимообусловленность прослеживаются несколько иначе, чем с теоретико-логической позиции. С точки зрения логики для науки государственного права материальное разделение функций государственной власти является основным, так как объективно, по своей природе, предопределяет формальное распределение функций между различными органами государственной власти, и, следовательно, формальное разделение имеет производный от материального, вторичный по отношению к нему характер.

Однако в истории политических учений формальное разделение функций представляет собой исходный пункт, служащий базой для материальной классификации. Политическая мысль в силу известной приверженности к исследованиям прикладного характера изучает более конкретные (а потому более легко поддающиеся исследованию) явления, одним из которых в данном случае выступает объективно существующее в том или ином государстве на данном этапе исторического развития распределение государственной деятельности между различными органами. Стремясь постичь смысл существующего распределения государственной деятельности между различными государственными органами, т.е. изучая формальное разделение функций государственной власти, анализируя, критикуя либо выступая его апологетом, исследователь, таким образом, приходит к научно-теоретическому пониманию материального различия между государственно-властными функциями.

Иначе говоря, чисто теоретический на первый взгляд вопрос о функциях государственной власти имеет огромное практическое значение, так как порождает политические доктрины, влияющие на развитие позитивного права.

Истории науки известны мыслители, которые при всем различии их взглядов строили свои учения о политической организации государства в связи с тем или иным разделением форм государственной деятельности. Остановимся вкратце на взглядах Аристотеля, Локка, Руссо и Монтескье, так как, во-первых, изложение их теоретических воззрений в данной последовательности позволит отчетливее показать известную преемственность их взглядов, во-вторых, их теоретические концепции в совокупности содержат не-

обходимые и достаточные предпосылки для дальнейшего творческого развития их теоретических воззрений исходя из современных объективных условий.

Аристотель (384—322 гг. до н.э.) предпринял попытку всесторонней разработки науки о политике, включающей в себя также учение о праве и законе. В связи с этим он право в целом как явление политическое называет политическим правом. «Это, в частности, означает невозможность неapolитического права, отсутствие права вообще в неapolитических (деспотических) формах общения, общественного устройства и правления»¹. Он различает три элемента государственного устройства:

- власть, обсуждающая государственные вопросы;
- правительственная власть;
- судебная власть.

Это деление является зародышем современной трехчленной классификации функций власти. Характерная черта аристотелевой классификации — наличие не законодательной власти, как в современной теории, а власти, обсуждающей государственные вопросы. При этом законодательная функция в данном случае не единственная. По Аристотелю, в компетенцию власти, обсуждающей государственные вопросы, входят: объявление войны; заключение мира, союзных договоров и расторжение последних; издание законов; наказание преступников смертью, изгнанием и конфискацией имущества; избрание высших правительственных органов, принятие отчетов от них и привлечение их к ответственности. Таким образом, предмет деятельности названного органа составляют и те полномочия, которые современная наука относит к компетенции как судебной, так и исполнительной власти.

Нетрудно заметить, что образцом для классификаций Аристотеля послужила организация древнегреческой (афинской) демократии. Власть, обсуждающая государственные вопросы, есть не что иное, как теоретическое отражение компетенции древнегреческого народного собрания. Вместе с тем обнаруживаются довольно близкие параллели с законодательной властью в современном ее понимании, что позволяет предположить устойчивость начал, лежащих в основе организации демократического государства на всем протяжении его истории².

¹ *Нерсисян В.С.* Философия права: Учебник для вузов. М., 1997. С. 416.

² Подробнее см.: *Кокошкин Ф.* Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 226—227.

Джон Локк¹ (1632—1704 гг.) явился одним из первых теоретиков конституционного государства. Он впервые высказал мысль о том, что распределение различных функций государственной власти между разными государственными органами обуславливается не только и не столько организационно-техническими соображениями, сколько в первую очередь необходимостью защиты прав и свобод гражданина. Чтобы политическая власть соответствовала своему договорному назначению и не превратилась в абсолютную и деспотическую силу, сосредоточенную в руках одного лица или органа, необходимо соответствующее разделение властей².

Локк (с формальной точки зрения) классифицировал ветви государственной власти на законодательную и исполнительную. Эти власти должны осуществляться различными органами, так как в противном случае правители получают возможность освобождать себя от подчинения законам или приспосабливать их к своим частным интересам.

Своеобразие учения Локка состоит в том, что в материальном смысле он выявляет четыре власти (законодательную, исполнительную, федеративную и прерогативу). При этом такие функции власти, как исполнительная, оперативная и прерогатива соединены в руках одного и того же органа. Итак, помимо законодательной и исполнительной властей, Локк выделяет третью *федеративную* власть, которая наделена правом объявлять войну, заключать мир, вступать в договоры с иностранными государствами, т.е. вести международную политику государства. Эта власть, как полагает Локк, отлична от собственно исполнительной власти, но должна быть соединена с последнею в руках одного органа, так как обе эти власти требуют применения основанного на насилии над соответствующими субъектами государственного принуждения, распоряжение которым не может быть разделено.

Наконец, Локк выделяет и четвертую власть, также принадлежащую исполнительному органу, который в связи с тем, что является постоянно действующим (в отличие от законодательного, издающего законы время от времени), должен не только исполнять законы, но и принимать меры для охраны общества и отдельных его членов в случаях, не предусмотренных законами, а при крайней необходимости даже вопреки законам. Он же созывает и распускает законодательное собрание. Указанные полномочия Локк выделяет

¹ Локк Д. Избранные философские произведения. М., 1960. Т. 2.

² См.: Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 467.

как особую материальную функцию и называет заимствованным из английского права термином «*прерогатива*».

Локк не настаивает на абсолютном разделении законодательной и исполнительной власти, допуская возможность участия высшего исполнительного органа в выполнении законодательной функции.

В теории Локка отчетливо проступают основные черты государственного строя Англии конца XVII в., характеризовавшегося продолжительной и упорной борьбой между Стюартами и английским парламентом.

Отправной точкой учения Ж.-Ж. Руссо¹ (1712—1778 гг.) о разделении властей является тезис о естественной свободе человеческой личности. Поставив перед собой вопрос: каким образом человек может, подчинившись государственной власти, тем не менее сохранить свою свободу, он решает его в рамках теории общественного договора, в соответствии с которой люди, первоначально свободные и не зависимые друг от друга, путем всеобщего договора объединяются в одно коллективное целое — народ и, отказываясь от своих первобытных индивидуальных прав, подчиняются неограниченной власти и воле этого целого.

Народ у Руссо является абсолютным властителем, сувереном. Свобода индивидуальной личности обеспечивается тем, что народ состоит из всех без исключения членов общества и все они принимают участие в образовании общей воли. Следовательно, как полагает Руссо, каждый, повинаясь общей воле, повинуетя в сущности самому себе. Однако вследствие того, что полное согласие всех членов общества недостижимо, волей народа Руссо признает решение большинства его членов.

Предвидя возражение будущих оппонентов о том, что в этом случае меньшинство обязано повиноваться не своей, а чужой (навязанной большинством) воле, Руссо говорит, что когда на голосование ставится какой-либо вопрос, то каждого гражданина спрашивают не о том, каково его частное мнение по этому вопросу, а о том, в чем в данном случае заключается общая воля народа, т.е. общий элемент, содержащийся во всех индивидуальных волях. Если человек оказался в меньшинстве, значит он ошибся в определении содержания общей воли и, следовательно, должен признать свою ошибку и подчиниться решению большинства, раскрывающему содержание общей воли.

¹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. Трактаты. М., 1969.

По Руссо, существенным признаком общей воли является не единогласие всех членов общества, достижение которого в принципе невозможно, а участие всех в голосовании. При этом настойчиво подчеркивается, что общая воля может исходить только непосредственно от народа и не может выражаться через его представителей.

Логическим выводом из теоретических построений Руссо явилась непосредственная демократия как политический идеал. Законодательная власть, согласно его теории, должна принадлежать непосредственно народному собранию, в котором участвуют все граждане.

Но одного законодательства, т.е., по Руссо, установления общих правил поведения, совершенно недостаточно для нормального существования общества. Необходимо исполнение законов — применение общих правил к конкретным случаям. Эта функция, полагает Руссо, не может принадлежать законодателю, а должна быть вверена особому органу — правительству.

Необходимость отделения исполнительной власти от законодательной Руссо обосновывает следующими аргументами:

во-первых, исполнительная власть должна действовать постоянно, вследствие чего ее осуществление народным собранием невозможно даже в самых маленьких государствах ввиду того, что народ не может находиться непрерывно в сборе;

во-вторых, вынесение народом конкретных решений, всегда затрагивающих частные интересы, могло бы исказить само существо власти народа, так как народ должен всегда принимать во внимание исключительно общие интересы и совершенно не касаться частных;

в-третьих, соединение в руках одного и того же органа законодательной и исполнительной функций стерло бы практическое различие между этими функциями и поколебало бы господство общего правила над конкретным решением, что является необходимым условием свободы.

Правительство должно быть безусловно и всецело подчинено законодательной власти — не только в том смысле, что оно является послушным орудием велений народа-законодателя, но и в том, что правители избираются суверенным народом, ответственны перед ним и во всякое время могут быть им сменены.

Правительство имеет известную независимость постольку, поскольку народ не может находиться непрерывно в сборе. Но раз народ собрался, действие всех других властей прекращается.

Вместе с тем правительство, будучи безусловно подчинено народу, поскольку исполняет установленные им законы, так же без-

условно господствует над отдельными личностями, составляющими этот народ.

Отношения между народом как целым, правительством и совокупностью отдельных граждан, составляющих народ, Руссо для наглядности изображает в виде математической непрерывной пропорции, в которой правительство занимает место среднего члена, и выражает формулой: народ-суверен относится к исполнительной власти так же, как исполнительная власть относится к отдельным гражданам.

Таким образом, теория распределения властей Руссо является двухчленной, так как предполагает разделение властей между законодательным и исполнительным органами.

Учение Руссо наглядно показывает большое влияние современных ему условий жизни его родины. Будучи женевским гражданином и принимая участие в политической жизни этого города-государства, Руссо полагает, что идеальное государство должно иметь около 10 тыс. граждан.

В государствах такого размера, каким была Женева, осуществление непосредственного народоуправления в духе Руссо достижимо по крайней мере физически, но в современных крупных государствах (подобных России) непосредственное народное собрание в качестве органа верховной власти немыслимо. Народное представительство, против которого Руссо резко выступал, в данном случае диктуется объективными условиями.

Наиболее последовательно теория разделения властей изложена в трудах *Ш. Монтескье* (1689—1755 гг.), в частности в гл. VI «О конституции Англии» кн. XI его сочинения «О духе законов»¹, явившего собой интеллектуальный итог многовекового развития государственности, поиска наиболее действенных механизмов, предохраняющих общество от деспотизма.

Исходным пунктом теории разделения властей *Ш. Монтескье*, как и у Руссо, является идея свободы личности, которую в отличие от Руссо он понимает не как участие в государственной власти, а как обеспечение от ее произвола.

Таким образом, в основе учения *Монтескье* лежит не политическая, а гражданская свобода. При этом свобода определяется как право делать все, что не запрещено законом, и не быть принуждаемым делать то, чего закон не предписывает.

Свобода, по *Монтескье*, есть безопасность от произвола власти; «уравновешенность разума, покоящаяся на понимании необходи-

¹ См.: *Монтескье Ш. О духе законов: Избр. произведения. М., 1955.*

мости обезопасить личность»¹; «спокойствие духа, вытекающее из уверенности в своей безопасности»².

Отсутствие свободы проистекает от того, что люди, обладающие властью, всегда склонны злоупотребить ею³. Чтобы устранить произвол и злоупотребление властью, есть только одно средство — устроить так, чтобы властей было несколько и чтобы они сдерживали друг друга.

Монтескье различает три власти в материальном смысле:

- 1) законодательную;
- 2) исполнительную и в отношениях, регулируемых международным правом;
- 3) исполнительную и в отношениях, регулируемых гражданским правом.

Такую терминологию Монтескье употребляет только один раз в самом начале главы, а затем заменяет ее более простой. Но в этом первом варианте нельзя не усмотреть влияния Локка, различавшего, кроме законодательной, федеративную и исполнительную власть.

Однако классификация Монтескье отличается от классификации Локка, так как исполнительную власть в отношениях, регулируемых гражданским правом, Монтескье отождествляет с судебной, а ту власть, которая соответствует федеративной власти и прерогативе Локка, называет просто исполнительной.

Так сложилось господствующее в настоящее время трехчленное разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Эти власти должны быть распределены между различными органами, которые, будучи независимы друг от друга по своему составу и положению, связаны между собой внутренней взаимозависимостью вверенных им функций и таким образом будут сдерживать друг друга.

¹ Там же. С. 300.

² Кокошкин Ф. Указ. соч. С. 241—242.

³ Склонность обладающих властью людей к злоупотреблениям проистекает от того, что «натура человека концентрированно выражена в известном высказывании: трудно сохранить непорочность, находясь при власти и возле денег. Поэтому ясно, что вверять власть одному человеку или концентрировать ее в одном органе нельзя, независимо от того, как стоящие у власти человек или орган называют себя. Осознание человеком собственной натуры приводит его к убеждению в том, что над ним должна быть не одна-единая власть, а власть, разделенная на ветви. Каждая из них осуществляет свою часть власти самостоятельно, имея, однако, определенные «сдержки и противовесы» в отношении остальных. Во всем этом реализуется потребность в первую очередь самого «подвластного». См.: Рыжов В.С. К судьбе государственного управления // Государство и право. 1999. № 2. С. 18.

Для обеспечения свободы недостаточно одного распределения властей между несколькими органами. Необходимо, чтобы эти органы находились во взаимном равновесии, т.е. чтобы ни один из них не мог получить преобладания над другими, чтобы каждый из них был гарантирован от посягательств на его самостоятельность со стороны другого.

Для того чтобы оставаться независимыми друг от друга, власти должны иметь возможность взаимодействовать, воздействовать друг на друга. Иначе говоря, чтобы власти были действительно разделены, они не должны быть совершенно обособлены друг от друга.

Законодательная власть по своей природе есть власть господствующая, и если бы она была совершенно свободна в своих действиях, то могла бы правомерным образом уничтожить другие власти.

Поэтому для сохранения их существования и самостоятельности необходимо, чтобы глава исполнительной власти имел по отношению к законодательной власти право вето, т.е. право останавливать решения законодательного органа, являющееся по сути не положительным правом участия в законодательстве, а отрицательным правом препятствовать изданию тех или иных законов.

Законодательное собрание не должно заседать постоянно, так как, во-первых, этого не требует сущность законодательной власти. Во-вторых, это чрезмерно стеснило бы деятельность исполнительной власти, все внимание которой в таком случае было бы поглощено защитой ее независимости от законодательной власти.

Право созывать и распускать законодательное собрание, а также определять время его сессий должно принадлежать исполнительной власти.

Исполнительная власть ограничена по самой своей природе, поскольку она вынуждена действовать в рамках законов, установленных законодательной властью. Поэтому законодательная власть должна иметь право контроля над законностью действий исполнительной власти и вытекающее отсюда право привлекать к ответственности осуществляющих ее лиц. Но это право не может быть распространено на главу исполнительной власти, так как в таком случае исполнительная власть попала бы в полную зависимость от законодательной.

Выход из этой дилеммы дает английский принцип ответственности министров за действия монарха.

Исполнительная власть, имея право вето в области законодательства, определяя продолжительность сессий парламента и располагая армией, оказалась бы слишком могущественной, если бы законодательной власти в противовес этим правам не было предоставлено, кроме права контроля, еще и другой гарантии: права еже-

годного утверждения бюджета и определения численности вооруженных сил.

Для равновесия властей необходимы отдельные изъятия из общего правила, согласно которому судебная власть принадлежит специально образуемым для ее осуществления органам. Монтескье, следуя современному ему английскому праву, допускал следующие исключения:

1. В исключительных случаях, угрожающих безопасности государства, законодательная власть может предоставить на короткое время исполнительной власти право ареста граждан (вместо судебной власти).

2. Преступления против народа должны преследоваться нижней палатой парламента и судиться верхней. Кроме того, верхней палате предоставляется право суда над ее членами и право помилования.

Различные органы власти, организованные описанным выше образом, не подчинены друг другу, но находятся в тесной взаимосвязи и взаимодействии друг с другом. Ни одна из властей не может сделать ничего без других, и в случае несогласия между ними вся государственная деятельность должна остановиться.

Но в связи с тем что, по мнению Монтескье, государственная деятельность остановиться не может, силою обстоятельств власти будут вынуждены действовать, и эта необходимость заставит их действовать в согласии друг с другом. Следствием этого явится *взаимное сдерживание властей, которое и обеспечит свободу отдельных граждан.*

Монтескье строит свою теорию на основе анализа государственного устройства Англии в том виде, в каком оно сложилось к началу XVIII в. Раскрывая лежащие в его основе принципы, он связывает их в одну стройную систему, которую представляет не в качестве абсолютного идеала, а в качестве современного ему образца наивысшего развития свободы.

Идеи Монтескье продолжают оставаться в центре внимания исследователей, работающих в различных областях политических и правовых наук. При этом то, что его учение дает ответы далеко не на все вопросы, было очевидно уже его последователям.

Так, в связи с тем что, установив три независимые друг от друга власти, Монтескье не указал никакого юридического способа разрешения противоречий между ними, ряд исследователей предпринимали попытки критически переосмыслить его учение. В част-

ности, отдельные последователи Монтескье, возрождая учение Локка в новой форме, предпринимали попытку преобразования учения Монтескье путем дополнения трех властей новой, четвертой властью.

Локк различал в структуре исполнительной власти исполнительную власть в узком смысле, т.е. применение законов к конкретным случаям, и «прерогативу», т.е. свободную деятельность правительства в пределах закона. Монтескье сливает обе эти функции в едином понятии исполнительной власти.

Преобразователи теории Монтескье носителями исполнительной власти в строгом смысле этого термина признавали не монарха, а министров. Предназначение монарха, по их мнению, состоит в том, чтобы регулировать действие законодательной, исполнительной и судебной властей, обеспечивать их равновесие и разрешать их взаимные конфликты. Таким образом, монарх представляет собой четвертую — «уравновешивающую власть».

Теория уравновешивающей (нейтральной) власти была официально признана в Португалии и закреплена в конституции этого государства вплоть до падения монархии. В отделе V португальской конституции 1826 г., называвшемся «О короле», в гл. I, озаглавленной «Об уравновешивающей власти», главной функцией короля признается забота о независимости, согласии и гармонии остальных ветвей власти.

При этом король наделяется следующими полномочиями, перечисление которых позволяет судить о природе четвертой (уравновешивающей) власти:

- назначение членов верхней палаты;
- санкция законов;
- созыв на чрезвычайные парламентские сессии, отсрочка и перерыв сессии, роспуск парламента;
- назначение и увольнение министров;
- временное отстранение от должности судей, обвиняемых в преступлениях;
- помилование и амнистия.

В современной России большинством из перечисленных полномочий обладает Президент РФ, который согласно ч. 1 ст. 80 Конституции РФ является главой государства, что позволяет сделать предположение о внутреннем противоречии, содержащемся в теории уравновешивающей власти. Португальская конституция наглядно показывает это противоречие: с одной стороны, король согласно ст. 74 осуществляет уравновешивающую власть, а с другой стороны, он согласно ст. 75 является одновременно и главой исполнительной власти.

Таким образом, противоречие состоит в том, что полномочия монарха, которые названы уравнивающими и отнесены к его личной компетенции, осуществляются, как и все другие полномочия, при содействии и посредством его министров и под их ответственностью¹. Поэтому практического разделения между уравнивающей и исполнительной властью данная конструкция не предусматривает.

Отголоски теории уравнивающей власти содержатся и в действующей Конституции РФ, в соответствии с ч. 2 ст. 80 которой Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти», для чего согласно ч. 1 ст. 85 он «может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Теория уравнивающей власти, являясь, по мысли ее приверженцев, дополнением теории Монтескье, по сути противоречит ей, так как, по мысли Монтескье, равновесие властей достигается не существованием особой уравнивающей власти, а взаимодействием властей, их воздействием друг на друга.

Конфликты между различными властями не только неизбежны, но и необходимы. Они разрешаются путем компромиссов, обусловленных невозможностью прекращения государственной деятельности.

Таким образом, противоречия между различными властями являются необходимым условием развития государства, что полностью согласуется с законами диалектики, а в вытекающей отсюда необходимости компромиссов берет свое начало взаимное сдерживание властей, которое и обеспечивает свободу гражданам.

В связи с исследованием проблем, связанных с оптимизацией функционирования банковской системы России, авторы настоящей работы пришли к выводу, что в современных условиях, когда коренным образом изменились экономические предпосылки теории разделения властей Монтескье, необходимо дальнейшее развитие и дополнение трехчленной конструкции четвертой властью. А это, как мы видели, не является в истории науки чем-то столь уж неожиданным и невозможным.

Прежде всего следует еще раз напомнить, что по времени своего возникновения теория Монтескье относится к XVIII в., а, как верно подметил В.С.Нерсисянц, «новое в истории — это, вопреки

¹ Английский принцип ответственности министров за действия монарха.

поговорке, не хорошо забытое старое, а до поры до времени отсутствующее, невидимое и неизвестное будущее»¹.

Монтескье в своей теории не учитывал, да и не мог учитывать политико-правовых последствий существенного изменения в будущем основных функций денег, предопределенного коренным изменением их назначения и экономической роли в жизнедеятельности общества и государства.

В его времена, как и долгое время после него (вплоть до XX в.), существовала денежная система, при которой роль всеобщего эквивалента играло золото, т.е. существовал золотой стандарт, при котором в обращении использовались золотые монеты, а также денежные знаки, размениваемые на золото.

В условиях золотого стандарта деньги выполняли функции:

- меры стоимости;
- средства обращения;
- средства накопления;
- средства платежа;
- мировых денег.

Однако в XX в. отмена золотого стандарта привела к коренному изменению функций, назначения и вида денег.

Первый удар по золотому стандарту и золотодевизному обращению (неограниченный размен на золото неполноценных денег по их нарицательной стоимости) нанес общемировой экономический кризис 1929—1933 гг. В итоге в 1931—1936 гг. обмен бумажных денег на золото был прекращен во всех странах. При этом еще примерно четыре десятилетия золото в определенной мере продолжало выполнять функцию мировых денег.

В связи со своей возросшей во время Второй мировой войны экономической мощью США внедрились доллар в качестве основной валюты в расчетах по платежам. Причем центральные банки государств могли получать золото вместо долларов за невыполненные международные долговые обязательства.

Но в связи с тем что США оказались не в силах поддерживать обмен долларов на золото, в декабре 1971 г. золотой стандарт был отменен полностью. На смену ему пришла искусственная денежная система², при которой деньги утратили свое прежнее экономическое содержание.

В отличие от золота бумажные деньги не имеют внутренней стоимости, которую следовало бы принимать в расчет. Ведь номиналь-

¹ Теория права и государства: Учебник для вузов / Под ред. Г.Н. Манова. М., 1995. С. 315.

² См.: Борисов Е.Ф. Экономическая теория: Учебник. М., 1997. С. 126.

ный знак стоимости на банкноте не соответствует затратам на ее изготовление.

Отмена золотого стандарта привела к тому, что отпали две функции, которые не могут осуществляться без золота в качестве денег:

- средства накопления (средства образования сокровищ);
- мировых денег.

В современных условиях бумажные деньги преимущественно выполняют три функции:

- меры стоимости;
- средства обращения;
- средства платежа.

Следует особо подчеркнуть, что развитие информационных технологий¹ привело к появлению нового, ранее немыслимого, вида денег — электронных денег, которые, в отличие от бумажных, неосязаемы и представляют абсолютную концентрацию двух функций:

- средства обращения;
- средства платежа².

При этом не имеется в виду, что функция денег как меры стоимости исчезает. В данном случае подчеркивается, что две указан-

¹ «Информационный тип экономического роста, проявляющийся в настоящее время в группе промышленно развитых стран, существенным образом отличается от известных ранее мировой экономике экстенсивного и интенсивного типов экономического роста... Становление в мировой экономике принципиально нового, информационного, типа экономического роста ведет не просто к смене технологического уклада, а к становлению, по существу, нового технологического способа производства — информационной цивилизации» (*Мовсесян А. Г. Интеграция банковского и промышленного капитала: современные мировые тенденции и проблемы развития в России. М., 1997. С. 33*).

² По поводу современных функций, выполняемых деньгами, существуют и другие мнения. Так, финансисты Немецкого Федерального банка выделяют три функции: 1) функцию обменного и платежного средства (деньги служат для того, чтобы экономически эффективно и рационально производить обменные процессы). При этом заявлено, что функция средства обмена является определяющим свойством денг; 2) функцию счетного средства (деньги служат для того, чтобы сделать неравные товары рассчитываемыми и сравнимыми по стоимости, причем бесконечно большой выбор относительных цен народного хозяйства (товар, выраженный в единицах другого товара) будет сокращен до гораздо меньшего количества абсолютных цен (товар, выраженный в денежных единицах); 3) функцию сохранения ценностей (деньги служат для того, чтобы сохранять во времени состояние в форме наивысшей ликвидности). При этом отмечается, что во время очень высокой и ускоренной инфляции функции денег нарушаются в том смысле, что новые средства обмена и счета, как, например, благородные металлы, сигареты или иностранные валюты, вытесняют старые деньги. См.: Немецкий Федеральный банк: Денежная политика Федерального банка. Франкфурт-на-Майне, 1995. С. 190, 206.

ные функции денег взаимосвязаны и взаимообусловлены таким образом, что «сплавлены» в одну функцию, которая, обладая чертами, присущими каждой из названных функций, тем не менее представляет собой некое диалектическое единство, которое имеет черты, отсутствующие у каждой из функций в отдельности.

Изменение вида и функций денег в современных условиях, когда сформировался мировой рынок, возникла экономика, в которой денежное обращение может осуществляться только при наличии определенной инфраструктуры (банковской системы), неизбежно привело к усилению их экономико-политической роли в жизнедеятельности общества.

Это, в свою очередь, не могло не оказать известного влияния на функционирование такого публично-правового феномена, как современное государство.

Постепенное усиление роли денег в жизнедеятельности общества, приведшее сначала к выделению особого вида предметной человеческой деятельности — банковской деятельности, а затем к образованию в составе государства сети банковских организаций, впоследствии предопределило необходимое существование в структуре современного государства одного из его неперенных атрибутов — банковской системы¹, т.е. системы органов, образующей своего рода «кровеносную систему» экономики любого цивилизованного государства, в которой роль «крови» (как жизненно важного элемента государственного организма) выполняют деньги. Как справедливо заметил М.И. Пискотин, они обладают ничем не заменимой способностью, поддерживая жизнедеятельность многих миллионов клеток такого организма, обеспечивая их взаимодействие, превращая их в единое целое, автоматически реагировать на любые изменения как в самом организме, так и во внеш-

¹ В данном случае необходимо подчеркнуть роль банковской системы в осуществлении денежной эмиссии. В отличие от обывательского взгляда на денежную эмиссию, в соответствии с которым она представляет собой простое печатание центрального банком денег на бумаге, денежная эмиссия — это увеличение денежной массы с помощью активных и пассивных операций банковской системы. По утверждению специалистов Немецкого Федерального банка, основным источником денежной эмиссии является в настоящее время предоставление кредита коммерческим банкам (активная денежная эмиссия); заемщику открывается бессрочный вклад в размере взятого кредита, из-за чего растет вся денежная масса. Если небанки преобразуют не относящиеся к денежной массе банковские вклады (денежный капитал) в такие формы вкладов, что они становятся частью денежной массы, то таким образом тоже возникают новые деньги (пассивная денежная эмиссия). См.: Немецкий Федеральный банк. С. 189.

