

К ВОПРОСУ О ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2012 Е.М. Ашмарина

доктор юридических наук, профессор

© 2012 Ф.К. Гизатуллин

кандидат юридических наук

Всероссийская государственная налоговая академия

Министерства финансов Российской Федерации

E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

На основании действующего российского законодательства рассмотрены отдельные аспекты современной банковской системы (в ее институциональном аспекте) и банковской деятельности Российской Федерации.

Ключевые слова: банковская система, кредитная система, банковская деятельность, банковская операция, отношения в сфере банковской деятельности.

Банковская деятельность является одним из системообразующих сегментов экономической деятельности любого государства. От надлежащего построения банковской системы страны зависит экономическое благополучие и ее социально-политическая стабильность.

Банковская система непосредственно соотносится с кредитной системой государства. Современная кредитная система может быть рассмотрена двояко. Во-первых, она представляет собой совокупность кредитно-расчетных и платежных отношений, которые базируются на определенных формах и методах кредитования. Во-вторых (институционально), это совокупность различных кредитно-финансовых институтов, действующих на финансовом рынке и осуществляющих аккумуляцию и перераспределение денежного капитала в стране.

В большинстве экономически развитых стран существует банковско-кредитная система, состоящая из следующих институтов:

- 1) центральный банк;
- 2) банки (коммерческие, сберегательные, ипотечные банки);
- 3) специализированные небанковские кредитно-финансовые институты (страховые компании, инвестиционные фонды, пенсионные фонды и пр.).

Центральный банк в системе данных институтов призван играть главенствующую роль и обеспечить реализацию государственных интересов путем предварительного, текущего и пос-

ледующего контроля и надзора за деятельностью прочих субъектов банковской и кредитной системы.

Таким образом, банковскую систему Российской Федерации можно обобщенно представить себе следующим образом:

во-первых, в виде совокупности общественных отношений, реализуемых в процессе банковской деятельности, которые регулируются нормами права и представляют собой предмет банковского права;

во-вторых, в виде совокупности субъектов, наделенных российским законодательством специальными полномочиями для участия в банковской деятельности (институциональный аспект), которая может быть представлена двояким образом, а именно:

- в узком смысле, в виде двух первых элементов кредитной системы страны (Центральный банк и банковские организации);

- в широком смысле, в виде следующих институтов:

Центрального банка Российской Федерации; специально созданных для ведения собственно банковской деятельности (а именно проведения банковских операций, перечень которых законодательно закрыт) коммерческих организаций (банки);

организаций, участвующих в банковской деятельности путем осуществления отдельных банковских операций (небанковские кредитно-финансовые институты);

структур, деятельность которых неразрывно связана с банковской деятельностью и невозможна в отрыве от банковской системы Российской Федерации (например, Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»).

Итак, рассмотрение институционального аспекта банковской системы в широком смысле позволяет нам сделать вывод о том, что, помимо Центрального банка Российской Федерации и банковских организаций, в нее входят небанковские кредитно-финансовые институты и структуры, деятельность которых неразрывно связана с банковской деятельностью.

Субъектный состав банковской системы и правила взаимодействия его элементов устанавливаются нормами национального банковского законодательства, степень адекватности которого оказывает конструктивное или деструктивное влияние на результаты банковской деятельности в масштабах государства и общества.

Рассмотрим далее понятие и содержание банковской деятельности, поскольку (в соответствии с критерием участия в банковской деятельности) к элементам банковской системы могут быть отнесены и иные субъекты банковской экономической деятельности (небанковские кредитно-финансовые институты и структуры, деятельность которых неразрывно связана с банковской деятельностью). Действительно, согласно функциональному подходу, имеющему своим основанием экономические аспекты банковской деятельности, но при этом пользующемуся популярностью и среди ученых-юристов¹, в банковскую систему включаются все те организации, которые либо прямо занимаются банковскими операциями, либо содействуют их осуществлению².

Именно в процессе банковской деятельности банковская система (в совокупности любых ее элементов) приходит в движение. Профессор А.Г. Братко к числу признаков и элементов банковской деятельности относит предмет, цели, субъекты, содержание и правовое регулирование банковской деятельности³. Таким образом, все отношения между элементами банковской системы возникают, изменяются и прекращаются в связи с осуществляемой ими банковской деятельностью⁴.

По мнению А.Г. Братко, следует различать основную и вспомогательную банковскую деятельность⁵. Основная банковская деятельность - это деятельность кредитной организации, кото-

рая включает банковские операции и сделки. Вспомогательная банковская деятельность направлена на обеспечение благоприятных и безопасных условий осуществления основной банковской деятельности, например, охрана, система безопасности и иные аналогичные виды деятельности специальных подразделений кредитной организации⁶.

Кроме того, к банковской деятельности следует относить и конструирование банковской системы, налаживание взаимодействия ее элементов⁷.