ней среде. Это важнейшая саморегулирующая система, жизненно необходимая обществу. На нее можно воздействовать, в ней можно заменить искусственными или соединить отдельные артерии, встроить необходимые корригирующие механизмы, но заменить ее целиком невозможно. Вмешательство в нее имеет свои пределы, за которыми начинаются серьезные расстройств в функционировании экономического механизма¹.

Во второй половине XX в. усилилась тенденция, в соответствии с которой банки начинают играть принципиально иную, новую роль, превращаясь из скромных посредников в могущественных контролеров и регуляторов общественной жизни². В результате сложного процесса переплетения и сращения банковского и промышленного капиталов образуется качественно новое явление экономической жизни — финансовый капитал³. Финансовый капитал, с точки зрения автора первого специального исследования проблем интеграции банковского и промышленного капитала Р.Гильфердинга, характеризуется следующим образом: «Банковский капитал, следовательно, капитал в денежной форме, который ... в действительности превращен в промышленный капитал, я называю финансовым капиталом»⁴. При этом в современных развитых странах с рыночной экономикой вся частная финансово-кредитная сфера тысячами путей сращивается с быстро разрастающейся сферой государственных финансов. «В этой всеобщей финансовой интеграции, в этом круговороте денежного капитала, в который вовлечены все без исключения частные предприятия, кредитно-финансовые учреждения и государство, отчетливо вырисовывается властвующее и руководящее ядро уже не в виде дуумвирата: монополистического промышленного и банковского капиталов, как было в начале века, а в качестве триумвирата: ...банковский капитал плюс ...промышленный капитал плюс капитал ...государства»⁵.

На качественное возрастание роли и значимости денег в жизнедеятельности общества значительное влияние оказали также изменения мировой экономической структуры, произошедшие за пос-

1 См.: Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. С. 250.

2 См.: Мовсесян А.Г. Указ. соч. С. 20.

3 Там же. С. 21.

4 Гильфердинг Р. Финансовый капитал: Пер. с нем. М., 1959. С. 301.

5 Проблемы исследования современного финансового капитала: Сб. научн. трудов Ин-та мировой экономики и международных отношений АН СССР / Отв. ред. А.В. Аникин и С.В. Пятенко. М., 1989. С. 29—30.

ледние два десятилетия. В этих изменениях отмечаются четыре главные структурные тенденции:

- изменения в отношениях между сырьевыми и промышленно развитыми странами;
- переход промышленно развитых стран от трудоемкого к наукоемкому производству;
- повышение значения международного движения капитала в мировой торговле;
- возрастание степени диверсификации деятельности многонациональных корпораций, в том числе международного инвестирования в современные предприятия и соглашения о партнерстве¹.

Следует также сказать и о таких факторах, как функционирование с 1980 г. системы финансовых рынков на глобальном уровне; возникновение мировой финансовой сети, соединяющей ведущие финансовые центры разных стран; укрепление и углубление связей между этими центрами. Совокупное действие указанных факторов, как отмечают американские исследователи, произвело финансовую революцию, имеющую три ключевых аспекта: глобальное присутствие международных финансовых институтов, международная финансовая интеграция и быстрое развитие финансовых инноваций².

На основании изложенного можно утверждать, что объективные экономико-политические перемены, произошедшие в мире в течение XX в., — развитие стран по рыночному пути в совокупности с их демократическим государственным устройством, глобализация экономики и развитие новых информационных технологий — повлекли за собой материально-правовое изменение функций государственной власти, выражающееся в выделении и обособлении следующих государственно-властных функций, составляющих в совокупности денежную функцию:

- определение макроэкономических денежных показателей (например, соотношение денежной массы и производства товаров и услуг);
- обеспечение устойчивости национальной валюты;
- обеспечение стабильности национальной банковской системы;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов.

¹ См.: *Энг М.В., Лис Ф.А., Мауер Л.Дж.* Мировые финансы: Пер. с англ. М., 1998. С. 6—8.

² Там же. С. 11.

Это неизбежно проявляется в формальном (субъективном) закреплении этих функций за особым государственным органом либо за системой органов (в России, например, за Центробанком).

В этих условиях выражение «деньги — это власть» стало широко употребляемой формулой, приобрело вполне конкретное глубокое материальное содержание. Более того, эта формула непременно учитывается представителями различных ветвей власти в процессе осуществления ими своих властных функций.

Наряду с классическими ветвями власти (законодательная, исполнительная, судебная) появляется новая, «денежная власть», выполняющая, как и другие ветви власти, функцию государственного управления, которая в данном случае приобретает специфический характер и проявляется в осуществлении государством функции денежного управления.

Если различие и, следовательно, необходимость отграничения денежной власти от власти законодательной или судебной очевидны, то необходимость разделения денежной и исполнительной властей нуждается в дополнительном пояснении.

Если Монтескье сначала вводит понятие «исполнительная власть в отношениях, регулируемых международным правом», а затем называет ее просто исполнительной властью, то денежную власть иначе можно охарактеризовать как «исполнительную власть в денежных отношениях».

Такая дефиниция, с одной стороны, позволяет глубже уяснить «историческое» происхождение денежной власти как производной от исполнительной, а с другой стороны, предполагает выявление коренных различий между денежной и исполнительной властями.

Коренное юридическое различие между денежной и исполнительной властями, диктующее необходимость распределения соответствующих государственных функций между разными государственными органами, состоит в следующем.

Исполнительная власть занимается управлением государственными деньгами, т.е. вступает в отношения по поводу создания, распределения и использования государственных фондов денежных средств, что предполагает осуществление финансовой деятельности государства органами исполнительной власти преимущественно административно-правовыми методами.

Денежная власть в лице Банка России управляет деньгами субъектов, которые непосредственно ей не подчинены и имеют возможность свободно формировать свою волю в определенных законом пределах.

В большинстве случаев иных форм воздействия на средства управляемых субъектов, кроме чисто экономических, у Банка России нет.

Это позволяет проследить истоки положения, при котором государственному органу денежной власти, каким является Банк России, в отличие от других государственных органов, законом предоставлено право заниматься коммерческой деятельностью.

Иначе не может и не должно быть в условиях рыночной экономики. Именно поэтому в компетенцию Банка России как органа государственной власти входит осуществление не финансовой, а банковской деятельности, которая преимущественно предполагает отношения, построенные не по формуле «власть — подчинение», а либо гражданско-правовые отношения, т.е. те, которые предполагают юридическое равенство сторон, либо банковско-правовые отношения, т.е. те, в которых государственно-властный элемент присутствует лишь ограниченно и одним из специфических признаков которых является непереносимое наличие «коридора автономии воли» обязательных участников данных правоотношений¹.

Таким образом, *правомерным представляется утверждение об объективном отграничении* в результате исторического развития, предопределившего сочетание в современных развитых государствах рыночной экономики и демократического государственного устройства, *«денежной» функции от исполнительной функции государственной власти*. При этом денежная функция включает в себя: определение макроэкономических денежных показателей; обеспечение устойчивости национальной валюты; обеспечение стабильности национальной банковской системы; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования национальной системы расчетов.

Как и у любого другого государственного органа, одной из функций Банка России является функция государственного управления, которая в данном случае приобретает специфический характер и проявляется в государственном управлении с помощью денег.

Специфичность денежного управления, осуществляемого Банком России, заключается в том, что оно в условиях рынка преимущественно не персонифицировано, так как в нем выражается экономическая воля бесчисленного множества хозяйствующих субъ-

¹ Подробнее см.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. О понятии «банковское правоотношение» // Банк. дело. 1998. № 5—6; *они же*. Предмет и метод банковского права // Государство и право. 1998. № 9. С. 29—44.

ектов, которую соответствующий государственный орган (обычно национальный центральный банк) обязан учитывать при проведении денежно-кредитной политики.

В этом проявляются объективные экономические законы, нарушение которых неизбежно ведет к убыткам, банкротству и расстройству всей национальной экономической системы, а следовательно, к утере в значительной степени государственного суверенитета.

Денежное управление, в отличие от классического управления приказами, распоряжениями и т.д., т.е. управления, осуществляемого административно-правовыми методами, имеет более опосредованный для управляемых субъектов характер (в силу опосредованности самой экономической формы управления).

В то же время денежное управление носит более жесткий характер. Оно всеобъемлюще и всепронизывающее. Его последствия, по существу, неотвратимы, так как проявляются в сфере экономической деятельности, где действуют такие объективные законы, как закон стоимости, который так же не зависит от воли управляющего субъекта, как закон всемирного тяготения.

Эти законы нельзя отменить приказом или распоряжением. Они заставляют с собой считаться в силу многофункциональной зависимости от происходящих экономических процессов. Необходимо их учитывать и опираться на них, с тем чтобы они работали на пользу, а не во вред управляющего и управляемых субъектов.

Управление с помощью денег более эффективно, чем управление приказами, оно способствует общенациональной, территориальной и социальной консолидации общества. Именно поэтому задача Банка России как самостоятельного и независимого федерального органа государственной власти, осуществляющего государственное управление в области денег и кредита, состоит в том, чтобы все большая и большая часть функций управления обществом осуществлялась преимущественно экономическими методами как универсальным средством связи между различными общественными элементами и структурами.

Таким образом, *специфичность денежного управления как отдельного вида государственного управления объективно обуславливает наличие в системе органов государственной власти особого органа (системы органов), призванного осуществлять данный вид государственного управления.*

Процесс отграничения денежной власти от других ветвей власти находит свое отражение и в современном российском конституционном законодательстве.

В Конституции РФ четко прослеживается материальное обособление денежной функции от других основных функций государства, что на формальном уровне отражено в специфическом правовом положении Центрального банка РФ в системе органов государственной власти России.

Анализ конституционных норм показывает, что *Банк России — это самостоятельное звено единой системы государственной власти РФ* (обоснование этого положения см. § 2 гл. 1 настоящего издания). Следовательно, особое место Банка России в единой системе государственной власти РФ позволяет сделать *вывод о формально-правовом отделении денежной функции от других функций государственной власти.*

Как уже говорилось, Центробанк является титульным владельцем принадлежащей ему собственности. Его специфическая особенность состоит в обязанности осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения указанным имуществом не в своих интересах, а в интересах государства или, точнее, общества в целом.

Имущество Центробанка — это федеральная собственность, управление которой не может осуществляться Правительством РФ в силу исключительности компетенции Банка как органа государственной власти. Отличительная особенность данной части федеральной собственности заключается в том, что владение, пользование и распоряжение ею осуществляет Центробанк независимо от других органов государственной власти, руководствуясь при этом не своими, а государственными и общественными интересами.

Таким образом, особый имущественный статус Банка России, обусловленный необходимостью выполнения им своих основных, законодательно закрепленных за ним функций (совокупность которых названа нами денежной функцией государственной власти), является дополнительным аргументом в пользу тезиса о существовании четвертой, «денежной» власти.

Международная практика относит центральные банки к публично-правовым учреждениям, которые в соответствии с законом наделяются одновременно властными и гражданско-правовыми полномочиями¹. Функции центральных банков по управлению

¹ Так, Немецкий Федеральный банк является непосредственным федеральным юридическим лицом общественного права (§ 2 гл. 1 Закона о Немецком Федеральном банке (в ред. от 16 июля 1994 г.). Цит. по: Немецкий Федеральный банк. С. 160.

кредитно-денежной системой, по образному выражению Д. Семлера, «это тот перекресток, где политика и закон сходятся с экономикой»¹. В статье Я. Элстера «Конституционные суды и центральные банки: предупреждение самоубийства или соглашение о самоубийстве»² центральные банки по своей независимости приравниваются к конституционным судам, что довольно точно характеризует их правовой статус, необходимый для эффективного выполнения ими своих функций.

Данная точка зрения преобладает в европейской правовой науке и практике, о чем свидетельствует введение коллективной европейской валюты (european currency unit) и создание Европейской системы центральных банков, а также Европейского центрального банка, в уставе которого провозглашается *независимость этой организации от других органов Европейского союза, от правительств стран-членов и любых их учреждений*.

В своей деятельности ни Европейский центральный банк, ни национальный центральный банк, ни один из членов их руководящих органов, уполномоченных принимать решения, не должны испрашивать или получать указания от любого института или другого органа сообществ, равно как от любого правительства государства-члена. На институты и другие органы сообществ, на правительства государств-членов возлагается обязанность уважать принцип независимости и отказываться от какого-либо воздействия на членов руководящих органов Европейского центрального банка и национальных банков в ходе выполнения ими своих обязанностей. Провозглашение независимости как основополагающего принципа Европейской системы центральных банков имеет прежде всего «материальные» предпосылки. Ни Европейский центральный банк, ни национальные центральные банки не могут быть принуждены покрывать внешние долги или бюджетные «дыры» государств-членов или институтов Сообщества. Однако принцип независимости не ведет к изоляции Европейской системы центральных банков. Наоборот, в Договоре оговаривается, что должна поддерживаться связь Системы с институтами сообществ. Только форма связи носит очень мягкий характер: Европейский центральный банк будет ежегодно представлять доклады Европарламенту, Совету, Комиссии сообществ, а также Европейскому совету³.

¹ Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1994. № 3—4. С. 28.

² Там же. С. 42—46.

³ См.: *Топорнин Б.Н.* Европейское право: Учебник. М., 1998. С. 442.

Все это, на наш взгляд, еще раз указывает на теоретическую возможность и практическую необходимость выделения денежной власти в качестве четвертой самостоятельной ветви власти.

Основным институтом европейской денежной системы станет Европейский центральный банк, который возглавит Европейскую систему центральных банков. Маастрихтский договор придает Европейскому центральному банку кроме обычных банковских функций еще и функцию консультирования. Каждое предложение о принятии правового акта в сфере компетенции Банка должно обязательно направляться на его консультацию. Кроме того, он будет консультировать власти государств-членов по проектам нормативных актов, касающихся сферы его деятельности¹.

Уникальность Европейского центрального банка заключается в том, что впервые в истории 11 стран, сохраняющих государственный суверенитет и раздельные бюджетные системы, тем не менее передают в сферу компетенции банка ряд государственно-властных полномочий:

- исключительное право эмиссии евро;
- полномочия по осуществлению денежно-кредитной и валютной политики;
- полномочия по распоряжению международными резервными активами.

Таким образом, с одной стороны, введение единой валюты, создание Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка означают, что страны-участницы в значительной степени утрачивают экономический суверенитет, но, с другой стороны, сохраняется их политический суверенитет, что, в свою очередь, предполагает возникновение на политической карте мира уникального экономико-политического образования, имеющего в значительной степени единую экономику, но разделенного в политическом плане на 11 независимых субъектов.

При этом ведущие аналитики США прекрасно понимают, что доминирующая роль доллара в мировой денежной системе окажется под большим вопросом. А это неизбежно означает серьезный вызов Америке не только в финансово-экономической, но и в политической сфере влияния.

В литературе отмечается, что введение евро можно рассматривать как движение в сторону биполярной мировой валютной системы, что создает предпосылки для корректировки нынешнего рас-

¹ ТСм.: *Топорнин Б.Н. Указ. соч. С. 441.*

пределения сил в глобальном масштабе¹. Этот тезис аргументируется следующими цифрами, которые мы для удобства восприятия представили в виде таблицы (см. табл. 6).

Таблица 6

	Страны «зоны евро»	США
Население	291 млн человек	268 млн человек
ВВП	6309 млрд долл.	7819 млрд долл.
Внешнеторговый оборот (исключая потоки внутри ЕС)	1615 млрд долл.	1584 млрд долл.
Объем финансовых рынков (капитализация акций, облигаций и банковские активы)	21,1 трлн долл.	22,9 трлн долл.

А.В. Богомолов, указывая, что введение евро является одним из важнейших событий в истории XX в., утверждает: «Евро, наряду с долларом США, постепенно приобретет важнейшую роль в международной торговле, платежах, корпоративном финансировании и инвестировании»².

Широкую известность получило высказывание бывшего главного экономического советника Президента США Р. Рейгана г-на Мартина Фельдштейна: «Если Европейский Валютный Союз превратится в реальность, это полностью изменит политический профиль Европы, может вызвать конфликты в Европе и привести к конфронтации с Соединенными Штатами»³.

В этом высказывании хотелось бы акцентировать внимание прежде всего на политических аспектах происходящих процессов, что еще раз подтверждает верность положения: «Политика есть концентрированное выражение экономики»⁴. Современная рыночная экономика немыслима без адекватной денежной системы, функционирование которой обеспечивается посредством банков-

¹ См.: Буторина О.В. Создание экономического и валютного союза — новая ступень европейской интеграции // Деньги и кредит. 1998. № 11. С. 39.

² Богомолов А.В. Валюта евро и платежные системы ЭВС — последствия и возможности для международных корреспондентских отношений российских банков // Деньги и кредит. 1998. № 11. С. 42.

³ Цит. по: Черкасов В.Ю. Проблемы и перспективы единой денежной системы в Европе // Банк. дело. 1998. № 10. С. 11.

⁴ Ленин В.И. Еще раз о профсоюзах, о текущем моменте и об ошибках т.т. Троцкого и Бухарина // Полн. собр. соч. Т. 42. С. 278. Приведенная цитата В.И. Ленина является по сути более емким переложением мысли Ф. Энгельса о том, что «политику и ее историю надо объяснять экономическими отношениями, а не наоборот» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 220).

ской системы страны, которая, таким образом, с необходимостью должна испытывать на себе государственное регулирование со стороны специальных государственных органов, образующих четвертую самостоятельную ветвь государственной власти.

Итак, современная европейская наука признает возможным и необходимым для государства иметь орган, обладающий статусом центрального банка и выполняющий его отдельные функции. При этом банк независим не только от других национальных органов государственной власти, но и от национального государства в целом и руководствуется в своей деятельности исключительно законом, роль которого в случае с Европейским центральным банком выполняют его устав, а также соответствующие межгосударственные соглашения¹.

Следовательно, *наличие четвертой, «денежной» власти* — это реальность, присущая не только Российской Федерации, но и *неотъемлемая черта европейской теории и практики государственного строительства*.

Как было показано выше, действующая российская Конституция содержит в себе основные элементы материального обособления денежной функции государственной власти, что отражается в формальном обособлении в качестве самостоятельной ветви власти специальной системы органов, призванных осуществлять эту функцию².

Одним из постулатов учения Монтескье является положение о том, что различные ветви власти должны взаимодействовать и взаимно сдерживать друг друга от посягательств на их самостоятельность.

Если выделять денежную власть в качестве самостоятельной ветви, то возникает вопрос: существует ли в российском законодательстве система сдержек и противовесов, которая, с одной стороны, обеспечивает проведение денежной властью самостоятельной денежно-кредитной политики, а с другой — не позволяет ей

¹ Как справедливо отмечает Б.Н. Топорнин, «правовая система сообществ постоянно дополнялась новыми пластами регулирования интеграционных процессов. Никого уже не удивляло, что учредительные договоры не только в обиходе, на языке чиновничества, но и в преподавании, в программах юридических факультетов именовались конституцией сообществ, а некоторые другие акты — законами сообществ или, как минимум, законодательными актами» (Топорнин Б.Н. Указ. соч. С. 138).

² В данном случае имеется в виду Банк России, который в соответствии со ст. 83 Закона о Банке России образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

использовать эти функции в ущерб интересам общества и государства?

Анализ российского законодательства обуславливает в целом положительный ответ на этот вопрос. Порядок рассуждений в данном случае будет следующим.

1. Рассмотрим взаимоотношения денежной власти в лице Банка России и исполнительной ветви российской власти.

Во-первых, в соответствии с п. «г» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ.

Во-вторых, Правительство РФ в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

В-третьих, министр финансов РФ и министр экономики РФ или по их поручению по одному из их заместителей участвуют в заседаниях Совета директоров Банка России с правом совещательного голоса.

Все это служит основным рычагом воздействия исполнительной власти на Центробанк.

Однако и Банк России, в свою очередь, может воздействовать на исполнительную ветвь власти следующим образом:

во-первых, если Правительство РФ «обеспечивает» проведение указанной политики, то Банк России в соответствии с п. 1 ст. 4 Закона о Банке России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля;

во-вторых, согласно ст. 19 Закона о Банке России Председатель Банка России или по его поручению один из его заместителей участвует в заседаниях Правительства РФ;

в-третьих, проекты нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, касающихся выполнения Банком России своих функций, направляются на заключение Банка России (ст. 6);

в-четвертых, Банк России в случае вмешательства в его деятельность органов исполнительной власти в соответствии со ст. 5 Закона о Банке России информирует об этом Государственную Думу, а также вправе обращаться в суды с исками о признании недействительными правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

2. Законодательная и денежная власти также известным образом уравнивают друг друга.

Законодательная власть воздействует на Банк России следующим образом:

во-первых, в соответствии со ст. 5 Закона о Банке России Центробанк подотчетен Госдуме, что означает:

— назначение на должность Председателя Банка России и освобождение его от должности производится Госдумой по представлению Президента РФ;

— назначение на должность и освобождение от должности членов Совета директоров Банка России производится Госдумой;

— представление Банком России Госдуме на рассмотрение годового отчета, а также аудиторского заключения;

— определение Госдумой аудиторской фирмы для проведения аудиторской проверки Банка России;

— проведение парламентских слушаний о деятельности Банка России с участием его представителей;

— доклады Председателя Банка России Госдуме о деятельности Банка (2 раза в год — при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики);

во-вторых, в соответствии с п. «в» ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Госдумой федеральные законы по вопросам: денежной эмиссии, валютного и кредитного регулирования.

Денежная власть имеет следующие способы защиты от посягательств на ее самостоятельность со стороны законодательной власти:

во-первых, Банк России в соответствии со ст. 104 Конституции РФ не наделен правом законодательной инициативы, однако согласно ст. 6 Закона о Банке России по вопросам, отнесенным к его компетенции, он издает нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти (в том числе и законодательной);

во-вторых, проекты федеральных законов, касающихся выполнения Банком России своих функций, направляются на заключение Банка России (ст. 6);

в-третьих, в случае вмешательства в его деятельность законодательных органов Банк России информирует об этом Президента РФ, а также вправе обращаться в суды с исками о признании недей-

ствительными правовыми актами федеральных органов законодательной власти (ст. 5).

3. Взаимоотношения денежной и судебной власти строятся следующим образом.

В соответствии со ст. 5 Закона о Банке России Банк России вправе обращаться в суды с исками о признании недействительными правовых актов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В случае вмешательства в его деятельность судебной власти Банк России информирует об этом Госдуму и Президента РФ.

Банк России в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ и федеральными законами, независим в своей деятельности.

Таким образом, в данном случае мы имеем дело с законодательно закреплённой, но недостаточно разработанной системой сдержек и противовесов в отношениях между Банком России и другими ветвями власти. Данная система:

во-первых, обеспечивает проведение самостоятельной по отношению к другим органам государственной власти денежно-кредитной политики;

во-вторых, создает условия, препятствующие узурпации любой из ветвей власти функции проведения денежно-кредитной политики;

в-третьих, не позволяет денежной власти использовать свои функции в ущерб интересам общества и государства.

Законодательное закрепление включения Центробанка в систему разделения властей государства еще раз свидетельствует о наличии в единой системе государственной власти Российской Федерации четвертой (независимой) ветви власти.

Весьма своеобразно идет пока восприятие принципа разделения властей в России. Все готовы признать отдельное существование каждой из властей, но никак не их равенство, самостоятельность и независимость. Это отчасти объясняется длительным периодом тоталитарного правления. В истории России не было накоплено какого бы то ни было опыта разделения властей; здесь еще очень живучи традиции самодержавия и единовластия¹.

¹ См.: Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. С. 258.

Для адекватной современным условиям реализации принципа разделения властей в России необходимы такие конкретные формы его претворения в жизнь, которые, учитывая российскую специфику, не только не выхолащивали бы сам принцип, но углубляли и творчески развивали бы его, не копируя при этом слепо тот или иной зарубежный, пусть даже самый цивилизованный, образец.

В то же время нельзя забывать слов Иеринга: «Должны ли мы отказаться от суда присяжных или от конституционной формы государственного устройства только на том основании, что они не нашего национального происхождения? Но тогда пусть запретят нам вообще усвоение чужеземной культуры! Вопрос о правовых учреждениях есть не вопрос национальности, а вопрос целесообразности, практической потребности. Никто не будет искать на стороне того, что в таком же или лучшем виде он имеет дома, но только безумный станет отказываться от хины потому, что она выросла не на его земле»¹.

Одной из важнейших перспектив дальнейшего реформирования банковской системы России является усиление влияния исполнительной власти на разработку и реализацию кредитной политики и развитие банковской системы.

В связи с разразившимся кризисом очевидна необходимость изменения практики принятия и реализации государственной политики развития банковской системы страны, фактическим автором и проводником которой в настоящее время является только Центробанк.

Однако трудно надеяться, что какой-либо орган, наделенный правом монопольного управления системой и регулирования происходящих в ней процессов, добровольно, по своей инициативе начнет мероприятия, направленные на урезание собственных пол-

¹ Geist des römischen Rechts. 1891. Bd. I, Aufl. 5. P. 5. Этому утверждению вторит и И.А. Покровский: «Национальность есть факт истории, но не критерий справедливости или целесообразности. Каждый народ проходит свой жизненный путь как некоторая особая коллективная индивидуальность, отмеченная своими особыми национальными отличиями. Но в то же время всякий народ ищет одного и того же — осуществления правды в межчеловеческих отношениях. Эта же правда едина, и потому в «народном духе» каждой национальности важно только то, что имеет этическую ценность. Эта ценность важна одинаково для всех, и потому естественно, что раз найденная одним народом, она будет усвоена всеми другими. И счастливы те народы, которые обогатили мир наибольшим количеством общечеловеческих ценностей» (Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 58—59.)

номочий и компетенции. Этого не будет никогда независимо от того, кто возглавляет данный орган, так как подобные действия противоречат *инстинкту самосохранения власти*.

Тем не менее следует напомнить, что банковская система была создана и существует не для того, чтобы Центробанку было удобно ею единолично управлять. Она необходима государству и обществу для того, чтобы с ее помощью обеспечивалось денежное обращение, проводилось расчетно-кассовое обслуживание всех субъектов хозяйственной деятельности независимо от форм собственности, чтобы кредитовались промышленность и сельское хозяйство, чтобы капитал перетекал в наиболее рентабельные и эффективно работающие и развивающиеся сферы деятельности.

Безусловно, *для управления банковской системой на верхнем уровне необходим сильный и независимый Центральный банк*, который согласно ч. 2 ст. 75 Конституции РФ отвечает за устойчивость национальной валюты, а также в соответствии со ст. 4 Закона о Банке России обязан во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывать и проводить единую государственную денежно-кредитную политику.

Любая попытка сделать Банк России органом, зависимым от какой-либо ветви власти, на наш взгляд, обречена на провал и является стратегически ошибочной. Но это совсем не означает, что Банк России может и должен сохранять свое монопольное положение на верхнем уровне банковской системы в качестве единственного органа управления, который к тому же выполняет свои функции практически бесконтрольно.

Обратим внимание на то, что Правительство РФ в соответствии со ст. 114 Конституции РФ обязано обеспечивать проведение в Российской Федерации единой кредитной и денежной политики. Однако, если мы проанализируем законодательство, то убедимся, что Правительство фактически лишено возможности влиять на состояние банковской системы, поскольку в этой сфере царит полная монополия Центробанка.

Так, Центробанк не спешит в условиях финансово-банковского кризиса форсировать процесс реструктуризации банковской системы страны. И это понятно: чем слабее банки, чем их меньше, тем проще решать вопросы с более стоворчивыми, поставленными в безвыходное положение банками. Правительство же, поскольку оно не имеет самостоятельных рычагов влияния на состояние дел в банковской системе, вынуждено в решении этих вопросов апеллировать к Центробанку, который в силу своей законодательно за-

крепленной независимости от Правительства по-своему реагирует на поставленные задачи.

Вероятно, именно по этой причине в первые месяцы кризиса (самые важные с точки зрения необходимости оказания действенной помощи) не предпринимались сколько-нибудь весомые попытки реструктуризации банковской системы¹. А без этого осуществление государственной кредитно-денежной политики представляется довольно затруднительным, а скорее всего просто невозможным.

¹ В данном случае претензии к Банку России заключаются не в отсутствии действий, так как определенные действия Центробанк все же осуществлял. Так, после 17 августа 1998 г. Центробанк провел следующие мероприятия:

отменен запрет на оплату взносов в уставные капиталы кредитных организаций и на предоставление субординированных займов в иностранной валюте;

принято решение не включать валюту, полученную в оплату уставного капитала и предоставленную в качестве субординированных кредитов (займов), в расчет валютного риска, что способствует внесению валюты в уставный капитал. Субординированные займы являются одним из основных компонентов дополнительного капитала кредитной организации, поэтому данное решение может оказать существенное положительное влияние на величину собственных средств (капитала) банков;

участникам (акционерам) предоставлено право производить оплату увеличения уставного капитала кредитных организаций материальными активами в виде банковского здания, в котором располагается кредитная организация;

принято решение о возможности оплаты взносов в уставный капитал кредитных организаций за счет конвертации обязательств кредитной организации в участие в уставном капитале;

в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 12 декабря 1998 г. в Банке России разрабатывается порядок оплаты уставного капитала кредитных организаций государственным ценными бумагами, а также рассматривается вопрос об определении иных видов имущества, которые целесообразно использовать для оплаты вкладов в уставный капитал кредитных организаций;

приняты решения об особенностях регулирования деятельности кредитных организаций в период кризиса. При этом Банк России исходит из необходимости создания условий для дальнейшей деятельности банков, которые до кризиса являлись финансово устойчивыми. Срок действия особого режима регулирования установлен до 1 июля 1999 г.

Суть подхода состоит в установлении ряду банков, соответствующих установленным критериям, обязательных нормативов в абсолютной величине, исходя из состояния капитала на 1 августа 1999 г. (т.е. не учитывающих изменение валютного курса рубля). Кроме того, банки могут пересчитывать привлеченные и размещенные до 14 августа 1998 г. средства в иностранной валюте по курсам иностранных валют к рублю Российской Федерации, установленным Банком России на эту дату. См.: *Герашенко В.В.* К вопросу о реструктуризации банковской системы России: Письмо В.В. Герашенко Председателю Правительства РФ Е.М. Примакову // Коммерсантъ. 1999. 19 марта.

Таким образом, проблема состоит не в отсутствии действий Банка России, а в отсутствии *значительных* действий, действительно способных оказать реальную помощь попавшим в тяжелейшие условия (в том числе и по вине Центробанка) кредитным организациям.

Такое положение дел нуждается в срочном изменении. Должны быть созданы условия, при которых Правительство РФ могло бы в полной мере реализовать конституционно закрепленную за ним обязанность обеспечивать проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также законодательно закрепленную обязанность разрабатывать и проводить во взаимодействии с Банком России единую государственную денежно-кредитную политику.

Необходимым условием выполнения этих обязанностей является активное участие Правительства РФ в процессе возрождения банковской системы страны.

Этой цели должно послужить совместное создание Правительством и Центральным банком РФ Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), которому предстоит:

- провести анализ реального состояния дел в банковской системе;
- предложить всем понятные, экономически и юридически обоснованные, прозрачные критерии систематизации банков по уровню проблем;
- предложить методику группировки банков по соответствующим критериям;
- выработать санационные меры по отношению к банкам, способным восстановить утраченную ликвидность;
- предложить меры ликвидационного характера к банкам, утратившим способность к восстановлению своей платежеспособности. При этом следует учесть, что в этой группе, равно как и в группе saniруемых банков, будут свои подгруппы, и подходы к каждой из них должны быть тоже дифференцированными;
- совместно с Центробанком оценить финансовое состояние и перспективы каждой конкретной кредитной организации и разработать необходимые для ее реструктуризации меры.

Долгосрочными задачами АРКО являются:

- участие в разработке мероприятий по реструктуризации и финансовому оздоровлению кредитных организаций;
- проведение мероприятий по реструктуризации банковской системы России;
- создание и обеспечение функционирования рыночного саморегулирующегося механизма смены неэффективных собственников в проблемных кредитных организациях и организациях, являющихся должниками банков;
- формирование рынка долгов кредитных организаций;

— оказание содействия Правительству РФ в проведении политики, направленной на развитие кредитных организаций, и т.д.

Помимо АРКО, представляется необходимым создать специальный государственный орган, нацеленный на разработку и проведение кредитной и инвестиционной политики Правительства и осуществление надзора за деятельностью кредитных организаций (Государственный комитет по инвестиционной и кредитной политике и надзору за банковской деятельностью)¹.

Этот орган, функционируя в тесном взаимодействии с Банком России, должен курировать деятельность АРКО и решать следующие основные задачи:

— классификация кредитных организаций на соответствующие группы по степени их платежеспособности, устойчивости к кризисным явлениям, по категориям проблемности, размерам капитала, специализации на рынке банковских услуг и т.п.;

— проведение государственной политики по предупреждению банкротства кредитных организаций;

— выработка механизмов санации кредитных организаций, способных продолжать осуществление банковской деятельности;

— содействие целевой переориентации деятельности кредитных организаций в реальный сектор экономики, обеспечение отраслевой ориентации банков;

— содействие в возврате денежных средств ликвидируемых кредитных организаций из-за рубежа, а также имущества и денежных средств, необоснованно выведенных за пределы баланса кредитных организаций и переданных в собственность других юридических лиц;

— содействие в привлечении иностранного капитала для оздоровления банковской системы России;

— осуществление надзора за банковской деятельностью;

¹ Абсолютно прав Д. В. Воронин, когда утверждает, что «под реструктуризацией следует понимать не совокупность технических процедур по спасению той или иной группы банков, а управляемый государством, при очень четкой координации деятельности всех ветвей власти, процесс структурных изменений в банковской системе. Он должен быть поддержан соответствующими изменениями в денежно-кредитной, налоговой, бюджетной и информационной политике государства и направлен на формирование надежной, динамично развивающейся и адекватной потребностям народного хозяйства системы универсальных, региональных и специализированных банков. Ядром системы должен стать модернизированный (с учетом новых задач по реформированию) Центральный банк, работающий в связке с Агентством по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), и, возможно, рядом других институтов» (см.: *Воронин Д. В. Реструктуризация как стратегия преодоления кризиса // Банк. дело. 1999. № 3. С. 6*).

— систематическое обеспечение Правительства РФ информацией о состоянии дел в банковской системе РФ, а также разработка для Правительства РФ экспертных заключений, касающихся состояния процесса реструктуризации кредитных организаций и финансового оздоровления банковской системы, и т.д.

Особо подчеркнем, что воздействие на кредитные организации должно осуществляться преимущественно экономическими, а не административными методами.

Здесь необходимо сделать небольшое отступление в область теории и пояснить позицию авторов, так как они могут быть обвинены в непоследовательности.

Выше утверждалось, что существует четвертая, «денежная» власть и она должна быть независимой от других ветвей власти. Наряду с этим был выдвинут и обоснован тезис о необходимости полисубъектного состава верхнего уровня банковской системы, т.е. о существовании помимо Центробанка и наряду с ним других государственных органов управления банковской системой.

Теперь же говорится о необходимости правительственного влияния на кредитную политику и развитие банковской системы. Может показаться, что мы призываем исполнительную власть некоторым образом ограничить самостоятельность и независимость четвертой, «денежной» власти и, следовательно, противоречим одному из своих же тезисов.

На самом деле противоречия в данном случае нет. Чтобы в этом убедиться, необходимо вспомнить, что денежная власть исторически «отпочковалась» от исполнительной власти и является производной от нее. Несмотря на существующее коренное юридическое различие в объектах управления (исполнительная власть управляет государственными финансами, а денежная власть управляет частными денежными средствами), и в том, и в другом случае объектом управления являются прежде всего деньги.

Четкую юридическую границу между государственными финансами и частными средствами провести во многих случаях довольно трудно. В данном случае имеется в виду, что, с одной стороны, частные денежные средства с определенного момента (например, с момента возникновения обязанности уплатить соответствующие налоги) юридически становятся государственными финансами, т.е. государственной собственностью, с другой стороны, бюджетные средства с момента, например, выдачи льготного кредита сельскому товаропроизводителю становятся частной собственностью. И в том, и в другом случае соответствующие органы имеют дело с денежными средствами.

Таким образом, функции, выполняемые денежной и исполнительной властями, внутренне довольно близки и нередко пересекаются, что предполагает их неразрывную взаимосвязь и взаимообусловленность.

Следовательно, чтобы эффективно выполнять и те и другие функции, исполнительная и денежная власти должны, во-первых, работать согласованно и во взаимодействии друг с другом, во-вторых, иметь возможность оказывать друг на друга активное влияние, с тем чтобы, принимая во внимание происходящие в стране экономические процессы, разрабатывать и проводить единую денежно-кредитную политику.

Напомним яркий афоризм одного из последователей Монтескье, деятеля революционной эпохи Мунье: «Чтобы власти были действительно разделены, они не должны быть совершенно обособлены друг от друга»¹.

Сейчас же в осуществлении функции выработки и реализации единой денежно-кредитной политики наблюдается существенный перекос в сторону Банка России. Правительство же, по существу, лишено реальных рычагов влияния. В связи с этим, если один из государственных органов управления банковской системой России, существующий наряду с Банком России, будет испытывать на себе правительственное влияние или же будет создан прямо как орган правительства, то существующий перекос будет устранен, что окажет положительное влияние на эффективность государственной экономической политики².

¹ Цит. по: *Кокошкин Ф.* Указ. соч. С. 246.

² Вопрос о взаимоотношениях центрбанка и Правительства в законодательстве различных стран интерпретируется по-разному. Так, немецкий Закон о Федеральном банке не содержит предписаний на случай значительного расхождения мнений и возникновения напряженности между правительством и Федеральным банком. Однако в этом Законе установлены правила, призывающие обе стороны к сотрудничеству и взаимным консультациям. Так, Федеральный банк обязан консультировать Федеральное правительство по важным валютно-политическим вопросам и давать по его требованию справки. Со своей стороны Федеральное правительство должно привлекать Президента Федерального банка на свои заседания, посвященные обсуждению вопросов валютно-политического значения. И члены Федерального правительства имеют право участвовать в заседаниях Совета Центральных банков. Однако права голоса они там не имеют и могут только вносить предложения. По их требованию принятие решения может откладываться на срок до двух недель. Аналогичным образом решен вопрос участия Федерального банка в заседаниях Совета финансового планирования и Совета конъюнктуры органов государственной власти. Федеральный банк вправе участвовать в обсуждении решения, но не имеет права голоса. Полномочия Федерального правительства по отношению к Федеральному банку в основном ограничиваются участием в назначении членов Совета Директоров. См.: *Немецкий Федеральный банк.* С. 18—20.

Примечательно, что идея усиления взаимодействия властей в деле возрождения банковской системы России в последнее время все больше практически воплощается в жизнь. Так, одобренный Советом директоров Банка России 17 ноября 1998 г. и Президиумом Правительства РФ 21 ноября 1998 г. документ «О мерах по реструктуризации банковской системы Российской Федерации» довольно четко определяет основные направления неотложных действий Банка России, законодательной и исполнительной власти по реструктуризации и восстановлению банковской системы страны¹.

Проведение мероприятий, направленных на разработку и реализацию кредитной политики, а также политики реструктуризации банковской системы страны без активного участия Правительства РФ, оставит решение этой важнейшей государственной задачи только Центробанку, который будет продолжать группировать банки и предоставлять им стабилизационные кредиты по своим (одному ему известным) критериям². В результате может возникнуть реальная опасность, что очень скоро наша страна получит:

во-первых, неполноценную, еще менее эффективную, чем раньше, банковскую систему, не способную нормально обслуживать ни промышленность, ни сельское хозяйство, ни малый и средний бизнес, ни науку, ни здравоохранение, в общем, — ничего;

По-иному решен вопрос в Японии. То, что Закон о Банке Японии был принят в период Второй мировой войны, наложило на Банк свой отпечаток (это, впрочем, не мешает ему функционировать вплоть до наших дней). В соответствии с Законом Банк Японии находится под довольно жестким контролем правительства. Так, Министр финансов наряду с правом назначать и увольнять исполнительных директоров, советников и аудиторов Банка Японии имеет большие полномочия по надзору за деятельностью банка и, что самое главное, он вправе отдавать конкретные распоряжения Банку Японии относительно проведения конкретных операций. На практике, однако, сложилась такая ситуация, когда правительство и Банк Японии поддерживают тесный контакт и осуществляют сотрудничество на регулярной основе. В итоге финансовая политика Банка Японии осуществляется им относительно независимо: правительство фактически никогда не использует свое право давать распоряжения. См.: *Викулин А.Ю.* Особенности правового положения Банка Японии // Труды МГЮА. 1997. № 2. С. 102—103.

¹ См.: Вестн. Банка России. 1998. № 84. С. 2.

² На закрытом совещании бюджетного комитета Государственной Думы РФ депутаты потребовали от Председателя Банка России назвать те критерии, на основании которых будут отбирать кандидатов на спасение, источники финансирования и, самое главное, огласить список этих банков. Ничего этого он делать не стал. См.: *Панфилова Ю., Киселева Б., Граник И.* Виктор Геращенко: хватит и по два банка в регионе // Коммерсантъ. 1998. 18 нояб.

во-вторых, количество злоупотреблений в банках не уменьшится, но в силу усилившейся их зависимости от Банка России (а не от закона) злоупотребления приобретут более изощренный характер;

в-третьих, спустя очень непродолжительное время придется пережить очередной, возможно еще более сокрушительный, финансовый кризис (если, конечно, более сокрушительный кризис возможен);

в-четвертых, новый неизбежный обвал банков окончательно подорвет доверие населения к властям и еще более обострит социально-политическую ситуацию. Ущемление (в который раз) экономических прав и интересов граждан России может опасно приблизить страну к черте социального взрыва.

Руководствуясь верным тезисом, что всякая теоретическая дискуссия по проблемам современности должна преследовать двоякую цель: с одной стороны, более глубокое уяснение общественной практики, а с другой — формулирование выводов для дальнейшего развития этой практики»¹, выдвинем ряд положений в качестве выводов по последнему параграфу настоящего издания:

1. Системный банковский кризис, продемонстрировавший наличие фундаментальных недостатков в существующей правовой модели управления банковской системой России, обусловил и наглядно показал необходимость существенного реформирования этой модели, которое должно затрагивать сами основы государственного управления банковской деятельностью.

2. В современных условиях для соблюдения конституционно закрепленных прав человека и гражданина, а также прав юридических лиц, недостаточно разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. В связи с качественным изменением роли и значимости денег в жизнедеятельности общества и государства становится очевидной необходимость выделения четвертой ветви — денежной власти и ее включения в качестве самостоятельной в единую систему государственной власти.

3. Официальное признание денежной власти в качестве особой ветви власти с необходимостью ведет к детальной правовой регламентации ее компетенции, а значит, и к реальному ограничению этой власти в интересах общества.

¹ См.: Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. С. 259.

4. Исследование показывает, что теория разделения властей, взятая в качестве методологического принципа, имеет более широкую сферу применения. В частности, обнаруживаются некоторые особенности внутреннего строения денежной власти, одним из важнейших организационно-правовых принципов построения которой является полисубъектность верхнего уровня национальной банковской системы.

5. Необходимым условием развития любой сложноорганизованной социальной системы, не ограниченной принципом единичности, является наличие диалектических противоречий между различными органами ее управления, а в вытекающей отсюда необходимости компромиссов берет свое начало взаимное сдерживание и равновесие этих органов, которое обеспечивает соблюдение законных прав управляемых субъектов.

6. Государственное управление банковской системой обеспечивает соблюдение законных прав и интересов кредитных организаций, их кредиторов и вкладчиков при условии, если на верхнем уровне банковской системы реализована система сдержек и противовесов между различными органами управления.

7. В современных российских условиях для создания системы сдержек и противовесов на верхнем уровне банковской системы требуется усиление реального влияния Правительства РФ на процесс функционирования и развития банковской системы, которое, однако, не должно затрагивать независимости Банка России в рамках, установленных Конституцией РФ.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ РАБОТ
ПО БАНКОВСКОМУ ПРАВУ, ИЗДАННЫХ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ
в XIX—XX вв. (по 1998 г. включительно)**

1. Библиография периода до 1917 года

- Алышевский Н.* В память В.А. Татаринова: О прошлом и нынешнем устройстве Государственного контроля в России. СПб., 1881.
- Бастия Ф.* Проклятые деньги // Русск. вестн. М., 1859. Т. 29.
- Безобразов В.П.* Биржевые операции. М., 1856.
- Белявский Н.Н.* Школьные сберегательные кассы. Юрьев, 1902.
- Берендтс Э.Н.* Краткий очерк бюджетного права Финляндии. СПб., 1909.
- Берендтс Э.Н.* Финансовое право Великого княжества Финляндского. СПб., 1900.
- Бишоф А.* Краткий обзор истории и теории банков. Ярославль, 1887.
- Блиох И.О.* Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб., 1881.
- Блиох И.О.* Финансы России XIX столетия. СПб., 1881. Т. 1—4.
- Бородаевский С.В.* Кредит. СПб., 1904.
- Боцяновский В.Ф.* Финансовый кризис в Московском государстве XVII в. СПб., 1893.
- Бунге Н.Х.* Банковые законы и банковая политика // Сборник государственных знаний / Под ред. В.П. Безобразова. СПб., 1874. Т. 1.
- Бунге Н.Х.* Заметка о настоящем положении нашей денежной системы и средствах к ее улучшению // Сборник государственных знаний / Под ред. В.П. Безобразова. СПб., 1880. Т. 8.
- Бунге Н.Х.* Кредит и крепостное право // Русск. вестн. 1858. № 2.
- Бунге Н.Х.* Теория кредита. Киев, 1852.
- Бух Л.К.* О государственных финансах. СПб., 1906.
- Вагнер А.* Русские бумажные деньги: Пер. с нем. Н. Бунге. Киев, 1871.
- Васильчиков А.И.* Мелкий земельный кредит в России. СПб., 1876.
- Вебер М.* Биржа и ее значение. СПб., 1897.
- Веселовский М.П.* Обзор законодательства главных государств Европы по финансовым и земскохозяйственным делам. СПб., 1864.
- Виленкин Г.* Финансовый и экономический строй современной Англии. СПб., 1902.
- Витгерс Г.* Денежный рынок. Одесса, 1914.
- Военные займы: Сб. статей / Под ред. М.И. Туган-Барановского. Пг., 1917 (авт. М.В. Бернацкий, М.И. Боголепов, Р.Р. Идельсон и др.).
- Гагемейстер Ю.А.* Значение денежных знаков в России. М., 1864.

- Гагемейстер Ю.А.* Разыскания о финансах Древней России. СПб., 1833.
- Гензель П.П.* Библиография финансовой науки. Ярославль, 1908.
- Гензель П.П.* Очерки по истории финансов. Вып. 1: Древний мир. М., 1913.
- Гензель П.П.* Финансовая реформа в России. М., 1916—1917. Вып. 1—3.
- Гециштейн М.* Сберегательные кассы // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1900. Т. 57.
- Гольцев В.А.* Финансовое право: Элементарный очерк. М., 1902.
- Государственный банк: Краткий очерк деятельности за 1860—1910 гг. СПб., 1910.
- Гурьев А.Н.* Денежное обращение в России в XIX столетии: Исторический очерк. СПб., 1903.
- Дмитриев-Мамонов В.А., Евзлин З.* Организация и техника коммерческого банка. Пг., 1916.
- Железнов В.Я.* Экономическое мировоззрение древних греков. М., 1916.
- Жуковский Ю.Г.* Деньги и банки. СПб., 1906.
- Заболоцкий-Десятовский А.П.* Финансовое управление и финансы в Пруссии. СПб., 1871. Т. 1—2.
- Иловайский С.И.* Определение, содержание и значение науки финансового права в связи с кратким очерком финансового положения главнейших государств: Вступит. лекция. Одесса, 1887.
- Исаев А.А.* Государственный кредит. Ярославль, 1886.
- Канкрин Е.Ф.* Краткое обозрение российских финансов. СПб., 1880.
- Капустин М.Н.* Чтения о политической экономии и финансах. Ярославль, 1879.
- Кауфман И.И.* Бумажно-денежные проекты и экстраординарные финансы // Сборник государственных знаний / Под ред. В.П. Безобразова. СПб., 1879. Т. 7.
- Кауфман И.И.* Из истории бумажных денег в России. СПб., 1909.
- Кауфман И.И.* История банковского дела в Великобритании. СПб., 1877.
- Кауфман И.И.* Кредит, банки и денежное обращение. СПб., 1873.
- Кауфман И.И.* Серебряный рубль в России от его возникновения до конца XIX века. СПб., 1910.
- Кашкаров М.Л.* Денежное обращение в России. СПб., 1898, 1910. Т. 1—2.
- Кестнер К.* Российские положительные законы о финансах. СПб., 1845.
- Ключевский В.С.* Русский рубль XVI—XVIII вв. в его отношении к нынешнему. М., 1884.
- Кнапп Г.Ф.* Очерки государственной теории денег. Одесса, 1913.
- Косса Л.* Основы финансовой науки. М., 1900.
- Кулишер И.М.* История Биржи // Банковая энциклопедия. Киев, 1916. Т. 2.
- Куломзин П.А.* Финансовое управление в царствование Екатерины II // Юрид. вестн. 1869. № 2.

- Лазаревский Н.И.* Давность для денежных требований казны и к казне. СПб., 1914.
- Лазаревский Н.И.* Ответственность по долгам сельских обществ. СПб., 1914.
- Лебедев В.А.* Бумажные деньги. СПб., 1889.
- Лебедев В.А.* Финансовое право. СПб., 1882—1885. Т. 1—2.
- Леонгардт А.* Несколько слов о наших финансовых учреждениях. СПб., 1869.
- Леруа-Болье А.* Власть денег. СПб., 1900.
- Лучицкий И.* Возникновение денежных металлических знаков // Мир божий. 1894. № 12.
- Львов Д.М.* Курс финансового права. Казань, 1887.
- Мигулин П.* Русский государственный долг // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907.
- Мигулин П.П.* Наша банковская политика (1729—1903). Харьков, 1904.
- Мизес Л.* Деньги и государство // Новые идеи в экономике: Теория денег Кнаппа: Сб. статей. СПб., 1914.
- Миклашевский А.Н.* Деньги. М., 1895.
- Миловидов Н.Д.* Вексельное право. Ярославль, 1876.
- Мильгаузен Ф.Б.* Финансовое право: Курс лекций (Литогр.). М., 1865.
- Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1892.
- Милюков П.Н.* Спорные вопросы финансовой истории Московского государства. СПб., 1892.
- Мордвинов Н.С.* О внутреннем займе // Архив графов Мордвиновых. СПб., 1902. Т. 3.
- Мордвинов Н.С.* О вредных последствиях для казны и частных имуществ от ошибочных мер управления государственным казначейством. М., 1859.
- Мордвинов Н.С.* О мерах улучшения государственных доходов // Архив графов Мордвиновых. СПб., 1902. Т. 4.
- Мордвинов Н.С.* Рассуждения о могущих последовать пользах от учреждения частных по губерниям банков. СПб., 1816.
- Мордвинов Н.С.* Трудопоощрительный Банк // Архив графов Мордвиновых. СПб., 1902. Т. 3.
- Мордвинов Н.С.* Частные банки // Архив графов Мордвиновых. СПб., 1902. Т. 5.
- Никитский А.А.* Основы финансовой науки и политики / Предисл. И.Х. Озерова. М., 1909.
- Никольский П.А.* Бумажные деньги в России. СПб., 1892.
- Нитти Ф.* Основные начала финансовой науки. М., 1904.
- Озеров И.Х.* Государственный кредит: Конспект лекций по финансовому праву. М., 1901.
- Озеров И.Х.* Как расходуются в России народные деньги? Критика русского расходного бюджета и государственный контроль. М., 1907.

- Озеров И.Х.* Общие принципы организации городских финансов. СПб., 1907.
- Озеров И.Х.* О приемах изучения финансовой науки. М., 1903.
- Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М., 1905.
- Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М., 1914. Вып. 2.
- Озеров И.Х.* Финансовая реформа в России: Откуда у нас государство берет деньги и на что их расходует. М., 1906.
- Озеров И.Х.* Финансовое право. СПб., 1915.
- Озеров И.Х.* Финансовое право. Конспект лекций: (Бюджет, формы взимания и местные финансы). М., 1901.
- Озеров И.Х.* Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX века. М., 1905.
- Озеров И.Х.* Экономический разгром в России. М., 1917.
- Орлов М.Ф.* О государственном кредите. М., 1833.
- Осокин Е.Г.* Несколько спорных вопросов по истории русского финансового права. Казань, 1855.
- Осокин Е.Г.* Об организации финансового управления в Афинах // Учен. зап. Казанск. ун-та. Казань, 1852. Т. IV.
- Охотников В.Н.* Финансовые беседы. СПб., 1887.
- Патлаевский И.Ю.* Курс финансового права. Одесса, 1885.
- Пешехонов А.В.* Централизация доходов, ее формы, цели и последствия // Русск. богатство. 1902. № 3, 5.
- Познанский И.О.* Финансовый вопрос в России. СПб., 1878.
- Посошков И.Т.* Книга о скудости и богатстве. М., 1842 / Предисл. М.П. Погодина.
- Рабинович М.И.* Конспект по финансовому праву. СПб., 1902.
- Радциг А.А.* Финансовая политика России с 1887 года. СПб., 1903.
- Рау К.Б.* Основные начала финансовой науки: Пер. с нем. / Под ред. В.Л. Лебедева. СПб., 1868.
- Рыкачев А.М.* Деньги и денежная власть. СПб., 1914.
- Самарин Ю.Ф.* Финансовые реформы в Пруссии в начале нынешнего столетия // Сборник государственных знаний / Под ред. В.П. Безобразова. СПб., 1878. Т. VI.
- Свищевский А.* Лекции по русскому финансовому праву. Ярославль, 1900.
- Скворцов А.И.* Прибыль и процент // Юрид. вестн. 1890.
- Словарь юридических и государственных наук / Под ред. А.Ф. Волкова и Ю.Д. Филиппова. СПб., 1901.
- Слуцкий М.И.* Популярные лекции по финансовому праву. СПб., 1902.
- Соболев М.Н.* Темы по финансовому праву. Харьков, 1914.
- Современная финансовая теория и наш государственный бюджет // Труды Императорского вольного экономического общества. 1862. № 10, 12, 79—102.
- Степанов М.* Финансовые системы Англии, Франции и России. М., 1868.

Струве П.Б. Политическая экономия и бухгалтерия // Русск. мысль. 1913. № 11.

Струве П.Б. Хозяйство и цена. СПб.; М., 1913.

Студентский М.С. Биржа, спекуляция и игра. СПб., 1892.

Судейкин В.Т. Государственный банк: Исследование устройства, экономического и финансового значения. СПб., 1891.

Судейкин В.Т. Расчетные платы и их устройство. СПб., 1886.

Тарасов И.Т. Бумажные деньги. СПб., 1886.

Тарасов И.Т. Кредит и бумажные деньги. Ярославль, 1881.

Тарасов И.Т. Лекции по науке финансового права. Ярославль, 1880.

Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. Ярославль, 1883.

Твердохлебов В.Н. Специальные сборы с домовладельцев в России. Одесса, 1903.

Тимофеев А.Г. История Санкт-Петербургской биржи. СПб., 1903.

Толстой Д.А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб., 1848.

Туган-Барановский М.И. Бумажные деньги и металл. Пг., 1917.

Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. СПб., 1818.

Финансовое положение России: Взгляд на государственное хозяйство императора Николая (по 1866). Лейпциг, 1881.

Финансовое право и хозяйство // Большая энциклопедия. СПб., 1904. Т. 19.

Фридман М.И. Конспект лекций по науке о финансах. СПб., 1910. Вып. 1—3.

Фридман М.И. Наша финансовая система: Опыт характеристики. СПб., 1905.

Хитрово В.Н. Сберегательные кассы в Великобритании. СПб., 1884.

Ходский Л.В. Государственное хозяйство: Курс финансовой науки. СПб., 1907. Вып. 1.

Ходский Л.В. Конспект по курсу финансового права. СПб., 1904.

Ходский Л.В. Краткий курс экономии: Политическая экономия и финансы. Пг., 1915.

Ходский Л.В. Политическая экономика в связи с финансами. СПб., 1908. Т. 1—2.

Хрулев С.С. Финансы России. СПб., 1909.

Цитович П.П. Деньги в области гражданского права. Харьков, 1873.

Чечулин Н.Д. Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. СПб., 1906.

Чутковский М.А. Финансовое хозяйство Варшавы: (Очерк Варшавских городских бюджетов). Варшава, 1916.

Шавров Н.А. Финансовые этюды. СПб., 1885.

Шарапов С.Ф. Золотая валюта. Париж, 1890.

Шарапов С.Ф. Финансовое возрождение России. М., 1908.

Шершеневич Г.Ф. О чеках. Казань, 1888.

Шипов Н.Н. Власть самодержавного царя как основа благополучия в России. Пг., 1913.

Шиппель М. Денежное обращение и его общественное значение / Пер. с нем. и предисл. П. Струве. СПб., 1897.

Штейн Л. Финансовая наука: Государственное хозяйство. СПб., 1885. Вып. 1.

Шульце-Геверниц Г. «Чужие деньги» // Банковская энциклопедия. Киев, 1914. Т. 1.

Щербатов А.Г. Государственное денежное хозяйство. СПб., 1906.

Щербатов А.Г. Хорошее управление денежным обращением есть основание государственного и народного богатства. М., 1908.

Эсберг К.Т. Курс финансовой науки: Пер. с нем. и дополн. по русскому праву М.А. Курчинского. СПб., 1913.

Юридическая библиография. Ярославль, 1907. № 1—3.

Янжул И.И. История финансового права. СПб., 1882.

Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. СПб., 1890. Вып. 1—2.

Янжул И.И. Финансовое право. М., 1889.

Янжул И.И. Экономическое значение честности (забытый фактор производства). М., 1912.

Яроцкий В.Г. Учебник финансового права. СПб., 1898.

Яроцкий В.Г. Финансовое право. М., 1885.

Яснопольский Л.Н. Государственный банк // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907.

2. Библиография периода с 1917 по 1991 год включительно

Авдеева И.А. Место банков в югославской хозяйственной системе // Проблемы социально-экономического развития социалистических стран. М., 1973. Ч. 1.

Авилина И.В. Распоряжение кредитами в финансовом и гражданском праве // Проблемы совершенствования советского законодательства. М., 1981.

Агарков М.М. Проблема законодательного регулирования банковских операций. М., 1926.

Агарков М.М. Учение о ценных бумагах. М., 1927.

Агарков М.М. Ценные бумаги на предъявителя: Очерки кредитного права. М., 1926.

Айзенберг И.П. Валютная система СССР. М., 1962.

Акманов С.С. Кредитные правоотношения агропромышленных формирований нетипичной структуры // Сов. государство и право. 1991. № 7.

Александров А. Финансовая система СССР. М., 1956.

Александров А.М. Взаимоотношения финансов и кредита в расширенном социалистическом воспроизводстве // Проблемы советских финансов. М., 1960.

- Александров А.М.* Финансы СССР / Под ред. Н.Н.Ровинского. Л., 1952.
- Алексеев А.М.* Военная валюта. М., 1948.
- Алексеев А.М.* Военные финансы капиталистических государств. М., 1952.
- Алексеев М.Ю.* Рынок ценных бумаг. М., 1991.
- Алехин Б.И.* Рынок ценных бумаг // Финансы СССР. 1990. № 9.
- Аллахвердян Д.А.* Некоторые вопросы теории советских финансов. М., 1951.
- Аллахвердян Д.А.* Роль финансов в распределении национального дохода СССР. М., 1955.
- Алхимов В.* Банковская система в СССР в действии // Коммунист. 1980 № 8.
- Альский М.* Наши финансы за время гражданской войны и нэпа. М., 1923.
- Альтшулер А.Б.* Валютное законодательство // Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.
- Альтшулер А.Б.* Валютно-финансовое сотрудничество стран СЭВ // Сов. государство и право. 1969. № 1.
- Альтшулер А.Б.* Правовой статус социалистических международных банков // Актуальные проблемы социалистического финансового права. Будапешт, 1975.
- Альтшулер А.Б.* Сотрудничество социалистических государств: Расчеты, кредиты, право. М., 1973.
- Ангелиди М.С., Газибеков Д.Г.* Управление коммерческими банками: Учебн. пособие. Ташкент, 1991.
- Андреев А.В.* Финансово-правовые санкции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1984.
- Андрес Э.* Основы теории денег социалистического общества. М., 1975.
- Аникин А. Иван Посошков и Петр Великий* // Бизнес. 1991. № 1.
- Анискин А.В.* Золото. М., 1984.
- Артемов Н.М.* Правовое регулирование сберегательного дела в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984.
- Артемов Н.М.* Развитие законодательства о государственном кредите // Актуальные проблемы советского административного и финансового права. М., 1984.
- Артемов Н.М.* Развитие законодательства о государственном кредите (сберегательное дело) // Теоретические вопросы административного и финансового права в условиях перестройки управления экономикой. М., 1989.
- Артемов Н.М.* Сберегательное дело как форма государственного кредита // Основные направления совершенствования советского государственного управления и финансовой деятельности. М., 1985.
- Артемов Н.М.* Совершенствование правового регулирования сберегательного дела в СССР как составного звена финансовой системы // Теоретические вопросы административного и финансового права в свете решений XXVI съезда КПСС. М., 1986.

- Атлас З.В.* Законы денежного обращения. М., 1957.
- Атлас З.В.* Социалистическая денежная система. М., 1969.
- Атлас М.* Кредитная система СССР в годы Великой Отечественной войны // Сов. финансы. 1945. № 6, 7.
- Атлас М.С.* Национализация банков в СССР. М., 1948.
- Ахманов А.* Закон о чеках // Вестн. финансов. 1929. № 11—12.
- Ащеулов А.Т.* Эффективность кредитных правоотношений в колхозном производстве // Сов. государство и право. 1971. № 7.
- Бабелян В.* Безналичные расчеты в советском хозяйстве // Вестн. финансов. 1929. № 1.
- Байбулатов К.А., Богачев В.Г.* Политика и практика волостного бюджета РСФСР. М., 1929.
- Бакеш М.* Валютное законодательство стран — членов СЭВ // Сов. государство и право. 1982. № 11.
- Бакеш М.* Государственная валютная монополия и ее закрепление в чехословацком праве // Управление и право. Вып. IV, ч. 1: Актуальные проблемы социалистического административного и финансового права / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1978.
- Баранский Н.* Принцип персональной ответственности и роль РКИ в его проведении // Изв. Гос. контроля. 1921. № 10.
- Барковский Н.Д.* Проблема кредита и денежного оборота в условиях развитого социализма. М., 1976.
- Барышев Л.С., Покровский А.Н.* Финансовая и денежно-кредитная система Италии. М., 1977.
- Барышев М.И.* Правовое положение банков долгосрочных вложений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955.
- Батанов С.* Повышение эффективности финансово-кредитных санкций // Финансы СССР. 1986. № 6.
- Батырев В.* Денежное обращение в СССР. М., 1959.
- Батырев В.М., Плотников К.Н.* Использование товарно-денежных отношений в коммунистическом строительстве. М., 1963.
- Батырев В.М., Ситнин В.К.* Финансовая и кредитная система СССР. М., 1945.
- Белкин В.Д., Ивантер В.В.* Экономическое управление и банк. М., 1969.
- Бельский К.С.* О юридической природе денег // Теоретические вопросы административного и финансового права в условиях перестройки управления экономикой. М., 1989.
- Бендиксен Ф.* Деньги. Пг., 1923.
- Бержанов С.* Банковский контроль при кредитовании по спецсудным счетам // Деньги и кредит. 1973. № 1.
- Бесчеревных В.* Права и функции производственных объединений и входящих в их состав предприятий в области финансов и кредита // Объединения в промышленности (организационно-правовые вопросы). М., 1972.
- Бесчеревных В.В.* Очерки истории развития науки финансового права в МГУ // Вестн. МГУ. Сер. Право. 1985. № 2.

Бесчеревных В.В. Управление в области финансов и кредита: Учебн. пособие. М., 1958.

Библиографический указатель русской и иностранной литературы по финансам, кредиту и денежному обращению СССР и капиталистических государств. Л., 1935—1937. Вып. 1—6.

Бирман А.М. Некоторые проблемы науки о социалистическом хозяйствовании. М., 1963.

Бирман А.М. Что могут финансы // Экономика и организация промышленного производства. Новосибирск, 1978. № 1.

Бобраков Ю.А. США: Центральный банк и экономика. М., 1988.

Богачевский М.Б. Финансы и финансовая система СССР. Львов, 1958.

Боголепов М.И. Бумажные деньги. СПб.; М., 1922.

Боголепов М.И. Советская финансовая система. М., 1945.

Боголепов М.И. Финансовое равновесие // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 44.

Боголепов М.И. Финансы, правительство и общественные интересы. СПб., 1919.

Болдырев Г. Государственный кредит СССР // Сов. финансы. 1948. № 4.

Брегель Э. Взгляды Мордвинова на государственные финансы // Сов. финансы. 1946. № 9.

Бричко Л.В. В.И. Ленин о роли банков в социалистическом государстве // Учен. зап. ВНИИСЗ. М., 1970. Вып. 21.

Бричко Л.В. Государственный банк СССР как расчетный центр страны на современном этапе // Труды ВЮЗИ. М., 1966. Т. 5.

Бричко Л.В. Законодательство о расчетах в народном хозяйстве СССР. М., 1977.

Бричко Л.В. Ленинские принципы построения кредитной системы страны // Ленинские принципы социалистического хозяйствования и правовые проблемы экономической реформы. Свердловск. 1969.

Бричко Л.В. Правовые основы деятельности Государственного банка СССР как расчетного центра страны: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966.

Бричко Л.В. Правосубъектность государственного банка СССР и его учреждений // Правовые вопросы хозяйственного управления. Саратов, 1969.

Бричко Л.В. Совершенствование законодательства о кредитовании // Проблемы совершенствования советского законодательства. 1983. № 25.

Бронский М.Г. Финансовая политика СССР. Л., 1928.

Бугров П. Банковский контроль и санкции // Деньги и кредит. 1972. № 8.

Буковецкая М.А. Организация административно-финансовых учреждений в СССР — Л., 1929.

Буковецкий А. Введение в финансовую науку. Л., 1929.

Буковецкий А. Кредитная политика дореволюционного Государственного банка // Вестн. финансов. 1925. № 9.

- Бурмистров Д.* Обязанности сельских Советов по приему денежных платежей от населения // Советы депутатов трудящихся. 1958. № 12.
- Быстров Ф.П., Любимов Н.Н.* Рубль и доллар. М., 1961.
- Вавилов Ю.Я.* Казначейские ссуды: прошлое и будущее // Финансы СССР. 1991. № 6.
- Вайсберг Р.Е.* Деньги и цены. М., 1925.
- Валеева Р.Х.* Некоторые вопросы принудительного списания денежных сумм по исполнительным документам через учреждения Госбанка // Вест. ЛГУ. 1959. № 23.
- Валлер Л.* Правовые отношения сберегательных касс с вкладчиками // Деньги и кредит. 1970. № 6.
- Валютное законодательство зарубежных стран: Сб. нормат. актов. М., 1991.
- Валюты стран мира: Справочник. М., 1981.
- Васильев Е.А.* Денежные обязательства и принцип номинализма в английском праве // Правоведение. 1975. № 2.
- Васильев Ю.М.* Биржевые операции с ценными бумагами в США // Финансы СССР. 1991. № 8.
- Вачев Н.* Становление и развитие финансового права стран «третьего мира» // Сов. государство и право. 1979. № 1.
- Вебер М.* История хозяйства. Пг., 1923.
- Вега А.* Организация народного хозяйства // Изв. Гос. контроля. 1918. № 3, 4.
- Вейцман Н.Р.* Бухгалтер — государственный контролер. М., 1962.
- Венедиктов А.В.* Банковские операции и законодательство о них // Вестн. финансов. 1926. № 3.
- Венедиктов А.В.* Кодификация кредитного и валютного законодательства. М., 1924.
- Венедиктов А.В.* Основные проблемы банковского законодательства: К проекту кредитного устава СССР. М., 1925.
- Венедиктов А.В.* Основные проблемы банковского законодательства // Вестн. финансов. 1925. № 6.
- Ветошкин М.* Общественное содействие в финансовом деле СССР // Сов. строительство. 1934. № 10.
- Вильнянский С.И.* Кредитно-расчетные правоотношения: Учебн. пособие. Харьков, 1955.
- Виноградов В.В.* Банки США и ФРГ: конкурентная стратегия // США: Экономика, политика, идеология. 1991. № 5.
- Витте С.Ю.* Воспоминания. М., 1960. Т. 2.
- Власенко В.Е.* Теории денег в России. Киев, 1963.
- Вознесенский Н.* Военная экономика СССР в период Отечественной войны. М., 1947.
- Вознесенский Н.* О советских деньгах // Деньги и кредит в СССР. М., 1936.

Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов. М., 1969.

Вознесенский Э.А. Соотношение финансов и права // Правоведение. 1971. № 3.

Волгин Б.А. О совершенствовании расчетных правоотношений на современном этапе: Цивилистические проблемы правового статуса личности в социалистическом обществе. Саратов, 1982.

Волков Г.А. Криминологическая характеристика валютных преступлений // Вестн. ЛГУ. 1991. № 2.

Волконский В.А. Экономическая ответственность // Сов. государство и право. 1984. № 10.

Волынский В.С. Государственный кредит, бюджетный дефицит и методы его покрытия // Финансы СССР. 1990. № 8.

Воронова Л.К. Вопросы повышения роли финансово-правового регулирования в свете решений XXVI съезда КПСС: Проблемы правоведения. М., 1981.

Воронова Л.К. Кредитование колхоза. Киев, 1973.

Воронова Л.К. Правовое регулирование кредитно-расчетных отношений в народном хозяйстве: Учебн. пособие. Киев, 1988.

Воронова Л.К. Финансовые и кредитные отношения в системе Госагропрома СССР // Юридический справочник работника сельского хозяйства. М., 1986.

Воронова Л.К., Мартыанов И.В. Советское финансовое право: Учебн. пособие. Киев, 1983.

Гиндин И. Некоторые спорные вопросы истории финансового капитала в России // Историк-марксист. 1929. Т. XII.

Глезин С.С. Финансово-бюджетная система СССР. Законодательство СССР и РСФСР. М., 1935.

Гобза Н. Кассовая реформа и бюджетная дисциплина // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 8.

Годме П.М. Финансовое право. М., 1978.

Голосов В. Государственные финансы и кредит в условиях милитаризации капиталистической экономики // Эконом. науки. 1987. № 10.

Гордин А. Займы в социалистическом государстве // Плановое хозяйство. 1940. № 7.

Горелик В.Н. Финансы в системе денежных отношений // Финансы СССР. 1990. № 4.

Грязнова А.Г. Советские и иностранные банки: сотрудничество, организация и условия деятельности (Международный фестиваль в Дагомысе) // Деньги и кредит. 1991. № 7.

Гумерова Л. Новые банки: правовые основы деятельности // Банк. новости. 1990. № 1.

Гурвич М.А. Советское финансовое право. М., 1954.

Гурвич М.А. Советское финансовое право: Учебн. для вузов. М., 1952.

Гурвич М.А. Учебно-методическое письмо по советскому финансовому праву для студентов ВЮЗИ. М., 1954.

Гурвич М.А., Ровинский Е.А. Лекции по советскому финансовому праву для студентов ВЮЗИ. М., 1953.

Гурвич М.А., Шварцман А.О. Основные вопросы советского финансового права. М., 1940.

Гурвич И.С. Кодификация законодательства о кредитовании и расчетах // Правоведение. 1979. № 3.

Гурвич И.С. Кодификация советского банковского законодательства // Правоведение. 1959. № 1.

Гурвич И.С. Новое в правоотношениях банка с хозорганами // Правоведение. 1975. № 2.

Гурвич И.С. Об ответственности банков в сфере расчетных правоотношений // Сов. государство и право. 1968. № 5.

Гурвич И.С. Очерки советского банковского права. Л., 1959.

Гурвич И.С. Правовое положение Государственного банка СССР / Научная сессия (Ленинградский финансово-экономический институт). Л., 1968.

Гурвич И.С. Правовое положение Государственного банка СССР // Правоведение. 1984. № 2.

Гурвич И.С. Советское банковское право и экономическая реформа // Сов. государство и право. 1966. № 12.

Гурвич И.С. Расчетные правоотношения в народном хозяйстве // Сов. государство и право. 1973. № 6.

Гурвич И.С. Роль расчетных и кредитных отношений в повышении эффективности деятельности социалистических организаций // Сов. государство и право. 1981. № 2.

Гурвич И.С. Экономическая реформа и вопросы расчетных и кредитных правоотношений в капитальном строительстве // Правоведение. 1968. № 5.

Дарков Г.В. Финансовая система в первые годы после победы Великого Октября // Финансы СССР. 1987. № 8.

Денежное обращение и кредит капиталистических стран: Учебн. для вузов / Под ред. Л.Н. Красавской. М., 1983.

Денежное обращение и кредитная система Союза ССР за 20 лет: Сб. важнейших законодат. материалов за 1917—1937 годы. М., 1939.

Деньги и денежное обращение в освещении марксизма: Сб. статей. М., 1923.

Деньги: Сб. статей / Под ред. А.С. Мендельсона и И.А. Трахтенберга. М., 1926. (В сборник включены фрагменты из работ К. Маркса, Р. Гильфердинга, К. Каутского, Д. Рикардо, Г. Кнаппа и других ученых, которые исследовали понятие и сущность денег.)

Диль К. Золото и валюта во время и после войны. Пг., 1921.

Доллан Э., Кэмпбелл К.Д., Кэмпбелл Р. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика. М., 1991.

Дробозина Л.А. Финансовая система Англии. М., 1971.

Дугин В. Финансовая система Союза ССР и колхозное строительство // Сов. строительство. 1931. № 9.

Дьяконов В.М. Монетная регалия // Финансовая энциклопедия. М.; Л., 1927.

Дьяченко В.П. Общее учение о советских финансах. Финансы и социалистическое воспроизводство. М., 1946.

Евзлин З.П. Деньги. Пг., 1923—1924. Ч. 1—2.

Евзлин З.П. Организация банковского аппарата. М., 1928.

Егоров С.Е., Добкин Л.З. Страницы истории создания Государственного банка СССР // Деньги и кредит. 1987. № 5.

Енукидзе Д. Хронология финансовых мероприятий Советского государства. Алма-Ата, 1939.

Ермакова Т.О. Финансовое правоотношение: (Теоретические проблемы): Учебн. пособие. Л., 1985.

Ефремов П.В. Финансы и финансовая система СССР: Учебн. пособие. Алма-Ата, 1964.

Жданов А.А. Управление в области финансов и кредита в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953.

Железнов В.Я. Роль денег в товарообмене // Вестн. финансов. 1922. № 20.

Жемчужников А.В., Цветков А.М. Бюджет и новые явления в финансово-кредитной системе Японии // Финансы СССР. 1987. № 12.

Жуков Е.Ф. Рынок ценных бумаг (мировой опыт) // Финансы СССР. 1991. № 11.

Загряцков М.Д. Административно-финансовое право. М., 1926.

Загряцков М.Д. Организация Народного Комиссариата финансов // Вестн. финансов. 1924. № 8.

Загряцков М.Д. Финансирование жилищного строительства в английской и французской литературе // Вестн. финансов. 1929. № 9.

Загряцков М.Д. Финансовое управление // Финансовая энциклопедия. М.; Л., 1927.

Загряцков М.Д. Финансовый контроль в Англии // Вестн. финансов. 1927. № 9.

Загряцков М.Д. Финансовый контроль в Германии. М., 1927.

Зак А. Денежное обращение и эмиссионная операция в России. 1917—1918 гг. Пг., 1918.

Законы о деньгах и валютных операциях: Сб. декретов и постановлений о денежном обращении / Под ред. А.М. Винавера. М., 1924.

Замятина К.Г. Некоторые правовые вопросы долгосрочного производственного кредитования колхозов // Учен. зап. Пермск. гос. ун-та. Пермь, 1958. Т. 15. Вып. 3 (Юридические науки).

Замятина К.Г. Правовая природа правоотношений по долгосрочному кредитованию / Учен. зап. Пермск. гос. ун-та. Пермь, 1959. Т. 14. Кн. 4. Вып. 2.

Захаров В. Кредит и банки в системе управления экономикой // Вопр. экономики. 1982. № 3.

Захаров В.С. Банковская система и ее роль в стабилизации экономики // Деньги и кредит. 1991. № 3.

Захаров В.С. Есть ли гармония в банковской сфере: Коммерческие банки и их взаимоотношения с центральными банками // Экономика и жизнь. 1991. № 44.

Зверев А.Г. Великая Отечественная война и роль государственных займов // Большевик. 1943. № 9

Зверев А.Г. Записки министра. М., 1973.

Зверев А.Г. О некоторых сторонах истории советской финансовой системы // Вопр. истории. 1969. № 2.

Зверев В.М. Валюта в международной торговле. М., 1991.

Злобин И. Владимир Ильич Ленин о финансах // Финансы СССР. 1967. № 3.

Иванов Б.Н. Вопросы правового регулирования безналичных расчетов в связи с организацией кредитных ресурсов банка // Вестн. МГУ. Сер. Право. 1982. № 2.

Иванов Б.Н. Некоторые вопросы правового регулирования организации кредитных ресурсов // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. М., 1982.

Иванов Б.Н. О системе советского финансового права // Вопросы советского финансового права. М., 1967.

Иванов Б.Н. Правовое регулирование банковского кредита в системе советского социалистического права // Вопросы социалистического государства и права на современном этапе. Иваново, 1976.

Иванов Б.Н. Правовые вопросы организации планирования кредитных ресурсов на современном этапе: Тезисы доклада. Иваново, 1984.

Иванов Б.Н. Правовые вопросы участия трудящихся в формировании ресурсов банковского кредита // Правовые проблемы совершенствования демократии в условиях развитого социализма. Иваново, 1980.

Иванов Б.Н. Правовые формы аккумуляции кредитных ресурсов / Вопросы советского финансового права. М., 1971.

Игнатовский П. Деньги // Экономист. 1991. № 6.

Ильсов В.А. Валютные проблемы США. М., 1972.

Кабатова Е.В. Лизинг: понятие, правовое регулирование, международная унификация. М., 1991.

Казакова Н. Государственная валютная монополия // Хозяйство и право. 1990. № 7.

Казанцев А. Взаимные расчеты в народном хозяйстве СССР. М., 1959.

Кактынь Д. Основные вопросы кредитной реформы. М., 1930.

Каменев Л. О денежной реформе // Власть Советов. 1924. № 1.

Карл Маркс о финансах. М.; Л., 1934.

Карцхия А. Иностранные инвестиции в СССР: новые формы правовой защиты // Хозяйство и право. 1991. № 11.

Каценеленбаум З. Движение бюджетных средств как фактор денежного обращения // Вестн. финансов. 1926 № 6.

Каценеленбаум З.С. Учение о деньгах и кредите. Ярославль, 1923—1927. Ч. 1—2.

- Кейнс Д.* Тракта́т о денежной реформе. М., 1924.
- Кистенев С.Т.* Финансовая политика Советской власти в период военного коммунизма // Вестн. финансов. 1927. № 11.
- Китайгородский И.П.* О выпуске предприятиями и организациями ценных бумаг // Финансы СССР. 1989. № 5.
- Кнапп Г.* Государственная теория денег: Деньги / Сост. Л. Эвентов. Под ред. А.С. Мендельсона и И.А. Трахтенберга. М., 1926.
- Коган М.* Кредит и расчеты (Комментарий ст. 18 Закона о предприятии) // Хозяйство и право. 1988. № 3.
- Коган М.* О применении норм права в деятельности Госбанка // Деньги и кредит. 1987. № 6; 1988. № 1.
- Коган М.* Правовое регулирование банковских операций // Деньги и кредит. 1966. № 11.
- Коган М.Л.* Государственный банк СССР как главный банк страны: (К утверждению нового Устава Госбанка СССР) // Деньги и кредит. 1988. № 11.
- Коган М.Л.* Новый Устав Госбанка СССР // Деньги и кредит. 1981. № 5.
- Коган М.Л.* Об ответственности Госбанка и предприятия // Деньги и кредит. 1975. № 4.
- Коган М.Л.* О роли Госбанка СССР в бюджетном процессе // Актуальные проблемы советского административного и финансового права. М., 1984.
- Коган М.Л.* Правовая служба в системе Госбанка // Деньги и кредит. 1978. № 3.
- Коган М.Л.* Правовые основы банковского кредитования колхозов в СССР // Вопросы советского финансового права. М., 1967.
- Коган М.Л.* Правовые основы банковской деятельности // Деньги и кредит. 1980. № 4.
- Коган М.Л.* Правовые основы деятельности Госбанка СССР // Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период. М., 1981.
- Коган М.Л.* Правоотношения между Госбанком и объединениями // Сов. государство и право. 1974. № 1.
- Коган М.Л.* Совершенствование законодательства о кредитовании народного хозяйства // Сов. государство и право. 1976. № 9.
- Коган-Бернштейн Ф.А.* Экономические взгляды Бодена: (К вопросу о так называемой революции цен XVI века). Средние века: Сб. М.; Л., 1946. Вып. II.
- Козлов Г.* Развитие теории советских денег, кредита и финансов в работах товарища Сталина // В помощь финработнику. 1940. № 1.
- Козлов Г.А.* Советские деньги. М., 1939.
- Козлов Г.А.* Теория денег и денежного обращения. М., 1946.
- Компанеев Е.С., Полонский Э.Г.* Применение законодательства о кредитовании и расчетах. М., 1967.
- Константинов А.* Парижская Коммуна и Французский банк // Сов. государство и право. 1941. № 3.

Королев В.Д. Создание системы банковского надзора в СССР // Деньги и кредит. 1990. № 2.

Корриган Е. Центральный и другие банки: размышления о путях создания банковской системы рыночного типа // Экономика и жизнь. 1990. № 46.

Коряков В.П. Кредитные и расчетные правоотношения по советскому финансовому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1964

Коряков В.П. Развитие кредитных правоотношений на современном этапе // Вопр. советского финансового права. М., 1967.

Коряков В.П. Развитие советской кредитной системы // Вопросы права, истории и философии: Труды ВЮЗИ. М., 1963.

Коряков В.П. Юридическая природа кредитно-расчетных правоотношений // Вопросы советского финансового и государственного права. М., 1960.

Котляревский С.А. Финансовое право // Финансовая энциклопедия. М; Л., 1927.

Котляревский С.А. О рентном обложении // Сов. право. 1924. № 2(8).

Котляревский С.А. Финансовое право. М., 1926.

Котляревский С.А. Финансовое право // Основы советского права / Под ред. Д. Магеровского. М; Л., 1927.

Кранистер В. Австрийский национальный банк // Деньги и кредит. 1991. № 7.

Красавина Л.Н. Кризисные явления в валютной сфере Запада // Междунар. жизнь. 1980. № 1.

Красавина Л.Н. Из опыта МФИ (о специальном факультете) // Деньги и кредит. 1991. № 3.

Красавина Л.Н. Опыт переподготовки финансово-банковских работников // Эконом. науки. 1991. № 5.

Красавчикова Л.О. Тайна операций граждан в государственных трудовых сберегательных кассах СССР // Проблемы права социалистической государственности и социального управления: Межвуз. сб. научн. трудов / Отв. ред. Г. В. Игнатенко. Свердловск, 1978. Вып. 73.

Кронрод Я.А. Деньги в социалистическом обществе. М., 1960.

Крючкова И.П. Тростовые операции банков // Деньги и кредит. 1991. № 11.

Кузовков Д.В. Азбука финансовой политики. М., 1923.

Кузовков Д.В. Налоговый фронт и денежная реформа // Власть Советов. 1924. № 6.

Кузовков Д.В. Ошибки денежной политики и как устранить их в будущем. М., 1921.

Кузовков Д.В. Финансовая система в период первоначального социалистического накопления. Пг.; М., 1923.

Кузьмин В.Ф. Безналичные денежные расчеты с участием производственных единиц — объединений (комбинатов) // Хозяйство и право в современных условиях. М., 1977.

Кузьмин В.Ф. Правовое регулирование банковского кредита // Сов. государство и право. 1974. № 2.

Кузьмин В.Ф. Укрепление расчетной дисциплины в отношениях между предприятиями // Сов. государство и право. 1971. № 10.

Кулишер И.М. Очерки финансовой науки. Пг., 1919—1920. Вып. 1—2.

Куник Я.А. Кредитные и расчетные отношения в торговле. М., 1970; М., 1976.

Куперман Я. Реформа кредита // Сов. строительство. 1930. № 5.

Курилов Д.Н. Проблемы управления денежным обращением и кредитом на уровне учреждения банка на современном этапе // Вопросы управления денежно-кредитными отношениями. Саратов, 1978.

Куфакова Н.А. Организация бухгалтерского аппарата и полномочия счетных работников // Труды Томск. гос. ун-та. Т. 162: Вопросы экономики и права. Томск, 1963.

Куфакова Н.А. Правовое положение главного бухгалтера // Доклады VIII научн. конф. ТГУ. Томск, 1958.

Куфакова Н.А., Коган М.Л. Правовое положение распорядителей кредитов. М., 1960.

Лаврушин О.И. К вопросу о содержании банковского образования // Деньги и кредит. 1991. № 11.

Лаврушин О.И. К реформе банковского образования // Деньги и кредит. 1991. № 5.

Лаврушин О.И. Кредит в социалистическом обществе. М., 1974.

Лаврушин О.И. Научные основы построения учебных курсов по денежному обращению, кредиту и финансам // Деньги и кредит. 1980. № 10.

Лаврушин О.И. Перестройка высшего финансового образования и развитие науки // Финансы СССР. 1989. № 9.

Лаврушин О.И. Проблемы совершенствования учебного процесса в экономических вузах // Деньги и кредит. 1984. № 9.

Лаврушин О.И., Атлас М.С., Валенцова Н.И. и др. Обсуждение научных основ курсов и учебников по денежно-кредитным дисциплинам // Деньги и кредит. М., 1981. № 3, 5.

Лебедев К.К. Кодификация законодательства о расчетах // Правоведение. 1981. № 4.

Лебедев К.К. Правовой режим облигаций, переданных гражданами на хранение в сберегательные кассы // Сов. юстиция. 1981. № 5.

Лебедев К.К. Правовые вопросы организации краткосрочного кредитования // Правоведение. 1976. № 2.

Левин Б.Р. Юридическая природа платежей за производственные основные фонды и оборотные средства // Правоведение. 1968. № 1.

Лексис В. Понятие и сущность денег // Деньги / Сост. Л. Эвентов. Под ред. А.С. Мендельсона и И.А. Трахтенберга. М., 1926.

Леонтьев А. Государственная теория денег // Проблемы теоретической экономики. М., 1925.

Либберман Ф. Платежные поручения — одна из преимущественных форм расчетов // Сов. юстиция. 1975. № 3.

Либберман Ф.Х. Применение законодательства о расчетах // Деньги и кредит. 1976. № 8.

Либберман Ф.Х. Расчетная дисциплина при поставках. М., 1974.

Лисовский В.И. Альбом наглядных пособий по учебным курсам «Международное право» и «Валютное законодательство иностранных государств»: Учебн. пособие. М., 1973.

Лисовский В.И. Валюта и международные отношения. М., 1974.

Лисовский В.И. Валютное законодательство капиталистических стран. М., 1973.

Лисовский В.И. Валютные правоотношения в системе государственных экономических отношений. М., 1990.

Лисовский В.И. Международное торговое и финансовое право. М., 1974.

Лисовский В.И. Финансовое право капиталистических стран. М., 1973.

Лисовский В.И. Фондовые биржи капиталистических стран. М., 1978.

Лифшиц Ф. Безналичные расчеты и их перспективы в СССР // Финансы и народное хозяйство. 1929. № 2.

Лифшиц Ф.Д. Банки в СССР. М., 1925.

Лифшиц Ф.Д. Место банков в системе хозяйства СССР // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 45.

Лоевский Д. Наша государственная кредитная система // Финансы и денежное обращение в современной России. Л.; М., 1924.

Лоевский Д.А. Валютная политика СССР. М., 1926.

Лоевский Д.А. Государственная теория денег. М., 1923.

Лоевский Д.А. Денежное обращение и государственные займы. М., 1923.

Лордкипанидзе А.Г. Законодательство капиталистических государств о финансово-кредитных предприятиях (Франция, Англия, США) // Обзор информации. ВНИИСЗ. 1983. № 45.

Луц Л. Валюта иностранная // Финансовая энциклопедия. М.; Л., 1927.

Луц Л.А. Деньги и денежные обязательства. М., 1927.

Луц Л.А. Юридическая природа нашего расчетного знака // Вестн. финансов. 1922. № 20.

Лурье Е.С. Современные русские банки // Финансы и денежное обращение в современной России. Л.; М., 1924.

Лучинский М.Ф. Деньги на Руси IX—XII веков. Казань, 1958.

Любимов И.Н. Финансы фашистских государств. М., 1938.

Любимцев Ю. Финансовый кризис: причины, формы и пути преодоления // Плановое хозяйство. 1991. № 3.

Магазинер Л.А. Кассы взаимопомощи. М., 1926.

Малафеев Д.Н. История ценообразования в СССР (1917—1963 гг.). М., 1974.

Малеин Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. М., 1964.

Малокотин Л. С. Альбом схем по советскому финансовому праву. Свердловск, 1982.

Малокотин Л. С. В.И. Ленин о роли финансов в укреплении и развитии народного хозяйства // Материалы теоретической конференции, посвященной 50-летию Советской власти. Свердловск, 1968.

Малокотин Л. С. В.И. Ленин о советских финансах // Учен. зап. Свердловск. юрид. ин-та. — Свердловск, 1967.

Малокотин Л. С. Нормотворческая деятельность государственного арбитра в области расчетных правоотношений // Правоведение. 1963. № 2.

Малокотин Л. С. Понятие валютных ценностей в советском финансовом праве // Материалы конференции по итогам НИР за 1968 г. Свердловск, 1969.

Малокотин Л. С. Совершенствование банковского контроля за безналичными расчетами // Проблемы государственного и международного права. Свердловск, 1972.

Малокотин Л. С. Учебное пособие по советскому финансовому праву (схемы). Свердловск, 1964.

Мануилов А. Бумажные деньги в освещении номиналистической теории денег // Право и жизнь. 1925. № 1.

Мамонова И. Д. Усиление профессиональной подготовки специалистов для кредитной системы в процессе преподавания специальных дисциплин // Совершенствование учебного процесса в аспекте требований квалификационных характеристик специальностей финансы и кредит, бухгалтерский учет и АХД. Рига, 1986.

Марков И. Государственное регулирование кредита в СССР // Сов. государство и революция права. 1930. № 10.

Марков И. О преподавании финансовой науки в институтах советского строительства и права // Сов. государство и революция права. 1931. № 8.

Марков И. Очередные задачи Советов и финансы // Сов. государство и революция права. 1930. № 11, 12.

Массарыгин Ф. С. Финансовая система СССР. М., 1968.

Матвеев В. И. Государство и налоги. Фрунзе, 1960.

Матвеев В. И. Финансирование и кредитование советской торговли: Учебн. пособие. М., 1968—1975. Вып. 1—5.

Матрохин Н. С. Правовое регулирование денежного обращения в СССР: Лекция. Харьков, 1978.

Матюхин Г. Г. Деньги и кредит: теория и политика // США: Экономика, политика, идеология. 1988. № 12.

Международные банки и страховые компании в мире капитала / Под ред. Г.П. Салюса. М., 1988.

Мелков А. Эффективность банковского кредита // Вопр. экономики. 1981. № 12.

Мельникова А. С. Твердые деньги. М., 1973.

Менглиев Ш. Новый устав Гострудсберкасс и договор денежного вклада // Теория и практика борьбы с правонарушениями. Душанбе, 1981.

Мешкова Н.Н. Правовые вопросы кредитования индивидуального жилищного строительства в сельской местности // Актуальные проблемы государственно-правовых наук в свете решений XXVI съезда КПСС. Вильнюс, 1981.

Милов Е. Свертывание частника и наши задачи // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 39.

Михалиевский Ф.И. Золото в период мировых войн. М., 1945.

Молчанов А. Сущность и функции денег при социализме // Пропагандист. 1953. № 6.

Мюллер Х. О банковском надзоре в странах с рыночной ориентацией // Деньги и кредит. 1990. № 3.

Нестеров Б. Советская казна. М.; Л., 1925.

Новиков С., Сагадеев А. Содержание и сущность самостоятельного баланса: Правовые вопросы // Хозяйство и право. 1980. № 3.

Новожилов В. Цены и государственное регулирование // Вестн. финансов. 1924. № 12.

Новоселова Л.А. О правовой природе договора расчетного счета // Вестн. МГУ. 1990. № 9.

Новоселова Л.А. Правовая природа отношений по использованию расчетного счета // Вестн. МГУ. 1990. № 6.

Новые кассовые правила // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 44.

Оболенский Л. К истории организации финансовых учреждений // Вестн. финансов. 1927. № 11.

Оболенский Л.Л. (Красов Л.) Краткий курс организации финансовых учреждений. М., 1920. (Обсуждение первого советского учебника по финансовому праву.)

Организация и планирование кредита и денежного обращения: Учебник для вузов / Под ред. А.Я. Ротлейдера. М., 1984.

Орлов А. К вопросу о природе казначейской эмиссии // Вестн. финансов. 1923. № 32.

Основы финансовой системы СССР / Под ред. Г.Я. Сокольников. М., 1930.

Очерки кредитного права / Под ред. А.Э. Вормса. М., 1926.

Павлова О.П. О понятии вины кредитора // Вестн. ЛГУ. 1980. № 11.

Падейский Н. Финансы России на рубеже XVIII—XIX столетий // Сов. финансы. 1944. № 6, 7.

Пасынков В.В. Организация финансового управления СССР. М., 1924.

Пашковский В.С. Вопросы управления кредитом // Деньги и кредит. 1983. № 7.

Петров А.Н., Чепкина Н.Р. Валютные операции в коммерческом банке: чеки, векселя, торговля валютой. М., 1991.

Печникова А.В. Денежно-кредитное регулирование экономики Великобритании. М., 1986.

Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М., 1984.

Пискотин М.И. Финансовое право // Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.

Плетнев Б.Д. Заметки по вопросам бюджетного и денежного обращения. Бюджетные правила 21 августа 1923 г. // Право и жизнь. 1923. № 9, 10.

Погребинский А. К истории финансовой политики царизма в 60-х и 70-х годах XIX века // Сов. финансы. 1951. № 7.

Погребинский А. Финансовая реформа начала 60-х годов XIX века в России // Вопр. истории. 1951. № 10.

Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России. М., 1954.

Поклад И.И. Финансовая система СССР. М., 1964.

Полонская В.Г. Отделение банка: взгляд изнутри // Деньги и кредит. 1991. № 1.

Полонский Э. Кредитные правоотношения и хозяйственная реформа // Сов. юстиция. 1966. № 19.

Полонский Э.Г. Новое в банковском законодательстве // Вестн. МГУ. Серия X. Право. 1961. № 3.

Полонский Э.Г. Правовые основы банковского кредитования промышленности в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1963.

Посконов А.А. Банк и предприятие. М., 1966.

Проблемы реализации законов о банках и банковской деятельности: По материалам встречи за «круглым столом» // Деньги и кредит. 1991. № 7.

Пронин И.Ф. Расчетные и текущие счета в Госбанке. М., 1958.

Пудиков Д. Ссуды на строительство личных домов в городах и поселках (консультация) // Советы народных депутатов. 1978. № 12.

Пудиков Д. Финансирование и кредитование кооперативного жилищного строительства // Хозяйство и право. 1979. № 6.

Пульянов В.З. Центральные органы управления финансами в развитых капиталистических странах. М., 1976.

Пушкин — экономист: Неизданные заметки о кредите и налоге // Изв. 1930. 17 янв.

50 лет советских финансов. М., 1967 (авт. В.П. Дьяченко, А.М. Александров, К.Н. Плотников и др.).

Радецкий Ф.К. Кредитные планы или кредитные директивы // Вестн. финансов. 1927. № 5.

Радько Т.Н. Экономическая функция советского права и формы ее реализации // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград, 1973. Вып. 7.

Райхер В. Основные принципы советского страхового права // Сов. государство и право. 1946. № 5, 6. (Рассматриваются бюджет, государственные доходы, деньги и кредит, местные финансы, финансовый контроль.)

Рачинский А.К. Сберегательное дело: Его развитие и современное состояние в главнейших странах мира. М., 1928.

Рейзис Н.Н. Правовая природа платы за фонды // Учен. зап. ВНИИСЗ. М., 1970. Вып. 20.

Репецкий В.Н. К вопросу об ответственности по советскому финансовому праву // Вестн. Львовск. ун-та. Серия юрид. 1982. Вып. 21.

Ривкин Б. Финансовая политика в период Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1957.

Рид Э., Коттер Р., Гилл Э., Смит Р. Коммерческие банки. М., 1991.

Ровинский Е.А. К вопросу о предмете международного финансового права // Вопросы советского финансового права. М., 1967.

Ровинский Е.А. Кредитный план как основа возникновения финансовых правоотношений. М., 1940.

Ровинский Е.А. Международно-правовые формы управления в области валютно-финансовых отношений стран — членов СЭВ // Экономические и правовые проблемы хозяйственной реформы. М., 1974.

Ровинский Е.А. Некоторые вопросы правового регулирования финансовых отношений в СССР // Сов. государство и право. 1954. № 1.

Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960.

Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1961.

Ровинский Е.А. О финансовом праве // Научные записки Всесоюзного заочного финансово-экономического института. — М., 1946. Вып. 1.

Ровинский Е.А. Предмет и система финансового права // Сов. государство и право. 1940. № 3.

Ровинский Е.А. Развитие советских финансовых правоотношений и их дальнейшее совершенствование // Сборник тезисов и докладов преподавателей ВЮЗИ. М., 1968.

Ровинский Е.А. Советское финансовое право: Учебн. пособие. М., 1957.

Ровинский Е.А. Социалистические финансы и финансовое право // Сов. государство и право. 1980. № 8.

Ровинский Е.А. Финансовая система в СССР. М., 1951.

Ровинский Е.А. Финансовые правоотношения в период развернутого строительства коммунизма // Вопросы советского финансового и государственного права. М., 1960.

Ровинский Н.Н. Труды товарища Сталина по вопросам языкознания и задачи науки о советских финансах // Научн. зап. Моск. финанс. ин-та. М., 1951.

Рогова О.Л., Моисеева Л.Ф. Денежный оборот и проблемы управления. М., 1986.

Роде Э. Банки, биржи, валюты современного капитализма: Пер. с нем. М., 1986.

Родионова В.М. Перестройка высшего образования в условиях перехода к рыночной экономике // Современные проблемы финансово-кредитных отношений и методологические вопросы перестройки учебного процесса: Тезисы докладов на Всесоюзной научно-методической конференции. Иркутск, 1990.

Родионова В.М. Пути повышения качества обучения: Методические указания к чтению проблемных лекций и проведению семинарских занятий по финансовым дисциплинам. М.: МФИ, 1989.

Розанов И.И. О понятии государственной финансовой дисциплины и финансово-правовых средств ее обеспечения // Правовые вопросы хозяйственного управления. Саратов, 1969.

Рубанов А.А. Основы банковского права на путях к рынку // Правовое регулирование рыночных отношений в СССР. М., 1990.

Рубинштейн Я. Кредитная реформа и хозрасчет // Сов. государство. 1932. № 5, 6.

Руднев А.В. Финансовое право // Финансовая энциклопедия. М., 1924.

Салехов Р.А. Банки в условиях формирования рыночных отношений // Деньги и кредит. 1990. № 6.

Самцова А.Н. Кредитные и расчетные правоотношения по советскому гражданскому праву: Лекции 1 и 2 для студентов ВЮЗИ. М., 1954.

Саутенков В. Кредит для личного подсобного хозяйства и коллективного садоводства // Советы народных депутатов. 1982. № 4.

Саутенков В. Ссуды на строительство личных домов в селе // Советы народных депутатов. 1979. № 9.

Сборник декретов и распоряжений по финансам 1917—1922 годов. Пг., 1919—1922. Т. 1—5.

Сборник законов СССР. 1938—1975 гг. М., 1975. Т. 1.

Сборник нормативных актов по советскому финансовому праву / Сост.: Б.Н. Иванов, Л.А. Коган, Е.А. Ровинский. Отв. ред. Е.А. Ровинский. М., 1967.

Сборник основных нормативных актов по финансовому праву / Отв. ред. Е.А. Ровинский. М., 1961.

Сборник по финансовому законодательству / Сост.: Т. Конюхова, С. Потапов, Г. Хачатуров. Под ред. Т. В. Конюховой. М., 1980.

Свешников М.Н. Роль государственного банка СССР в проведении режима экономии // Сов. государство и право. 1955. № 4.

Свитловский В.В. Происхождение денег и денежных знаков. Пг., 1923.

Свобода М. Валютная монополия социалистического государства // Сов. государство и право. 1980. № 3.

Семенкова Т.Г. Е.Ф. Канкрин и финансы России // Финансы СССР. 1991. № 10.

Семенкова Т.Г. Посошков о деньгах и денежном обращении // Деньги и кредит. 1989. № 6.

Семенова Т.Г. Финансовые реформы М.Н. Сперанского // Финансы СССР. 1989. № 4.

Сентивани И. Финансовое регулирование банковской системы // Актуальные проблемы социалистического финансового права. Будапешт, 1975.

Серебряный М.О., Тюльпанов С.И. Деньги в прошлом и настоящем // Вестн. ЛГУ. 1969. № 11.

Сибанти М.С. Финансы и финансовая мысль России IX—XVI вв. // Финансы СССР. 1984. № 9.

Сидорова В.Н. Договор денежного вклада граждан в кредитном учреждении Сберегательного банка СССР // Правоведение. 1990. № 4.

Симонов Н.С. Крах золотого червонца // Изв. АН СССР. Серия экономическая. 1990. № 6.

Симонов Н.С. Советская финансовая политика в условиях нэпа (1921—1927 гг.) // История СССР. 1990. № 5

Сиринов М. Подходное обложение юридических лиц // Вестн. финансов. 1923. № 1.

Система советского социалистического права: Тезисы. М., 1941.

Ситнин В.К. Финансовая система СССР. М., 1958.

Скарженовский Н. Очерки советского банковского права. Сталинобад, 1958.

Скарженовский Н.Г. Правовое регулирование капитальных вложений в СССР. Душанбе, 1967.

Славный И. Вопросы планирования денежного обращения // Финансы СССР. 1986. № 7.

Сметанин А. Акцептная форма расчетов // Сов. торговля. 1980. № 1.

Соболев М. Проект нового положения о Госбанке // Финансы и народное хозяйство. 1929. № 8.

Советское финансовое право: Учебник для вузов / Под ред. Е.А. Ровинского. М., 1961 (авт.: Е.А. Ровинский, Б.Н. Иванов, М.И. Барышев).

Советское финансовое право: Учебник. М., 1974 (авт. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин, М.Л. Коган, Н.А. Куфакова).

Советское финансовое право: Учебник для вузов / Отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М., 1987.

Соколов А.А. Социалистическое хозяйство, цена и деньги // Вестн. финансов. 1922. № 20.

Соколов Н. О слиянии казначейств с учреждениями Народного банка // Изв. Гос. контроля. 1919. № 7.

Сокольников Г.Я. Бюджет и валюта. М., 1924.

Сокольников Г.Я. Государственный кредит в Советской России. М., 1923.

Сокольников Г.Я. Советская финансовая система и задачи Советского государства. М., 1925.

Соломонов М. Финансирование и кредитование колхозов // Сов. строительство. 1930. № 8.

Солохина Д.Ф. Банковский контроль при кредитовании, его формы и методы // Финансы и хозяйственный расчет. Свердловск, 1973.

Социальная революция и финансы. Сборник к III Конгрессу Коминтерна. М., 1921.

Стрельникова Г.И. Правосубъектность Гострудсберкасс в сфере проведения денежно-вещевой лотереи // Правовые проблемы гражданской правосубъектности: Межвуз. сб. научн. трудов / Отв. ред. О.А. Красавчиков. Свердловск, 1978. Вып. 62.

Сумароков В. Как готовят аудиторов в Великобритании // Деньги и кредит. 1991. № 11.

Тарасов Д. Государственные казначейские билеты // Финансовая энциклопедия. М.; Л., 1927.

Твердохлебов В. Сперанский и его деятельность в области финансов и денежного обращения // Сов. финансы. 1945. № 12.

Твердохлебов В.Н. Государственный кредит. Л., 1928.

Твердохлебов В.Н. Государственный кредит: Теория и техника. Л., 1924.

Твердохлебов В.Н. Новейшие финансовые проблемы (1914—1923 гг.). Пг., 1923.

Трайнин А.Н. Подделка денег и знаков оплаты по уголовному кодексу // Право и жизнь. 1924. № 5, 6.

Трахтенберг И.А. Финансовые итоги войны: Проблема инфляции. М., 1946.

Трахтенберг М.Д. Бумажные деньги. М., 1924.

Троицкий С.М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII в. М., 1966.

Туманов К.Г. Валютная и кредитная политика Госбанка. М., 1925.

Ухтуев Г.А. Банковское дело. М., 1990.

Ушанов Л. Современная дискуссия по теории денег // Эконом. науки. 1991. № 2.

Ушанов П. Региональные деньги? // Эконом. науки. 1990. № 5.

Фалькнер С.А. Проблемы теории и практики эмиссионного хозяйства. М., 1924.

Федоров Б.Г. США и страны социализма: валютно-кредитные отношения // США: Экономика, политика, идеология. 1989. № 3.

Федоров Б.Г. Ценные бумаги (практические аспекты) // Деньги и кредит. 1989. № 6.

Федяевский К. Новые кассовые правила // Вестн. финансов. 1928. № 8.

Финансовая энциклопедия / Под ред. И.Д. Блинова и А.И. Буковецкого. М., 1924.

Финансовая энциклопедия. М.; Л., 1927.

Финансовое право европейских социалистических стран. М., 1976 (авт.: Н. Вачев, М. Веральский, В.И. Лисовский и др.)

Финансовое право: Финансово-кредитный словарь. М., 1964. Т. 2.

Финансовое право: Учебник. М., 1967 (авт. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин, М.Л. Коган, Н.А. Куфакова).

Финансовое право: Учебник. М., 1971 (авт. Е.А. Ровинский, Б.Н. Иванов, М.И. Барышев).

Финансовое право: Учебник для вузов. М., 1946 (авт. Н.Н. Ровинский, И.А. Чистов, В.В. Лавров, В.К. Райхер).

Финансово-кредитный словарь. М., 1961—1964. Т. 1—2.

Финансово-кредитный словарь. М., 1984—1987. Т. 1—3.

Финансовые системы иностранных государств: Учебн. пособие / Под ред. И.Н. Любимова. Л., 1947.

Финансы, деньги и кредит в СССР: Библиогр. указатель. 1946—1966 гг. М., 1967.

Финансы и кредит СССР / Под ред. Г.А. Козлова. М., 1940.

Финансы социалистических государств. Учебн. пособие для студентов вузов. М., 1982 (авт. Э.А. Вознесенский, Б.М. Сабанти, А.М. Александров).

Фишер И. Покупательная сила денег. Ее определение и отношение к кредиту, проценту и кризисам: Пер. с англ. М., 1925.

Флейшиц Е.А. Об ответственности государственного банка по вкладным, расчетным и кредитным операциям // Учен. зап. Моск. эконом. ин-та. М., 1955. Вып. 4.

Флейшиц Е.А. Расчетные и кредитные правоотношения. М., 1956.

Фолькнер С.А., Смит М.Н. Экономика и политика твердых цен. М., 1918.

Фрей Л. Валютные ограничения и клиринги. М., 1940.

Фридман М.М. Государственное хозяйство и денежное обращение в России. М., 1919.

Халфина Р. В секции финансового права // Сов. государство и право. 1940. № 2.

Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952.

Халфина Р.О. Правовое положение Государственного банка СССР // Изв. АН СССР. 1947. № 1.

Хаспулатова К. Предмет и пределы валютной монополии // Соц. законность. 1978. № 3.

Химичева Н.И. XXVI съезд КПСС и задачи науки советского финансового права // XXVI съезд КПСС и вопросы развития государственного права, советского строительства и управления. М., 1982.

Химичева Н.И. Ленинский принцип демократического централизма в советском финансовом праве // Вопросы развития общества, государства и права: Тезисы докладов научной конференции. Саратов, 1970.

Химичева Н.И. Опыт преподавания финансового права в юридических институтах СССР // Актуальные проблемы социалистического финансового права. Будапешт, 1975.

Химичева Н.И. Правовые основы банковского кредитования в СССР: Метод. указания. Саратов, 1981.

Химичева Н.И. Проблемы развития финансового права на основе новой Конституции СССР // Сов. государство и право. 1980. № 2.

Хмелевский В. Сертификаты // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 48.

Худяков А.И. Финансовые правоотношения договорного типа // Изв. АН Каз. ССР. Сер. обществ. наук. 1984. № 3.

Цветков Ю.В. Валютное законодательство СССР: основные проблемы теории и практики // Совершенствование хозяйственного механизма и

экономико-правовые вопросы обеспечения сохранности социалистической собственности. Горький, 1983.

Цветков Ю.В. Законодательное совершенствование порядка обращения валютных ценностей на территории СССР // Труды Горьковской высшей школы МВД СССР. Вып. 8: Правовые и общественно-экономические науки и борьба с хищениями социалистического имущества. Горький, 1977.

Цветков Ю.В. Правовая охрана советской валютной монополии // Труды Горьковской высшей школы МВД СССР. Вып. 6: Правовые и общественно-экономические науки и борьба с хищениями социалистической собственности. Горький, 1976.

Цветков Ю.В. Совершенствование института обязательных платежей // Сов. государство и право. 1972. № 10.

Цейтлин М. Эмиссионное право Государственного Банка // Вестн. финансов. 1922. № 26.

Цыпкин Г.А. Банк: деятельность и ответственность // Экономика строительства. 1989. № 6.

Цыпкин Г.А. Долгосрочное кредитование централизованных капитальных вложений // Сов. государство и право. 1969. № 2.

Цыпкин С.Д. Правовое регулирование государственного кредита в СССР. М., 1977.

Челноков В.А. Кредит и кредитный механизм в условиях перестройки. М., 1989.

Чернышев В. Ссуды на индивидуальное жилищное строительство в сельской местности и на покупку скота // Советы депутатов трудящихся. 1966. № 4.

Чернявский И.П. Некоторые правовые вопросы финансирования и банковского контроля в подрядном капитальном строительстве СССР // Научн. зап. Харьк. юрид. ин-та. Харьков, 1959. Т. 9.

Шабанова Н. Особенности и преимущества советской системы безналичных расчетов // Вопр. экономики. 1951. № 4.

Шабанова Н.Н. Безналичные расчеты в СССР. М., 1950.

Шакарян Г.А. Бюджетно-кредитная система и хозяйственно-культурное строительство Армянской ССР (1920—1955 гг.). Ереван, 1955.

Шалашова Н. Государственная валютная монополия и валютное законодательство в СССР и других социалистических странах // Международные отношения в условиях разрядки напряженности. М., 1975.

Шанин Л. Вопросы финансового руководства // Вестн. финансов. 1928. № 9.

Шварц Г.А. Безналичные взаимные расчеты в СССР. М., 1946.

Шварцман А.О. Законодательство о кредитовании и расчетах. М., 1935.

Шварцман А.О. Правовые вопросы финансирования капитального строительства // Вопросы советского бюджетного права. М., 1940.

Шварцман А.О. Эмиссионный закон и процессуальные преимущества Госбанка // Ежегод. сов. юстиции. 1923. № 47.

Шварцман А.О., Деллоранский Н.Н. Вексель. М., 1925.

Шварцман А.О., Лавров М.А. Кредитно-расчетная дисциплина. М., 1935.

Шебанов Я.В., Пасынков В.И. Организация современного финансового управления РСФСР // Вестн. финансов. 1923. № 33.

Шеманова С.Г. Что такое инновация // Финансы СССР. 1990. № 12.

Шенаев В.Н. Сущность и функции денег в условиях современного капитализма // Деньги и кредит. 1982. № 4.

Шенаев В.Н., Макаров В.С. Финансовая и денежно-кредитная система ФРГ. М., 1977.

Шенгер Ю.Е. Кредит и предприятие. М., 1973.

Шкундин З.И. О юридической природе расчетного счета // Сов. государство и право. 1950. № 5.

Шмелев К.Ф. Финансы Советской власти // Финансы и экономика. 1922. № 1.

Шмелев Н. Авансы и долги // Новый мир. 1987. № 6.

Эвентов Л. Сэр Вильям Петти о деньгах и денежном обращении // Воинствующий материалист. 1925. Кн. 4.

Эйдельмант А.Б. Деньги // БСЭ. 3-е изд. М., 1972. Т. 8.

Эйдельмант А.Б. Новейший номинализм и его предшественники. М., 1948.

Эльяссон Л.С. Чек и задачи его кодификации // Очерки кредитного права / Под ред. А.Э. Вормса. М., 1926.

Эльяссон Л.С. Чековое право. М., 1927.

Энгеев Т.К. К характеристике денежной системы СССР: По поводу статьи Ф.Д. Лифшица «Вопросы денежной системы СССР» // Деньги и кредит. 1928. № 1.

Энтов Р.М. Государственная теория денег // Политическая экономия. Экономическая энциклопедия. М., 1972. Т. 1.

Юдина З. Об отказах от акцепта платежных требований // Хозяйство и право. 1978. № 10.

Юдина З. Соблюдение кассовой дисциплины // Хозяйство и право. 1980. № 11.

Яковлев П.А. Некоторые правовые вопросы дифференцированного режима кредитования и расчетов // Вопросы советского финансового и государственного права. М., 1960.

Яковлев П.А. Некоторые правовые вопросы организации кредитования государственных капитальных вложений // Вопросы советского финансового права. М., 1971.

3. Библиография периода с 1992 по 1998 год включительно

Абашина А. Валютные операции. М., 1998.

Абашина А.М. Кредиты и займы: Оформление. Бухучет. Налогообложение. М., 1997.

Аванесова Г. Банковские гарантии в международной торговле // Хозяйство и право. 1998. № 9.

- Аванесова Г.* О банковской гарантии // *Хозяйство и право.* 1997. № 7.
- Аванесова Г.* Применение банковской гарантии и договора поручительства в банковской практике // *Хозяйство и право.* 1996. № 7.
- Аванесова Г.* Расчеты по инкассо за поставленные товары // *Хозяйство и право.* 1997. № 4.
- Агангбян А.* Академия для российских рокфеллеров // *Деловые связи.* 1995. № 1. С. 3.
- Агапов Ю.* Особенности и проблемы формирования персонала российских коммерческих банков: Материалы IV международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // *Деньги и кредит.* 1995. № 7.
- Агапов Ю.* Профессия престижная, но очень требовательная // *Биржевые ведомости.* 1995. № 25.
- Агарков М.М.* Основы банковского права: Курс лекций. Учение о ценных бумагах: Научное исследование. М., 1994.
- Адамович Г.* О некоторых способах обеспечения кредитных обязательств // *Хозяйство и право.* 1996. № 9.
- Акимкин М.С.* Некоммерческий сектор и финансовый рынок России — контракты третьего рода // *Финансист.* 1995. № 8.
- Актуальные вопросы банковского-налогообложения и учета. М., 1997.
- Алавердов А.* Планирование в системе управления персоналом коммерческого банка // *Банк. дело.* 1996. № 3.
- Алавердов А.* Роль и место управления персоналом в системе банковского менеджмента // *Банк. дело.* 1995. № 10.
- Алавердов А.* Служба персонала в системе управления коммерческим банком // *Банк. дело.* 1995. № 11.
- Алле О.* О планах ЕС по повышению квалификации персонала в рамках программы ТАСИС: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // *Деловая жизнь.* 1994. № 3.
- Александровский Е.* Правовой механизм реализации проектов Всемирного банка в России // *Хозяйство и право.* 1998. № 2.
- Алексеев М.Ю.* Рынок ценных бумаг. М., 1992.
- Аленичев В.В., Аленичева Т.Д.* Библиографический указатель литературы по банковскому делу 1800—1995 / Научн. ред. И.А. Исаев. М., 1995.
- Аленичев В.В., Аленичева Т.Д.* Библиографический указатель финансово-юридической библиографии 1700—1996 / Научн. ред. А.А. Гречихин, И.А. Исаев. М., 1997.
- Алехин Б.И.* Рынок ценных бумаг: Введение в фондовые операции. Самара, 1992.
- Аляудинов Р.Х.* Развитие системы регулирования банковской деятельности: Проблемы адаптации мирового опыта: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1996.
- Аминов Д.* Преступность в кредитно-банковской сфере. М., 1997.
- Аммон Г.А.* Финансисты в истории России // *Финансы.* 1994. № 2.

Андреев А. Деньги — не нужны? // Бизнес. 1992. № 7.

Андреев В.К. Рынок ценных бумаг: Правовое регулирование. М., 1998.

Андросов А. Новое в бухучете банков: переход на международную практику. М., 1998.

Аникин А.В. Защита банковских вкладчиков: Российские проблемы в свете мирового опыта. М., 1997.

Антология экономической классики. Т. 1: *Петти В.* Трактат о налогах и сборах; *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатств народов; *Рикардо Д.* Начало политической экономии; Т. 2: *Мальтус Т.* Опыт о законе народонаселения; *Кейнс Д.М.* Общая теория занятости, процента и денег; *Ларин Ю.* Частный капитал СССР. М., 1994.

Арсланова Л. В лидерах те банки, у кого лучше персонал: В этом убеждает карьера сотрудника «Менатеп» Дениса Шелакина и его коллег // Деловые люди. 1995. № 6.

Арутюнян Т.Р. Совершенствование правового регулирования банков и банковской деятельности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

Асадов А.М. Правовое положение Центрального Банка Российской Федерации: Административно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997.

Астапкина С.М. Методические рекомендации по расследованию хищений денежных средств, совершенных с применением подложных авизо. М., 1993.

Астапович А.З., Белянова Е.Б., Мягков Е.Б. Международный опыт реструктуризации банковских систем // Бюро экономического анализа. М., 1998.

Ахметшин И. Кредиты предпринимателей и секреты банкиров // Бизнес-адвокат. 1997. № 13.

Ахметшин И. Понятие и объект кредита // Бизнес-адвокат. 1997. № 20.

Ачкасов А.И. Активные операции коммерческих банков. М., 1994.

Бабинова С. Расчеты по инкассо // Хозяйство и право. 1998. № 4.

Бабин А.П. Порядок и условия приема в члены Международного Валютного Фонда // Моск. журн. междунар. права. 1996. № 2.

Базаров Т. Практические проблемы оценки банковских служащих // Фин. бизнес. 1995. № 6.

Балабанов И.Т. Валютные операции. М., 1993.

Балабанов И.Т. Валютный рынок и валютные операции в России. М., 1994.

Балакин Д.В. Изучение истории финансовых органов России XVIII в. в дореволюционной отечественной историографии: Страницы истории Волго-Донья. Пенза, 1995.

Балакин Д.В. К вопросу о подготовке финансовой реформы 1699 г. // Сборник тезисов выступления аспирантов и соискателей МГЮА. М., 1995.

Банки и банковские операции: Сб. законодат. и нормат. актов / Сост. А.Н. Толстов. Чебоксары, 1996.

Банки на развивающихся рынках: В 2-х т. М., 1994 (авт. Д. МакНотон и др.).

- Банки: проблемы, решения, технологии. М., 1995.
- Банковская система России: Настольная книга банкира. М., 1995.
- Банковский бизнес в России: криминологические и уголовно-правовые проблемы / Под ред. Г.А. Тосуняна. М., 1994.
- Банковский портфель-1 (Книга банкира. Книга клиента. Книга инвестора) / Отв. ред. Ю.И. Коробов, Ю.Б. Рубин, В.И. Солдаткин. М., 1994 (авт. М.Е. Коломина, О.И. Лаврушин, И.Н. Левичева и др.).
- Банковский портфель-2 (Книга банковского менеджера. Книга банковского финансиста. Книга банковского юриста) / Отв. ред. Ю.И. Коробов, Ю.Б. Рубин, В.И. Солдаткин. М., 1994 (авт. М.Е. Коломина, О.И. Лаврушин, М.А. Пессель и др.).
- Банковский портфель-3 (Книга менеджера по кредитам. Книга менеджера по расчетам. Книга менеджера по фондовым и трастовым операциям. Книга банковского бухгалтера и аудитора) / Отв. ред. Ю.И. Коробов, Ю.Б. Рубин, В.И. Солдаткин. М., 1995 (авт. М.Е. Коломина, О.И. Лаврушин, М.А. Пессель и др.).
- Банковское дело: Библиогр. указатель (1862—1929, 1961—1991 гг.) / Сост. Г.М. Кошелева. Новосибирск, 1992.
- Банковское дело / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1992; М., 1993.
- Банковское дело в России: Учебн. пособие: Сб.: В 10 т. М., 1994.
- Банковское законодательство. М., 1998.
- Банковское законодательство. Сер. «Российское законодательство» / Сост. Р.И. Рябова. М., 1998. Вып. 2.
- Баранова Л.Г. Налогообложение банков: Учебн. пособие. СПб., 1995.
- Баранова Т.М., Адаменко Ю.П., Люкевич И.Н. Некоторые вопросы валютного регулирования и валютного контроля при проведении расчетов по экспорту, импорту работ и услуг // Деньги и кредит. 1998. № 10.
- Баранова Т.М., Буданов Д.А. О регулировании операций нерезидентов на российском финансовом рынке // Деньги и кредит. 1998. № 1.
- Баренбойм П. Структурная перестройка неплатежеспособных банков // Росс. юстиция. 1997. № 2.
- Баринов Э. Валютно-кредитные отношения во внешней торговле. М., 1998.
- Батырев Т.К. Об очередности списания денежных средств со счетов в кредитных организациях // Деньги и кредит. 1998. № 2.
- Безопасность банка: Настольная книга банкира. М., 1996.
- Белов В. Коммерческие банки и налоговая служба // Бизнес и банки. 1993. № 45.
- Белов В. К проблеме юридической личности Банка России // Бизнес и банки. 1993. № 48.
- Белов В. Лизинг под налоговым гнетом // Бизнес и банки. 1993. № 8.
- Белов В. Налоговое законодательство: коррективы в пользу рынка // Бизнес и банки. 1993. № 15.
- Белов В. Понятие, сущность и составление векселей: некоторые практические проблемы // Хозяйство и право. 1997. № 4.

Белов В. Трастовые операции коммерческих банков с ценными бумагами // Бизнес и банки. 1993. № 40.

Белов В.А. Вексельное законодательство России. М., 1996.

Белов В.А. Практика вексельного права. М., 1998.

Белов В.Н. Финансовые договоры. М., 1997.

Белых В., Скуратовский М. Гражданский кодекс и банковское законодательство // Хозяйство и право. 1997. № 4.

Бельский К.С. Финансовое право: Наука, история, библиография. М., 1995.

Беме В. Новая концепция обучения, приближенного к практике, российских банковских работников в банковском тренинг-центре «Восток-Запад» // Банк. услуги. 1996. № 4.

Березина М. Безналичные расчеты в экономике России: Анализ практики. М., 1997.

Березина М.П., Крупнов Ю.С. Межбанковские расчеты. М., 1994.

Бернар и Колли. Толковый экономический и финансовый словарь. В 2-х т. М., 1994.

Беспорное (безакцептное) списание денежных средств: Сб. нормат. док. М., 1997.

Бизнес и банки в современной России: динамика, тенденции и закономерности развития: Сб. научн. работ докторантов и аспирантов Ин-та экономики РАН / Научн. ред. А. И. Архипов. М., 1996.

Бирюков П.Н., Карасева М.В. Основы банковского права России: Учебн. пособие. Воронеж, 1996.

Благих Н. Конвертируемый рубль // Народный депутат. 1992. № 3.

Блохин Ю. Споры с участием коммерческих банков // Право и экономика. 1994. № 19, 20.

Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М., 1992.

Богуславский М.М. Иностранные инвестиции: правовое регулирование. М., 1997.

Брызгалин А. Ответственность за нарушения законодательства при зачислении валютной выручки на счета в уполномоченных банках // Закон. 1996. № 2.

Брызгалин А., Заринов В. В лабиринтах валютного законодательства, или Как право стало обязанностью // Хозяйство и право. 1998. № 12.

Бублик В. Законодательство о валютном регулировании: практика применения // Хозяйство и право. 1997. № 3.

Бублик В. Залоговое право: практика применения // Хозяйство и право. 1994. № 3, 4.

Букаато В.И., Львов Ю.И. Банки и банковские операции в России. М., 1996.

Букнанн Н. Аудиторская фирма: роль и задачи: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 7.

Буланов В. Общероссийская ассоциация банковских техникумов и колледжей // Деньги и кредит. 1993. № 5.

Бункина М.К. Валютный рынок. М., 1995.

Буренин А.Н. Рынки производных финансовых инструментов. М., 1996.

Буренин А.Н. Рынок ценных бумаг и производных финансовых инструментов. М., 1998.

Буренин А.Н. Фьючерсные, форвардные и опционные рынки. М., 1995.

Бурмистров Л.А., Карп М.В. Современная банковская система России: Учебн. пособие. М., 1993.

Бухвальд Б. Техника банковского дела. М., 1994.

Валютное законодательство РФ в 1997—1998 гг. М., 1998.

Валютное законодательство. Сер. «Российское законодательство» / Сост. Н.А.Шалашова. М., 1998. Вып. 3.

Валютное регулирование (консультирует АКДИ) // Экономика и жизнь. 1994. № 26.

Василишен Э.Н. Банковские операции с ценными бумагами: проблемы налогообложения // Финансы. 1994. № 1.

Василишин Э., Меркурьев И. Системный подход к деятельности коммерческого банка // Экономика и жизнь. 1995. № 17, 19, 21, 23.

Васильева М. Чек как средство платежа // Закон. 1992. № 12.

Веселова Р. Кадровые проблемы банков // Бизнес и банки. 1995. № 34.

Викулин А.Ю. Архив кредитных историй как элемент банковской системы России // Банк. бюл. 1998. № 7.

Викулин А.Ю. Банковские операции: в законодательстве нет определения // Банк. бюл. 1998. № 18.

Викулин А.Ю. Категории «банковская тайна» и «коммерческая тайна банка» и их соотношение // Банк. дело. 1997. № 12.

Викулин А.Ю. Лицензирование деятельности вновь созданных кредитных организаций не обходится без проблем // Банк. бюл. 1998. № 18.

Викулин А.Ю. Особенности правового положения Банка Японии // Труды МГЮА. М., 1997. № 1.

Викулин А.Ю. Проблематика правового регулирования банковской тайны // Деньги и кредит. 1998. № 7.

Викулин А.Ю. Работа коммерческого банка по предотвращению легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем // Банк. дело. 1998. № 1.

Викулин А.Ю. Системообразующие понятия банковского законодательства РФ и их роль в деятельности кредитных организаций (финансово-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

Викулин А.Ю. Что происходит в мире финансовых инструментов, не обьятых законодательством // Банк. бюл. 1998. № 25.

Виноградов В.А. О системе гарантирования вкладов граждан в коммерческих банках // Деньги и кредит. 1998. № 3.

Витин А. Ценные бумаги и инвестиционная активность // Экономист. 1992. № 8.

Витрянский В. Ответственность банков по договору банковского счета // Закон. 1997. № 1.

Витрянский В. Проценты по денежному обязательству как форма ответственности // Хозяйство и право. 1997. № 8.

Витрянский В. Расчеты с чеками // Закон. 1997. № 3.

Вишневский А.А. Вексельное право. М., 1996.

Внутренний контроль в российских банках — участниках финансового рынка. М., 1998.

Внутренняя мобильность банковских кадров // Финансист. 1996. № 2.

Востоков В. Финансовая аренда: Что нужно знать при заключении лизинговой сделки // Бизнес-адвокат. 1997. № 10.

Все о деньгах России. М., 1998.

Вылкова Е.С. Налоговое регулирование банковской деятельности. Учебн.-практ. пособие. СПб., 1995.

Выступление директора департамента банковского надзора ЦБ РФ О.К. Прокофьевой на конференции «Переход к рыночной экономике: современные проблемы в финансовой и банковской сферах» (Женева, январь 1996 г.) // Вестн. Банка России. 1996. № 5.

Выступления на IV Международном банковском конгрессе «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» (6—9 июня 1995 г., Санкт-Петербург) // Информ. бюлл. Ассоциации российских банков. 1995. № 26 (авт. В.С. Захаров, Ю.В. Агапов и др.).

Гаврилов М. Современная технология кадровой работы в банках // Деньги и кредит. 1996. № 3.

Гаджиев А. Методика и практика подготовки финансистов // Высшее образование в России. 1996. № 2.

Гайдар Е.Т. Реформа: финансово-денежный аспект // Финансы. 1992. № 10.

Гайнетдинов М. Экономическая сущность лизинга // Хозяйство и право. 1994. № 4.

Галанов В. Подготовка специалистов для рынка ценных бумаг // Финанс. бизнес. 1995. № 8.

Галиновская Е.А., Клюкин Б.Д. Роль крестьянского поземельного банка и ипотечного кредита в аграрной реформе России XIX и начала XX века // Законодательство и экономика. 1992. № 5(27).

Гарибян А. Правовые аспекты организации электронных платежей // Рос. юстиция. 1996. № 4.

Гарибян А. Электронная цифровая подпись: правовые аспекты // Рос. юстиция. 1996. № 11.

Гаухман Л.Д., Максимов С.В. Уголовно-правовая охрана финансовой сферы: новые виды преступлений и их квалификация: Научн.-практ. пособие. М., 1995.

Гафаров Р.А. Государственно-правовое регулирование банковской деятельности в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

Гвирицман М.В. Правовое регулирование банковской тайны // Деньги и кредит. 1992. № 6.

Гвирицман М.В. Правовые сложности открытия расчетных счетов // Закон. 1992. № 10.

Гейвандов Я.А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (теоретический и организационно-правовой аспект): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998.

Гейвандов Я.А. Полевые учреждения Центрального банка Российской Федерации: особенности правового положения // Деньги и кредит. 1998. № 4.

Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации. М., 1997.

Георгиев И., Семилютина Н. Ценные бумаги и их особенности // Внешн. торговля. 1993. № 9.

Герасимов А. Банк платеж задержал // Бизнес-адвокат. 1997. № 8.

Герчикова И. Квалификационные требования к специалистами по менеджменту и коммерции для внешнеэкономического комплекса // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 4.

Глоссарий банковских терминов. М., 1994.

Голубович А.Д. Траст. Доверительные услуги банков и финансовых компаний клиентам. М., 1994.

Голубович А.Д., Кулагин М.В. Валютные операции в коммерческих банках. М., 1994.

Гончаренко Л.И. Налогообложение коммерческих банков / Под ред. Л.П. Павловой. М., 1997.

Горбунова О.Н. Выделять банковское право в отдельную отрасль права пока рано // Юрид. мир. 1998. № 8.

Гражданско-правовое регулирование банковской деятельности: Учебн. пособие / Под ред. Е. А. Суханова. М., 1994.

График зарубежных стажировок Международной Московской финансово-банковской школы в Великобритании (июнь-декабрь, 1996) // Вестн. Ассоциации российских банков. 1996. № 21.

График зарубежных стажировок Международной Московской финансово-банковской школы в Великобритании. Семинары // Вестн. Ассоциации российских банков. 1996. № 5.

Григорьев В. В банковском деле надо наводить порядок // Законность. 1994. № 2.

Грызунов В., Подольный Н. Профессиональная и предпринимательская деятельность на рынке ценных бумаг // Хозяйство и право. 1997. № 3.

Грязнова А.Г. Мы готовим специалистов XXI века // Деловой мир. 1994. № 100.

Грязнова А.Г. Подготовка кадров: опыт, проблемы, перспективы // Деньги и кредит. 1995. № 9.

Грязнова А.Г. Подготовка специалистов в ГФА в свете новых требований // Деньги и кредит. 1992. № 8.

Грязнова А.Г., Жданов А. Переподготовка и повышение квалификации кадров на современном уровне: О работе Финансовой академии и Между-

народной финансово-банковской школы (ММФБШ) // Рос. эконом. журн. 1994. № 8.

Гузов А. Г. Правовое регулирование мер по предотвращению банкротства кредитных организаций и особенности процедуры банкротства: современное состояние и ближайшие перспективы развития // Законодательство. 1998. № 3.

Гузов А. Г. Правовые особенности реорганизации кредитных организаций // Законодательство. 1998. № 5.

Гуревич Г. Закон о банках и банковской деятельности в России // Закон. 1992. № 12.

Гурьев А. Н., Памфилов С. Ф. История России: Кредитная система. М., 1995.

Гусаков В. Счет в банке // Закон. 1997. № 1.

Давыдов А. Международный московский банк: О кадровой политике: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 5.

Давыдов А. Е. Регистрация и лицензирование деятельности кредитных организаций // Законодательство. 1998. № 1.

Давыдов В. Вексель или долговая расписка // Бизнес-адвокат. 1998. № 2.

Дадашеев А. З., Черник Д. Г. Финансовая система России. М., 1997.

Дванесова Г. Применение банковской гарантии и договора поручительства в банковской практике // Хозяйство и право. 1996. № 7.

Дворецкая А. Подготовка кадров для банковского бизнеса // Деньги и кредит. 1995. № 6.

Демушкина Е. С. Природа договора банковского счета и счета депо // Право и экономика. 1996. № 21, 22.

Деньги, банковское дело и денежная политика. М., 1994 (авт. Э. Дж. Доллан, К. Д. Кэмпбэл, Р. Д. Кэмпбэл).

Деньги и банки: Энциклопедический справочник. Русско-английский финансовый словарь. М., 1994.

Дестресс М. Роль МВФ в предоставлении технической помощи и подготовке кадров: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 5.

Диченко М. Б. Ликвидность коммерческого банка. СПб., 1996.

Дичковская Е. Зреют в колледже конкуренты // Биржевые ведомости. 1995. № 20.

Доллан Э. Деньги, банки и денежно-кредитная политика. СПб., 1994.

Дубинчин А. Некоторые аспекты правового регулирования заемно-кредитных отношений в современных условиях // Хозяйство и право. 1998. № 2.

Дубов И. А. Правовой статус кредитной организации // Законодательство. 1998. № 2.

- Егоров А.* Правовые основы институтов тайны // Закон. 1998. № 2.
- Егоров С.* Российские банкиры // Междунар. жизнь. 1995. № 10.
- Емелин А.В.* Институт резидентства в механизме валютного регулирования // Деньги и кредит. 1998. № 9.
- Еременко А.* Общие и частные проблемы региональных банков // Финансист. 1996. № 2.
- Ерпылева Н.Ю.* Банковские гарантии: международное частное право и российское законодательство // Адвокат. 1996. № 8.
- Ерпылева Н.Ю.* Европейское банковское право: механизм правового регулирования банковской деятельности // Государство и право. 1998. № 3.
- Ерпылева Н.Ю.* Международное банковское право. М., 1998.
- Ерпылева Н.Ю.* Международное банковское право: механизм правового регулирования банковской деятельности // Государство и право. 1996. № 12.
- Ерпылева Н.Ю.* Международное банковское право: Учебн. пособие. М., 1998.
- Ерпылева Н.Ю.* Механизм правового регулирования банковской деятельности // Хозяйство и право. 1998. № 2.
- Ерпылева Н.Ю.* Оборотные документы в банковской деятельности: новое в правовом регулировании // Законодательство и экономика. 1996. № 5, 6.
- Ерпылева Н.Ю.* Пруденциальное регулирование и надзор в российском и польском банковском праве // Законодательство и экономика. 1997. № 13, 14.
- Ефимова Л.Г.* Банковская гарантия: понятие и практическая применимость // Хозяйство и право. 1996. № 3.
- Ефимова Л.Г.* Банковское право: Учебн. и практ. пособие. М., 1994.
- Ефимова Л.Г.* Банковские операции: проблемы теории и практики // Бизнес и банки. 1994. № 9.
- Ефимова Л.Г.* Вексельное право // Бизнес для всех. 1992. № 14.
- Ефимова Л.Г.* Договор корреспондентского счета // Бизнес и банки. 1993. № 42.
- Ефимова Л.Г.* Законодательство о банках и расчетах в строительстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992.
- Ефимова Л.Г.* Знакомство с векселем // Закон. 1992. № 12.
- Ефимова Л.Г.* Коммерческий банк: предприятие или учреждение // Хозяйство и право. 1992. № 7.
- Ефимова Л.Г.* Лицензирование валютных операций коммерческих банков // Закон. 1993. № 8.
- Ефимова Л.Г.* Методические рекомендации и примерный текст кредитного договора // Бизнес и банки. 1993. № 18.
- Ефимова Л.Г.* О правовой природе договора банковского счета и банковского вклада // Государство и право. 1992. № 4.
- Ефимова Л.Г.* Понятие, правовая природа и содержание кредитных договоров, заключаемых коммерческими банками // Государство и право. 1993. № 5.

- Ефимова Л.Г.* Правовые аспекты безналичных денег // Закон, М., 1997.
- Ефимова Л.Г.* Правовые проблемы кредитной системы России // Бизнес и банки. 1992. № 23.
- Ефимова Л.Г.* Правовые проблемы расчетов в строительстве // Хозяйство и право. 1992. № 5.
- Ефимова Л.Г.* Практические вопросы вексельного права. // Бизнес и банки. 1992. № 12.
- Ефимова Л.Г.* Страхование как способ обеспечения обязательств по кредитному договору // Хозяйство и право. 1994. № 7.
- Ефимова Л.Г.* Электронные расчеты в банковской системе: Особенности и ответственность // Закон. 1995. № 1.
- Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А.* Банки: ответственность за нарушения при расчетах: Комментарии законодательства и арбитражной практики. М., 1996.
- Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А., Тосунян Г.А. и др.* Правовое регулирование организации и деятельности банковской системы Российской Федерации в условиях рыночной экономики (исходные принципы). М., 1994.
- Ефимова Л.Г., Каблукова Л.А.* Ответственность банков за нарушение правил совершения расчетных операций // Бизнес и банки. 1993. № 19.
- Жданов А.А.* Финансовое право РФ: Учебн. пособие. М., 1995.
- Жириновский В.В., Юровицкий В.М.* Новые деньги для России и мира. М., 1998.
- Жуков Е.* Общая теория денег и кредита. М., 1998.
- Жуков Е.Ф.* Развитие рынка ценных бумаг в Российской Федерации // Финансы. 1993. № 11.
- Жуков Е.Ф.* Трастовые и факторинговые операции коммерческих банков. М., 1995.
- Жуков Е.Ф.* Ценные бумаги и фондовые рынки. М., 1995.
- Журавлева Н.* Некоторые проблемы ответственности банков за несвоевременное проведение расчетных операций по перечислению налогов // Хозяйство и право. 1996. № 1.
- Захаров В.С.* Банковская система СССР, ее функции и взаимодействие с финансовой системой // Финансы СССР. 1993. № 6.
- Захаров В.С.* Мифы и реальность (уроки кризиса) // Деньги и кредит. 1998. № 11.
- Захарова Н.* Лизинг // Домашн. адвокат. 1996. № 5.
- Защита банковских вкладчиков: Российские проблемы в сфере мирового опыта. М., 1997.
- Зенкин И.* Валютный контроль в РФ. М., 1997.
- Ивасенко А.* Межбанковский кредит: сущность, проблемы. М., 1998.
- Ивасенко А.* Факторинг: сущность, проблемы, пути развития в России. М., 1997.
- Идрисов А.* Нюансы бизнес-плана: диалог с банкиром // Экономика и жизнь. 1995. № 28.
- Ильин С.* Коммерческая школа старой России // Бизнес и банки. 1994. № 52.

Исполинов А. С. Европейская валютная система: основные характеристики и перспективы развития // Журн. междунар. частного права. 1994. № 4(6).

Ищенко Е. Гражданско-правовой институт лизинга // Законность. 1997. № 5.

Кадыров Р. Ф. Записки банкира. Уфа, 1994.

Казакова Н. А., Балашова Ю. В. Вексель в торговом обороте. М., 1994.

Камионский С. Проблемы управления современным банком // Бизнес и банки. 1994. № 27, 31, 33, 51, 52; Финанс. бизнес. 1995. № 3.

Карабанов К. В. Анализ эффективности операций с ценными бумагами коммерческих банков и инвестиционных институтов: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1998.

Карасева М. В. Финансово-правовые отношения с участием банков // Хозяйство и право. 1997. № 11.

Кикабидзе Н. Залоговое законодательство и интересы банков // Хозяйство и право. 1995. № 1.

Килячков А., Чалдаева Л. В помощь сдающему экзамены: Решения некоторых наиболее типичных задач и примерный перечень вопросов, используемых при проведении квалификационных экзаменов по аттестации специалистов инвестиционных институтов и фондовых бирж (фондовых отделов бирж) на право совершения операций на рынке ценных бумаг, утвержденного письмом Минфина РФ от 14 декабря 1994 г. № 05-01-08 // Финанс. бизнес. 1995. № 12; 1996. № 1.

Клиринг и межбанковские финансовые операции: основные понятия и финансовые инструменты / Под ред. Г. А. Тосуняна. М., 1994.

Кнапп Р. Счет за границей: Куда и как вкладывают деньги. М., 1998.

Козлов Н. Н. Основы деятельности центрального банка // Деньги и кредит. 1993. № 9.

Козлова Е. Банк и клиент — юридические лица. М., 1998.

Кольбенгер Ф. Вексельное право // Закон. 1993. № 8.

Комментарии законов Российской Федерации: О банках и банковской деятельности. О Центральном банке Российской Федерации. О валютном регулировании и валютном контроле. О векселях. М., 1998.

Коммерческие банки и их операции: Учебн. пособие. М., 1995 (авт. О. М. Маркова, Л. С. Сахарова, В. Н. Сидоров).

Концепция профессионального образования в банковских школах Банка России / Утв. Советом директоров Банка России 12 апреля 1996 г. // Деньги и кредит. 1996. № 6.

Концепция развития финансового и бухгалтерского образования в России на период до 2010 г. / Разработана специалистами Финансовой академии при Правительстве РФ // Росс. эконом. журн. 1994. № 8, 9.

Концепция реорганизации банковского бизнеса // Финансист. 1996. № 11.

Копьев В. В. Государственное управление банковской деятельностью в Российской Федерации (организационно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.

Корнеева Р. В., Гришина О. А. Новые подходы в организации учебного процесса // Деньги и кредит. 1992. № 9—10.

Коротков П. Некоторые аспекты работы с персоналом: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 5.

Кох Т. Управление Банком. Уфа, 1993.

Кочмола К. Банк. Расчетные и кассовые операции. М., 1997.

Красавина Л.Н. Профессиональные знания — залог успеха // Бизнес и банки. 1993. № 22.

Крашенинников Е.А. Бумаги на предъявителя в системе ценных бумаг // Государство и право. 1993. № 12.

Кредиты, инвестиции / Под рук. А.Г. Куликова. М., 1994.

Кредо-Банк: результаты обеспечивают кадры: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 5.

Крупп Г. В интересах развития банковского дела (по материалам семинара Дойче Банка) // Деньги и кредит. 1993. № 10, 11.

Крючкова И. Независимость центральных банков (опыт развитых стран) // Вопр. экономики. 1995. № 11.

Кулакова Т.Ю. Формирование и регулирование банковской системы России: Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 1995.

Курашинов Д. Банковская тайна // Закон. 1998. № 2.

Курбатов А. Ответственность банков за несвоевременное исполнение расчетных документов по платежам в бюджет и внебюджетные фонды // Хозяйство и право. 1996. № 3, 4.

Курбатов А.Я. Взыскание задолженности. Практика применения бесспорного (безакцептного) порядка // Юрид. мир. 1996. № 10.

Курмашева Н.Н. и др. Некоторые вопросы правоприменительной практики, возникающие в банковской деятельности // Законодательство. 1998. № 6.

Кутузов И. Вы и ваша валюта // Joint Ventures. 1993. № 4, 5.

Лаврушин О.И. Закон для банкира: Беседа с профессором Финансовой академии при Правительстве РФ // Деловой мир. 1994. № 139.

Лаврушин О.И. Направления развития банковской системы России // Банк. дело. 1994. № 1.

Ларичев В.Д. Злоупотребление в сфере банковского кредитования. М., 1997.

Ларичев В.Д. Преступления, совершаемые в сфере банковского кредитования // Деньги и кредит. 1998. № 4.

Лебедев К. Понятие, состав и правовой режим кредиторской задолженности // Хозяйство и право. 1998. № 11.

Левичева И.Н. Реформа Канкрина // Деньги и кредит. 1993. № 4.

Левченко Н. Вексель в предпринимательской практике России // Законность. 1998. № 12.

Леонтьева Е.Л. Банки и промышленные компании Японии // Деньги и кредит. 1993. № 4.

Ловягин А. Управление персоналом: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 7.

Лозебо А. Права и ответственность платежно-расчетной системы России // Экономика и жизнь. 1994. № 26.

Лубенченко К.Д. Закон «О банках и банковской деятельности»: Комментарий. М., 1998.

Львов Ю.И. Банки и финансовый рынок: Автореф. дис. ... докт. эконом. наук. СПб., 1997.

Люсов А.Н. Инвестиции и инвестиционная деятельность // Деньги и кредит. 1993. № 10, 11.

Макаревич Л.Н. О проблемах ипотечного кредитования // Деньги и кредит. 1998. № 6.

Малеина М.Н. Банковская тайна // Законодательство и экономика. 1994. № 5, 6.

Малокотин Л.С. Банки и налоговая служба (ротапринт). Екатеринбург, 1994.

Маркова О.М., Сахарова Л.С., Сидоров В.Н. Коммерческие банки и их операции: Учебн. пособие для вузов. М., 1995.

Мартыанова Т.О., Белов В.А. Ценные бумаги: эволюция становления и развития // Правоведение. 1992. № 6.

Масленченков Ю. Модель эффективности работы персонала банка // Финансист. 1996. № 23.

Материалы к совещанию Координационного комитета по проекту ТАСИС, состоявшемуся в Брюсселе 3—4 апреля 1995г. // Вестн. Банка России. 1995. № 14.

Матук Ж. Финансовые системы Франции и других стран. М., 1994. Т. 1: в 2-х кн.

Международная московская финансово-банковская школа // Деловые люди. 1994. № 3.

Международные расчеты по коммерческим операциям. М., 1994.

Мейер Ж.А. Банковская система должна быть надежной и здоровой // Деньги и кредит. 1993. № 12.

Мейер Ж.А. Деятельность органов банковского надзора по управлению и контролю за банками в кризисном состоянии // Деньги и кредит. 1993. № 4.

Меламед В. Банковская система России: текущая ситуация и проблемы развития // Вопр. экономики. 1995. № 1.

Мельников В.Н. Вопросы валютного регулирования и валютного контроля в период финансового кризиса // Деньги и кредит. 1998. № 12.

Меньшикова О. FAST 2 — учебная программа финансового образования // Банк. дело. 1996. № 1.

Местное самоуправление и банки. М., 1996.

Методические рекомендации по внешнему и внутреннему банковскому аудиту. М., 1997.

Мехряков В.Д. Банковская система России: анализ становления и тенденции развития в современных условиях: Автореф. дис. ... докт. экон. наук. М., 1996.

Мехряков В.Д. Развитие кредитных учреждений в России. М., 1996.

Мешков А. Кадровая политика банков // Финанс. бизнес. 1995. № 5.

Милуков А. О подготовке кадров в Мосбизнесбанке: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 7.

Миркин Я. Ценные бумаги и фондовый рынок. М., 1995.

Михайлов Л. Становление банковской системы России // Мировая экономика и междунар. отношения. 1996. № 2.

Михеева Л. Ценные бумаги и денежные средства как объекты доверительного управления // Хозяйство и право. 1998. № 9.

Мишальченко Ю.В. Центральные банки в системе международного права // Журн. междунар. частного права. 1995. № 2(8).

Мовсесян А.Г. Интеграция банковского и промышленного капитала: Современные мировые тенденции и проблемы развития в России. М., 1997.

Молчанов А.В. Коммерческий банк в современной России: теория и практика. М., 1996.

Молчанов А.В. Российская банковская система: отечественная или иностранная? // Рос. Федерация. 1994. № 4.

Мосина Л. Банковский коллектив глазами психолога // Бизнес и банки. 1995. № 30.

Нам К. Правовая природа банковского счета // Хозяйство и право. 1996. № 7.

Настольная книга валютного дилера. М., 1992.

Нахманович П. У каждого свой Эверест: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 5.

Неклюдова О.Л. Развитие банковской деятельности в России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 1996.

Некрасов А. Трастовые операции в коммерческих банках // Хозяйство и право. 1996. № 2.

Немецкий Федеральный банк. Денежная политика Федерального банка. Франкфурт-на-Майне, 1995.

Нефедов Д.В. Правовой статус коммерческого банка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1994.

Нешатаева Т.Н. Мировой Банк и Международный Валютный Фонд: правовая идея и реальность // Моск. журн. междунар. права. 1993. № 2.

Новиков А.Н. Краткосрочные государственные займы в период нэпа // Банк. дело. 1994. № 1.

Новиков М. Предстоит учиться мне... на банкиршу // Банкир. 1994. № 3.

Новиков С., Амосов В. Сущность векселей и порядок их учета // Хозяйство и право. 1998. № 10.

Новоселова Л.А. Аккредитивная форма расчетов // Хозяйство и право. 1992. № 11.

Новоселова Л.А. Аккредитивная форма расчетов // Экономика и право. 1992. № 9.

Новоселова Л.А. Денежные расчеты в предпринимательской деятельности. М., 1996.

Новоселова Л.А. Договор гарантии (поручительства) в банковской практике // Бизнес и банки. 1993. № 10.

Новоселова Л.А. Договор гарантии (поручительства) в практике арбитражных судов // Бизнес и банки. 1993. № 39.

Новоселова Л.А. Договор и расчеты // Хозяйство и право. 1992. № 11.

Новоселова Л.А. Кредитные договоры в арбитражном суде // Бизнес и банки. 1993. № 9.

Новоселова Л.А. О бесспорном списании средств со счета клиента // Бизнес и банки. 1993. № 36.

Новоселова Л.А., Батырев Т.К. Ответственность банков за нарушение правил совершения расчетных операций // Хозяйство и право. 1992. № 9.

Новоселова Л.А., Ефимова Л.Г. Ответственность банков и их клиентуры за нарушение правил расчетных операций // Государство и право. 1994. № 2.

Новые формы подготовки банковских кадров во Франции // Финансист. 1996. № 15.

Носкова И.Я. Валютные и финансовые операции. М., 1998.

Носкова И.Я. Международные валютно-кредитные отношения: Учебн. пособие для вузов. М., 1995.

Носкова И.Я. Финансовые и валютные операции. М., 1996.

Носов А.В. Криминалистическая характеристика хищений денежных средств в кредитно-банковской сфере и ее использование в следственной практике: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1995.

Нуждин А.М. Проблемы методики раскрытия и расследования криминальных банкротств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

О банках и банковской деятельности: Сб. нормат. актов. М., 1995.

О банках и банковской деятельности (на 01.01.98): Сб. нормат. актов. М., 1998.

Обер М. Банковская тайна в Швейцарии. М., 1996.

Обсуждение программы учебного курса для юридических и экономических вузов «Основы банковского права Российской Федерации» // Государство и право. 1996. № 4.

Общая теория денег и кредита: Учебник для вузов / Под ред. Е.Ф. Жукова. М., 1995.

Овсяйко С. Ответственность банков при осуществлении международных расчетов // Хозяйство и право. 1998. № 11.

Олейник О.М. Банковская гарантия и проблемы ее применения // Хозяйство и право. 1996. № 2.

Олейник О.М. Банковский счет: законодательство и практика // Закон. 1997. № 1.

Олейник О.М. Залог в банковском кредитовании // Бизнес и банки. 1995. № 21.

Олейник О.М. Залог в банковском кредитовании // Законность. 1995. № 7.

Олейник О.М. Лишить имущества может только суд // Экономика и жизнь. 1997. № 6.

Олейник О.М. Новое в законодательстве о банковских гарантиях // Бизнес и банки. 1995. № 17.

Олейник О.М. О назначении и сущности кредитного договора // Бизнес и банки. 1995. № 48.

Олейник О.М. Основы банковского права. М., 1997.

Олейник О.М. О чем молчит закон: Проблемы правового статуса Банка России // Экономика и жизнь. 1997. № 5.

Олейник О.М. Правовое регулирование банковского кредитования // Закон. 1997. № 2.

Олейник О.М. Правовое регулирование деятельности банков и компетенция банков // Сотрудничество по вопросам правового регулирования хозяйственной деятельности. М., 1995.

Олейник О.М. Правовые проблемы банковской тайны // Хозяйство и право. 1997. № 6.

Олейник О.М. Теоретические основы банковского права (гражданско-правовые и хозяйственно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998.

Олейник О.М. Три способа вернуть свои деньги // Деньги. 1996. № 40.

Олкушкин А.В. Налоговые кредиты // Факты. 1993. № 8.

Ольшаный А. Банковское кредитование: Российский и зарубежный опыт. М., 1998.

Операционные технологии межбанковского финансового рынка / Под ред. Г.А. Тосуняна. М., 1994.

Основные принципы специализации в банковском деле // Финансист. 1996. № 4.

Основы банковского права: Курс лекций. Научн. исслед. М., 1994.

Основы банковского права Российской Федерации: Учебн. пособие. Воронеж, 1996.

Основы законодательства капиталистических стран о банковской системе. М., 1992.

Охрянская Л. Акции и другие ценные бумаги // Народный депутат. 1992. № 2.

Павлодский Е.А. Залог и ипотека // Хозяйство и право. 1997. № 2.

Павлодский Е.А. Новое в правовом регулировании банковского вклада // Законодательство и экономика. 1997. № 19, 20.

Павлодский Е.А. Обжалование актов ЦБ РФ // Право и экономика. 1996. № 5, 6.

Павлодский Е.А. Правовое регулирование расчетных и кредитных отношений // Право и экономика. 1993. № 3, 4.

Павлодский Е.А. Правовое регулирование расчетов чеками // Дело и право. 1994. № 1.

Павлодский Е.А., Ефимова Л.Г. Споры коммерческих банков с предприятиями // Право и экономика. 1993. № 2.

Панов С.Я. Банковская инспекция: первые шаги // Деньги и кредит. 1994. № 1.

Парамонова Т. Некоторые направления развития банковской системы Российской Федерации: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 7.

Пастушенко Е. К вопросу о кредитной кооперации // Хозяйство и право. 1998. № 12.

Пашков И. Иностранный капитал и банковская система России // Внешн. торговля. 1993. № 12.

Пашковский В. Денежные операции в современной России: итоги и перспективы // Хозяйство и право. 1998. № 9.

Пенцов Д.А. Сущность акции // Правоведение. 1992. № 4.

Пено Р. Управление кадрами в банках Франции // Деньги и кредит. 1994. № 2.

Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть). М., 1998.

Пилецкий А.Н. Организация и проведение безналичных расчетов: Учебн. пособие для вузов. М., 1992.

Пискотин М.И. Об учебном курсе «Основы банковского права РФ» // Государство и право. 1996. № 1.

Пискулов Д. Теория и практика валютного дилинга. М., 1998.

Планирование кадровой политики в банке // Финансист. 1996. № 5.

Погорелова Е.В. Иностранные частные инвестиции: проблемы страхования и гарантий // Финансы. 1993. № 12.

Подготовка банковских кадров: Беседа с директором департамента подготовки персонала ЦРБ // Деньги и кредит. 1993. № 6.

Поленина С. Рынок ценных бумаг // Хозяйство и право. 1993. № 4.

Поллард А.М., Пассейк Ж.Г., Эллис К.Х. и др. Банковское право США: Пер. с англ. / Общ. ред. Я.А. Куника. М. 1992.

Полонский Л.А. Банкирский дом бр. Ротшильд в Баку. Баку, 1998.

Полуйчик К. Некоторые вопросы, возникающие при рассмотрении дел о защите деловой репутации банков в арбитражной практике // Хозяйство и право. 1998. № 12.

Полфреман Д., Форд Ф. Основы банковского дела. М., 1996.

Поляк А.А. Налогообложение кредитных организаций (практические вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998.

Попов А. Ответственность за неисполнение денежного обязательства // Хозяйство и право. 1997. № 8.

Потяркин Д. Безналичные деньги — имущество? // Хозяйство и право. 1997. № 3.

Пошерстник Е. Денежные средства и расчеты. М., 1998.

Правила ведения бухучета в кредитных организациях на территории РФ. М., 1998.

Правовое регулирование банковской деятельности. М., 1997.

Правовое регулирование валютных операций в России: Сб. нормат. актов по состоянию на 30 марта 1993 г. М., 1993.

Правовое регулирование организации и деятельности банковской системы Российской Федерации в условиях рыночной экономики: Исходные принципы. М., 1994.

Принципы безопасности банка и банковского бизнеса в России. М., 1997.

Прокофьева О. К. О совершенствовании нормативной базы регулирования банковского аудита // Деньги и кредит. 1998. № 1.

Проскуров В. С. Наличность в Российской Федерации: Справочник. М., 1997.

Профессиональная подготовка банковских работников в США: Беседа с руководителем делегации работников Банка России в США Г. Шураевым // Деньги и кредит. 1996. № 4.

Рекомендации МБК-95: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 7.

Ржаницын О. В. Всероссийский биржевый банк: инвестиционная активность // Общество и экономика. 1992. № 5, 6.

Ривуар Ж. Техника банковского дела. М., 1993.

Розенберг М. Правовое регулирование расчетов по внешнеэкономическим контрактам // Закон. 1995. № 1.

Розенберг М. Г. Международная купля-продажа товаров. М., 1995.

Российская банковская система: западный анализ // Закон. 1992. № 10.

Российская банковская энциклопедия / Гл. ред. О. И. Лаврушин. — М., 1995.

Рохина О. Банк как организатор торгов и участник биржевых торгов ценными бумагами // Хозяйство и право. 1997. № 8, 9.

Рубанов А. Залог и банковский счет в договорной практике // Хозяйство и право. 1997. № 9.

Рубцов Б. Б. В помощь изучающим курс «Ценные бумаги» // Рынок ценных бумаг. 1993. № 7.

Рубцов Б. Б. Зарубежные фондовые рынки. М., 1996.

Рукавишникова И. Законодательные ограничения на совершение сделок с ценными бумагами // Хозяйство и право. 1997. № 10.

Рукавишникова И. Правовая природа векселя. Особенности бухгалтерского учета векселей // Хозяйство и право. 1998. № 9.

Рыбин В. МГУ: готовим высококвалифицированных банкиров: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге

(МБК—95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 5.

Рябова Р.И. Налогообложение банков и банковской деятельности. М., 1995.

Рябова Р.И. Операции в банке с ценными бумагами: (ГКО, КО, векселя). М., 1995.

Савин А.Ю. Власть бухгалтеров — особая власть // Деловой мир. 1994. № 62.

Савин А.Ю. Основы теории правового регулирования государственных финансов в Российской Федерации. Тверь, 1995.

Савинская Н.А., Домбровский А.П. К вопросу о реструктуризации банковской системы // Деньги и кредит. 1998. № 10.

Самоукина Н. Об организации социально-психологической помощи банковским служащим // Деньги и кредит. 1996. № 3.

Сапожников Н.В. «Банковское право» в отраслевом законодательстве // Государство и право. 1996. № 9.

Сапожников Н.В. Правовое регулирование текущих валютных операций по счетам в уполномоченных банках Российской Федерации // Хозяйство и право. 1997. № 2.

Сапожников Н.В. Правовые проблемы валютного кредитования // Закон. 1997. № 2.

Сарбаш С. Обеспечение исполнения кредитных обязательств // Закон. 1997. № 2.

Свириденко О. Правовое регулирование залога и его реализация в банковском регулировании // Хозяйство и право. 1998. № 7.

Свириденко О. Страхование кредитных рисков // Хозяйство и право, 1996. № 7.

Сегодня — время профессионалов: Беседа с начальником Главного управления ЦБР К. Шором: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 5.

Седых Р. Из любителей — в профессионалы: Психология подготовки специалистов для коммерческих банков // Деловые люди. 1994. № 50. Приложение.

Седякин А. ММФБШ: Школа для каждого // Банкир. 1994. № 4.

Семенкова Т.Г., Семенов А.В. Денежные реформы России в XIX веке. СПб., 1992.

Семенов С.К. Наличное денежное обращение в России: эмиссия, эмиссионный результат банков, методы организации: Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 1996.

Семенова Е.В. Крестьянский поземельный банк // Деньги и кредит. 1993. № 7.

Семинар — деловая игра «Основы финансового управления в банке» (Москва, Международная финансово-банковская школа, 24—28 июня 1996г.) // Вестн. Ассоциации российских банков. 1996. № 20.

Семинары в Международной московской финансово-банковской школе (ММФБШ) в сентябре-октябре 1995г. // Информ. бюлл. Ассоциации российских банков. 1995. № 29.

Сербина И.А. Криминологический анализ и предупреждение преступлений, совершаемых в сфере банковской деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

Серго Г.А. Банковское законодательство Российской Федерации периода реформ // Законодательство и экономика. 1992. № 15(37).

Серебрякова Л.А. Ценная ли бумага — ваучер? // Финансы. 1993. № 5.

Синицына З.М. Банки и их операции: Текст лекций. Воронеж, 1995.

Система подготовки кадров в японских банках // Финансист. 1995. № 48.

Скловский К. Залог, арест имущества, иск как способы обеспечения прав кредитора // Рос. юстиция. 1997. № 2.

Скловский К. О форме договора поручительства // Рос. юстиция. 1995. № 10.

Смирнов К.А. Бывают ли безналичные деньги? // Банк. технологии. 1997. № 6.

Смирнов К.А. К вопросу о соответствии порядка безакцептного списания Конституции Российской Федерации: Сб. тезисов выступлений аспирантов и соискателей МГЮА. М., 1995.

Смит В. Происхождение центральных банков. М., 1996.

Смыслов Д.В. Международные валютно-финансовые отношения России: проблемы переходного периода. М., 1994.

Собчак А. Приветственное слово конгрессу: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 7.

Соколова Э.Д. Финансовое право Российской Федерации: Учебн. пособие. М., 1996.

Соловьев А., Яковенко С. О распространении действия закона «О защите прав потребителей» на отношения, возникающие из договора банковского вклада // Хозяйство и право. 1997. № 12.

Соловьева Л.Л. Споры о валютных сделках в арбитражном суде // Бизнес-адвокат. 1998. № 10.

Соловьяненко Н.И. Особенности договорных отношений между клиентом и коммерческим банком по выполнению платежей электронным способом // Хозяйство и право. 1994. № 11.

Соловьяненко Н. Реконструкция платежной системы РФ: Правовая модель // Хозяйство и право. 1996. № 2, 3.

Сурен Лизелотт. Валютные операции: Основы теории и практика. М., 1998.

Суханов Е. Ценные бумаги: мировая практика и российское новаторство // Экономика и жизнь. 1994. № 15.

Суханов Е.А. Заем и кредит. Финансирование под уступку денежного требования. Банковский вклад. Банковский счет. Комментарий к ГК РФ // Хозяйство и право. 1996. № 7.

Сучков А. Российско-американская программа подготовки специалистов ипотечных банков // Экономика и жизнь. 1994. № 37.

Сычев Н. Полезный учебник: Рец. на кн. проф. В. Родионовой «Финансы» (М.: Финансы и статистика, 1992. — 400 С.) // Финансы. 1994. № 10.

Такташев В., Нестеренко А. О применении международных стандартов ИСО в банковской деятельности // Банк. дело. 1995. № 3.

Тараканов С. Информационная природа безналичных денег // Хозяйство и право. 1998. № 9.

Тарасевич Л. Подготовка специалистов для банков в Санкт-Петербургском университете: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // Деньги и кредит. 1995. № 5.

Тезисы докладов и выступлений на учебно-методической конференции (1—3 марта 1994 г.): В 2-х ч. М., 1994 (доклады Д.С. Молякова, Т.В. Гуйда, Л.А. Чистяковой и др.).

Темников В. Некоторые проблемы организации управления коммерческим банком // Банк. дело. 1996. № 5, 6.

Терехов Е. Ответственность банков за нарушение правил совершения расчетных операций // Хозяйство и право. 1997. № 1.

Тимербулатов А.Х. Защита прав кредиторов в уголовном законодательстве Австрии, ФРГ и Швейцарии // Государство и право. 1994. № 3.

Толмачев А. Товарный и коммерческий кредит: анализ действующего законодательства // Хозяйство и право. 1998. № 11.

Топорнин Н.Б. Организационно-правовые основы банковской системы Великобритании: взгляд из России // Иностранные инвестиции в странах СНГ и Великобритании. М., 1992.

Топорнин Н.Б. Правовое регулирование деятельности иностранных банков на территории стран Европейского Союза // Правовое регулирование иностранных инвестиций в России. М., 1995.

Тосуян Г.А. Банк для клиента. М., 1993.

Тосуян Г.А. Банковская система: от стагнации к развитию // Банк. 1997. № 10.

Тосуян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995.

Тосуян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России: Учебн. пособие. М., 1997.

Тосуян Г.А. Закон о Центробанке нуждается в совершенствовании // Рос. Федерация. 1994. № 3.

Тосуян Г.А. Защита банковской деятельности: уголовно-правовой аспект // Государство и право. 1995. № 3.

Тосуян Г.А. Какой банк лучше исполнит местный бюджет? // Рос. Федерация. 1994. № 9.

Тосуян Г.А. К новой концепции юридического образования финансовых работников. М., 1996.

Тосунян Г.А. Концепция совершенствования кредитно-банковской системы и банковского законодательства Российской Федерации // Проблемы прогнозирования РАН. 1994. № 5.

Тосунян Г.А. Место банковского права в системе российского права // Юрид. мир. 1998. № 8.

Тосунян Г.А. Опыт построения и правового регулирования банковских систем: Россия, Германия, Франция, США. М., 1994.

Тосунян Г.А. Преступность в кредитно-банковской сфере и развитие российского уголовного законодательства // Вестн. Ассоциации рос. банков. 1997. № 31.

Тосунян Г.А. Проект программы учебного курса «Основы банковского права РФ для юридических и экономических вузов»: Пояснительная записка к проекту программы // Государство и право. 1995. № 11.

Тосунян Г.А. Следуя только закону: К вопросу о признаках кредитно-банковской системы рыночного типа // Банкир России. 1994. № 4.

Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. М., 1998.

Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. К вопросу о статусе Банка России // Деньги и кредит. 1998. № 9.

Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Легализация денежных средств: проблемы возможности и необходимости // Хозяйство и право. 1998. № 10.

Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. О понятии «банковское правоотношение» // Банк. дело. 1998. № 5, 6.

Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Предмет и метод банковского права // Государство и право. 1998. № 9.

Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Принципы банковского права // Государство и право. 1998. № 11.

Тосунян Г.А., Ефимова Л.Г. Правовое регулирование деятельности органов управления кредитной системой Франции и проблемы банковской системы России // Государство и право. 1994. № 6.

Тосунян Г.А., Ларичев В.Д. Криминологические проблемы кредитно-банковской деятельности // Аналитическое обозрение Центра комплексных и социальных исследований и маркетинга «Преступность в России». 1997. № 1, 2.

Третейский суд / Под ред. Г.А. Тосуняна. М., 1994.

Трофименко А. Споры о ценных бумагах // Рос. юстиция. 1998. № 6.

Трофимов К. Безналичные деньги: Есть ли они в природе // Хозяйство и право. 1997. № 3.

Трофимов К. Кредитные правоотношения коммерческого банка // Хозяйство и право. 1996. № 9.

Трофимов М. Финансирование под уступку денежного требования // Бизнес-адвокат. 1997. № 9.

Троценко И.Л. Некоторые правовые вопросы заключения, обеспечения и исполнения кредитного договора // Банк. дело. 1994. № 12.

Турбанов А.В. Банковская система Российской Федерации: проблемы реструктуризации // Деньги и кредит. 1998. № 2.

- Уникомбанк // Экономика и жизнь. 1995. № 8.
- Унифицированные правила по инкассо: Комментарии. М., 1998.
- Уполномоченные банки правительства Москвы: концепция и технология работы / Под ред. Г.А. Тосуняна. М., 1994.
- Уполномоченные банки правительства Москвы (теория и практика, документы) / Под ред. Н.В. Редько, А.А. Аветисяна, Т.А. Галкиной, И.Э. Логинова. М., 1997.
- Усоскин В.М. Банковские пластиковые карты. М., 1995.
- Усоскин В.М. Современный коммерческий банк: управление и операции. М., 1994.
- Уткин Э.А. Банковский маркетинг. М., 1994.
- Уткин Э.А. Словарь банковских терминов. М., 1997.
- Уткин Э.А. Стимулирование эффективности труда в российских коммерческих банках // Банкир России. 1995. № 3.
- Уткин Э.А. Стратегический менеджмент: способы выживания российских банков. М., 1996.
- Фадейкина Н.В. Банки, уполномоченные Администрациями территорий: открытый и точно критериально выверенный механизм конкурсного отбора // Сибирская фин. школа. Новосибирск, 1996. № 3.
- Фадейкина Н.В. Банковская система России. Новосибирск, 1995.
- Фадейкина Н.В. Информационное обеспечение для внутреннего регулирования деятельности коммерческих банков: Научно-методическое пособие. Новосибирск, 1995.
- Фадейкина Н.В. К вопросу о культуре аудита операций коммерческого банка в иностранной валюте // Совершенствование высшего профессионального образования молодежи: Межвуз. сб. научн. трудов. Новосибирск, 1995.
- Фадейкина Н.В. Культурная составляющая в профессиональной деятельности банков (к вопросу формирования уставного капитала ПБ и АБ) // Совершенствование высшего профессионального образования молодежи: Межвуз. сб. научн. трудов. Новосибирск, 1995.
- Фадейкина Н.В. Методические основы оценки правомерности формирования уставного капитала коммерческих банков. Новосибирск, 1995.
- Фадейкина Н.В. Методические основы реорганизации коммерческих банков: советы аудиторов // Директор. Новосибирск, 1996. № 10, 11.
- Фадейкина Н.В. Методологические основы регулирования деятельности негосударственных финансовых институтов: Автореф. дис. ... докт. экон. наук. СПб., 1996.
- Фадейкина Н.В. Методология финансового регулирования деятельности негосударственных финансовых институтов. Новосибирск, 1996.
- Фадейкина Н.В. Обеспечение возврата банковского вклада и защита интересов вкладчиков // Сибирская фин. школа. Новосибирск, 1996. № 4.
- Фадейкина Н.В. Об участии малых структур в формировании уставного капитала коммерческого банка // Культурное пространство формирования специалистов: Сб. научн. трудов. Новосибирск, 1993.

Фадейкина Н.В. Операции коммерческих банков с ценными бумагами: Учебно-метод. пособие. Новосибирск, 1995.

Фадейкина Н.В. О правомерности банковских операций по вкладам физических лиц // Сибирская фин. школа. Новосибирск, 1996. № 4.

Фадейкина Н.В. О правомерности открытия и ведения банковских счетов // Директор. Новосибирск, 1996. № 10, 11.

Фадейкина Н.В. О проблемах управления ресурсами коммерческих банков в современных условиях // Культурное пространство формирования специалистов: Сб. научн. трудов. Новосибирск, 1993.

Фадейкина Н.В. О роли государства в становлении института уполномоченных государством финансово-банковских структур для реализации федеральных и региональных программ // Сибирская фин. школа. Новосибирск, 1996. № 3.

Фадейкина Н.В. Основы аудита коммерческих банков. Новосибирск, 1995.

Фадейкина Н.В. Правовые и организационно-экономические основы деятельности коммерческих банков на территории Российской Федерации // Культурное пространство формирования специалистов: Сб. научн. трудов. Новосибирск, 1993.

Фадейкина Н.В. Практическое пособие для бухгалтеров и аудиторов по открытию и ведению банковских счетов. Новосибирск, 1996.

Фадейкина Н.В. Практическое пособие по созданию, регистрации и лицензированию деятельности коммерческих банков. Новосибирск, 1995.

Фадейкина Н.В. Региональное регулирование деятельности субъектов малого предпринимательства: финансово-кредитный аспект // Сибирская фин. школа. Новосибирск, 1996. № 3.

Фадейкина Н.В. Регулятивный банковский процесс. СПб., 1996.

Фадейкина Н.В. Рекомендации аудиторской фирмы «ФИНЭКС» по системе критериев для определения неудовлетворительной структуры баланса и скрытого банкротства коммерческих банков и финансовых учреждений // Директор. Новосибирск, 1995. № 11, 12.

Фадейкина Н.В. Саморегулирование деятельности кредитных организаций посредством внешнего, внутреннего аудита и контроля // Сибирская фин. школа. Новосибирск, 1996. № 2.

Фадейкина Н.В. Условия и порядок создания, регистрации и лицензирования коммерческих банков на территории Российской Федерации // Культурное пространство формирования специалистов: Сб. научн. трудов. Новосибирск, 1993.

Фадейкина Н.В. Учет операций с ценными бумагами в коммерческом банке // Финансы в Сибири. Новосибирск, 1995. № 6.

Фадейкина Н.В., Болгова Е.К. Саморегулирование деятельности негосударственных финансовых институтов: теория и практика. Новосибирск, 1996.

Фадейкина Н.В., Болгова Е.К., Сидоренко С.Ю. Финансовая политика и регулирование неплатежностью и несостоятельностью (банкротством) коммерческих банков. Новосибирск, 1996.

Фатхуллин А. Всемирный банк и Сибирская финансовая школа. Новосибирск, 1996. № 3.

Федеральный закон о банках и банковской деятельности: Текст. Комментарий. М., 1998.

Фельдман А. Российский рынок ценных бумаг // Экономист. 1993. № 76.

Фельдман А.А. Вексельное обращение: российская и международная практика. М., 1995.

Филатов В. Психология банковского и страхового дела // Финанс. бизнес. 1996. № 5.

Финансовая политика и регулирование неплатежеспособностью и несостоятельностью (банкротством) коммерческих банков. Новосибирск, 1996 (авт. Н.В. Фадейкина, Е.К. Болгова, С.Ю. Сидоренко).

Финансово-банковская школа — итоги трех кварталов 1993 г. // Экономика и жизнь. 1993. № 49.

Финансово-банковское образование в современном мире: опыт, проблемы, перспективы: Библиогр. указатель к Международной конференции, посвященной 50-летию Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации (18—19 сент., 1996 г.). М., 1996.

Финансово-банковское образование в современном мире: опыт, проблемы, перспективы: Тезисы докладов и выступлений на юбилейной международной конференции (18—19 сент., 1996 г.). М., 1996.

Финансовое право / Отв. ред. О.Н. Горбунова. М., 1996.

Финансовое право России: Учебник. М., 1995 (авт. Е.Ю. Грачева, Н.А. Куфакова, С.Г. Пепеляев).

Финансовое право Российской Федерации: Учебн. пособие / Отв. ред. М.В. Карасева. Воронеж, 1994 (авт. Л.К. Воронова, М.В. Карасева, Л.Б. Кудрявцева и др.).

Финансовое право: Теорет. курс. М., 1992.

Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1995.

Финансовые фьючерсы. М., 1993.

Финансовый магнат за партой: Беседа с генеральным директором Международной московской финансово-банковской школы А. Ждановым // Экономика и жизнь. 1993. № 37.

Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1997 (авт. Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова и др.).

Фисенко А. К вопросу о предпринимательской деятельности на рынке ценных бумаг // Хозяйство и право. 1997. № 11.

Харисов К. Высшее образование в сокращенные сроки — проблемы и перспективы // Деньги и кредит. 1996. № 4.

Хлестова И.О. Валютные операции и российское законодательство. М., 1997.

Цыпкин Г.А. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» // Дело и право. 1996. № 12.

Чекмарева Е. Лизинг — выгодная форма предпринимательства // *Хозяйство и право.* 1994. № 5.

Челноков В.А. Букварь кредитования. М., 1996.

Человек, который умеет не только мечтать: Беседа с директором Орловской банковской школы Центрального банка РФ М.С. Поздняковым // *Деньги и кредит.* 1994. № 2.

Черноиванова Т. Делая деньги, делать добро — так считают в Ессентукском институте управления, бизнеса и права // *Деловая жизнь.* 1994. № 7.

Ческидов Б. Развитие банковских операций с ценными бумагами. М., 1997.

Чесноков А.С. Инвестиционная стратегия, опционы и фьючерсы. М., 1993.

Чиркова М. Оценка залога как способа обеспечения возвратности кредита // *Хозяйство и право.* 1998. № 6.

Чтобы оставаться на месте — надо бежать вперед: Беседа с генеральным директором Международной московской финансово-банковской школы А. Ждановым // *Экономика и жизнь.* 1994. № 40.

Чубаров С. Договор банковского счета // *Хозяйство и право.* 1996. № 12.

Чурин С. Правовая природа сделок по безналичному переводу денежных средств // *Хозяйство и право.* 1998. № 4, 5.

Шамраев А. Правовые аспекты деятельности коммуникационных систем (на примере SWIFT) // *Хозяйство и право.* 1997. № 2.

Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования: зарубежный опыт и возможности его использования в России. М., 1994.

Шеремет А. Где багаж знаний для аудитора? // *Ваш партнер-консультант.* М., 1996. № 1.

Шерстобитов А., Шерстобитова О. Правовое регулирование межбанковских расчетов // *Закон.* 1995. № 1.

Ширинская Е.С. Операции коммерческих банков. М., 1995.

Ширинская З.Б. Бухучет и операционная техника в банках: Учебник. М., 1998.

Ширинская З.Б. Операции коммерческих банков и зарубежный опыт. М., 1993.

Шураев Г. Проблемы банковского образования: Материалы IV Международного банковского конгресса в Санкт-Петербурге (МБК-95) «Банковский персонал: подготовка, повышение квалификации и управление» // *Деньги и кредит.* 1995. № 5.

Эбке В. Международное валютное право. М., 1997.

Энг М.В., Лис Ф.А., Мауер Л.Дж. Мировые финансы: Пер. с англ. М., 1998.

Эрделевский А. Обязаны ли юридические лица хранить деньги в банке? // *Хозяйство и право.* 1997. № 5.

Эрделевский А. О расчетах по аккредитиву // *Хозяйство и право.* 1997. № 3.

Эрделевский А.М. Банковский вклад и права потребителя // Законность. 1998. № 3.

Эрделевский А.М. О расчетах по аккредитиву // Деньги и кредит. 1998. № 8.

Юхт А.И. Русские деньги от Петра Великого до Александра I. М., 1994.

Яни П.С. Уголовная ответственность за нарушение правил валютных операций // Законодательство и экономика. 1993. № 19, 20.

**ПРОГРАММА УЧЕБНОГО КУРСА
«БАНКОВСКОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
Общая часть»**

Тема 1. Банковское право как отрасль российского права

Банковское право — комплексная отрасль права. Обстоятельства, позволяющие выделить банковское право в самостоятельную отрасль права. Различия между основными и комплексными отраслями. Определение банковского права. Определение банковского законодательства. Соотношение между банковским правом и банковским законодательством.

Тема 2. Предмет банковского права

Отношения, регулируемые банковским правом. Банковское правоотношение: понятие и основные черты. Примеры банковских правоотношений: создание кредитной организации, банковская тайна, государственное целевое кредитование. Комплексное правоотношение. Понятие предмета банковского права.

Тема 3. Принципы банковского права

Понятие принципов банковского права, их классификация. Принцип неприкосновенности собственности. Принцип свободы экономической (банковской) деятельности. Принцип поощрения конкуренции и запрещения монополизации. Принцип осуществления банковской деятельности на едином экономическом пространстве. Принцип паритета (гармонизации) интересов всех субъектов банковского права. Принцип двухуровневого построения банковской системы России. Принцип экономического районирования при организационном построении Банка России. Принцип полисубъектности верхнего уровня банковской системы России. Принцип независимости Банка России от других органов государственной власти. Принцип ответственности Банка России за осуществление законодательно закрепленных за ним функций. Принцип монопольного осуществления Банком России эмиссии наличных денег и организации их обращения. Принцип сочетания государственного управления банковской системой России и ее самоуправления. Принцип недопустимости вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления в оперативную деятельность кредитных организаций. Разрешительный принцип банковского регулирования. Принцип исключительной правоспособности кредитных организаций. Принцип сохранения банковской тайны. Принципы срочности и возвратности денежных средств в процессе осуществления банковской деятельности, а также платности за оказанные банковские услуги.

Тема 4. Методы банковского права

Понятие метода правового регулирования. Методы, применяемые в банковском праве: гражданско-правовой метод, публично-правовой метод, комплексный метод.

Тема 5. Структура банковского права

Норма банковского права, субинститут и институт банковского права, Общая и Особенная части банковского права.

Тема 6. Источники банковского права

Понятие источника банковского права. Конституция РФ; федеральное банковское законодательство; подзаконные акты, содержащие нормы банковского права; нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; решения Конституционного Суда РФ; локальные акты кредитных организаций, а также внутренние акты Банка России; акты союзов и ассоциаций кредитных организаций; договоры; обычаи делового оборота, применяемые в банковской практике.

Тема 7. Банковское право как наука и учебная дисциплина

Состав науки банковского права. Предмет науки банковского права. Система науки банковского права. Методология науки банковского права (всеобщие методы, общенаучные и частнонаучные методы). Система науки банковского права. Библиография банковского права. Банковское право как учебная дисциплина.

Тема 8. Основные понятия банковского права

О юридических понятиях. Понятия банковского права: кредит; банк; кредитная организация; небанковская кредитная организация; банковские операции; лицензия на осуществление банковских операций; государственная регистрация кредитной организации; банковская деятельность; банковская тайна; банковская система.

Тема 9. Исторический опыт и перспективы правового регулирования банковской деятельности в России

Становление банковской системы России и ее нормативно-правовое регулирование в XVIII — начале XX в. Формирование кредитной системы СССР и ее нормативно-правовое регулирование в период проведения новой экономической политики (1921—1930 гг.). Необходимость экономической реформы в СССР. Зарождение банковской системы рыночного типа и адекватного банковского законодательства (середина 80-х — 1990 гг.). Системный банковский кризис 1998 г.: истоки и причины (1991—1998 гг.). Перспективы дальнейшего реформирования банковской системы и банковского законодательства Российской Федерации.

Тема 10. Современное банковское законодательство развитых стран Запада

США, Франция, Германия, Великобритания, Япония.

О Г Л А В Л Е Н И Е

К читателю	5
Предисловие	10
Глава I. Банковское право как отрасль российского права, как наука и учебная дисциплина	15
§ 1. Банковское право — комплексная отрасль права	16
§ 2. Предмет банковского права	22
§ 3. Принципы банковского права	39
1. Принципы, определяющие конституционный статус субъектов банковской деятельности	42
2. Принципы, определяющие порядок построения, функционирования и развития банковской системы Российской Федерации	50
§ 4. Методы банковского права	111
1. О методах правового регулирования	111
2. Гражданско-правовой метод	116
3. Публично-правовой метод	117
4. Комплексный метод	118
§ 5. Структура банковского права	121
1. Норма банковского права	122
2. Институт банковского права	122
3. Части банковского права	124
§ 6. Источники банковского права	126
1. Конституция Российской Федерации	128
2. Федеральное банковское законодательство	128
3. Подзаконные акты, содержащие нормы банковского права	129
4. Нормы международного права и международные договоры Российской Федерации	131
5. Решения Конституционного Суда РФ	133
6. Локальные акты кредитных организаций, а также внутренние акты Банка России	134
7. Акты союзов и ассоциаций кредитных организаций	135
8. Договоры	135
9. Обычаи делового оборота, применяемые в банков- ской практике	136
§ 7. Банковское право как наука и учебная дисциплина	139
1. Предмет науки банковского права	142
2. Методология науки банковского права	156
3. Система науки банковского права	166
4. Библиография банковского права	168
5. Банковское право как учебная дисциплина	169

Глава II. Основные понятия банковского права	171
§ 1. О юридических понятиях	171
§ 2. Кредит	172
§ 3. Банк	190
§ 4. Кредитная организация	193
§ 5. Небанковская кредитная организация	195
§ 6. Банковские операции	199
§ 7. Лицензия на осуществление банковских операций	210
§ 8. Государственная регистрация кредитной организации	215
§ 9. Банковская деятельность	220
§ 10. Банковская тайна	230
§ 11. Банковская система	255
Глава III. Исторический опыт и перспективы правового регулирования банковской деятельности в России	265
§ 1. Становление банковской системы России и ее нормативно-правовое регулирование в XVIII — начале XX века	265
§ 2. Формирование кредитной системы СССР и ее нормативно-правовое регулирование в период проведения новой экономической политики (1921—1930 гг.)	290
§ 3. Необходимость экономической реформы в СССР. Зарождение банковской системы рыночного типа и адекватного банковского законодательства (середина 80-х — 1990 гг.)	303
§ 4. Системный банковский кризис 1998 года в Российской Федерации: истоки (1991—1998 гг.) и причины.	329
§ 5. Перспективы дальнейшего реформирования банковской системы и банковского законодательства Российской Федерации	349
Приложение I. Библиографический указатель работ по банковскому праву, изданных на русском языке в XIX—XX вв. (по 1998 год включительно)	388
1. Библиография периода до 1917 года	388
2. Библиография периода с 1917 по 1991 год включительно	393
3. Библиография периода с 1991 по 1998 год включительно	416
Приложение II. Программа учебного курса «Банковское право Российской Федерации. Общая часть»	443

Учебное издание

*Тосунян Гарегин Ашотович
Викулин Александр Юрьевич
Экмалян Ашот Мамиконович*

**БАНКОВСКОЕ ПРАВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
Общая часть**

Учебник

Редактор *Н.К. Воеводенко*
Корректор *Н.Е. Павлова*
Художественный редактор *А.В. Антипов*
Компьютерная верстка *Г.С. Брудовской*

**Книги Издательской группы «Юристь»
можно купить или заказать:**

• В книготорговом объединении «Юристь — Гардарика»

105082, Москва, ул. Ф. Энгельса, д. 75, стр. 10
(ст. метро «Бауманская»)

Тел.: (095) 797-9081, 797-9082, 797-9083, 797-9084,
363-0634, 363-0635, 363-0636

Адрес электронной почты: ug_grd@aha.ru

Интернет-магазин «Юристь — Гардарика»: <http://www.u-g.ru>

Оптовый отдел, «Книга-почтой» — с 9.00 до 18.00, выходные — суб., воскр

Розничный магазин — с 10.30 до 20.00 (понед. — суб.)

с 10.00 до 16.00 (воскр.)

• В книжном магазине «Юристь»

101000, Москва, Лубянский пр., д. 7, стр. 1
(ст. метро «Лубянка», «Китай-город»)

Тел.: (095) 928-4840

Время работы: с 10.00 до 19.00 (выходные — суб., воскр.)

Изд. лиц. № 071461 от 26.06.97.

Подписано в печать 19.07.99. Формат 60 × 90 1/16.

Печать офсетная. Усл.-печ. л. 28,0.

Тираж 3000 экз. Заказ № 9069

Издательская группа «Юристь»

101000, Москва, Лубянский пр., д. 7, стр. 1

Тел.: (095) 928-4840



9 785797 502333

Отпечатано в полном соответствии
с качеством предоставленных диапозитивов
в ОАО «Можайский полиграфический комбинат»
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93