В целом, можно утверждать, что банковская деятельность является:

- с одной стороны, одним из видов финансовой деятельности публичного субъекта, поскольку в процессе банковской деятельности происходят процессы, опосредующие аккумуляцию, перераспределение и использование финансовых денежных потоков в масштабах государства. В силу этого банковская деятельность как особый вид деятельности, в котором присутствует публичный интерес, регулируется финансово-правовыми нормами, содержащимися в специальных законах;

- с другой - одним из видов предпринимательской деятельности и основывается на сделках, которые оформляют отношения кредитных организаций с иными организациями. Предпринимательские и гражданско-правовые аспекты банковской деятельности регулируются соответствующими отраслями российского права.

Большинство существующих в юридической литературе дефиниций определяют банковскую деятельность через осуществление банковских операций (перечисленных в Законе о банках) на основании лицензии, выданной Банком России.

Таким образом, в упрощенном виде (в узком смысле) можно определить, что *банковской деятельностью* является подлежащая лицензированию Банком России деятельность специального субъекта (кредитной организации) по осуществлению совокупности *банковских операций* с целью извлечения прибыли посредством использования различных финансовых инструментов (банковских продуктов).

В свою очередь, понятие «банковская операция» является достаточно широким и используется в законодательстве в разных значениях в зависимости от контекста и нормативного акта.

Например, Закон о банках (ст. 5) толкует понятие банковской операции через перечисление

конкретных видов гражданско-правовых сделок, совершаемых кредитными организациями на основании лицензии, выданной Банком России. Там же отдельно от банковских операций перечислены и названы также иные “сделки”, которые вправе осуществлять кредитные организации. Но следует отметить, что содержащиеся в Законе о банках понятия и различия банковских операций и иных “сделок” кредитных организаций не совпадают с законодательным определением понятия сделки, содержащимся в ст. 153 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) (действие, направленное на установление, изменение и прекращение прав и обязанностей). В гражданско-правовом смысле понятие банковской операции может совпадать с понятием сделки, включая в себя одну сделку, но может включать в себя и несколько сделок. Например, обозначенная в Законе о банках одна банковская операция выдачи банковской гарантии всегда сопровождается совершением нескольких сделок: сделка по выдаче гарантии, совершаемая между банком-гарантом и клиентом-принципалом, и сделка по реализации гарантии, совершаемая между банком-гарантом и бенефициаром - контрагентом клиента-принципала.

Отделяя от понятия банковской операции другие гражданско-правовые сделки, совершаемые кредитными организациями, но не относящиеся в значении Закона о банках к банковским операциям, Закон о банках относит к числу сделок также иные операции кредитных организаций, в частности, операции с драгметаллами, лизинговые операции и т.п. В связи с этим следует отметить, что значения понятий “банковские операции” и “операции банков”, используемых в нормативных документах, регулирующих банковскую деятельность, не совпадают. В последнем случае отражаются обычно экономическое содержание и фактическая сущность действий кредитной организации, которые могут не сопровождаться его отношениями с клиентами и иными контрагентами. Например, в Положении “О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации” от 24 апреля 2008 г. № 318-П⁸ Банк России называет операциями такие действия кредитных организаций с наличными деньгами, как загрузка и изъятие наличных денег в банкомат, терминал, сейф и т.д. В то же

время в Законе о банках данные операции не названы в числе банковских операций.

Поскольку Закон о банках определяет, что банковские операции могут осуществляться только кредитными организациями на основании лицензии, выданной Банком России, следовательно, иные “сделки” и операции могут осуществляться и другими субъектами без лицензии. Исключением являются Банк России и государственная корпорация “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)”, которые осуществляют некоторые виды банковских операций, действуя без лицензий на основании специальных законов, регулирующих их деятельность.

Таким образом, в значении, предусмотренном Законом о банках, банковские операции характеризуются следующими свойствами:

- это сделки кредитных организаций, которые предусматривают двусторонние отношения кредитной организации с клиентом (контрагентом);
- они указаны в специальном источнике права (в Законе о банках);
- право их осуществления закреплено за кредитными организациями;
- они требуют наличия лицензий для своего осуществления;
- используются как критерий, отличающий правоспособность кредитных организаций от всех иных субъектов коммерческой деятельности.

Учитывая, что под деятельностью обычно понимается совокупность постоянно совершаемых однородных действий, можно утверждать, что банковская деятельность представляет собой совокупность банковских операций, определенных Законом о банках, постоянно осуществляемых кредитными организациями, которая отличает кредитные организации от иных субъектов, осуществляющих сделки, имеющие такую же экономическую сущность.

Вместе с тем определение банковской деятельности только через перечень лицензируемых банковских операций, закрепленный в Законе о банках, недостаточен для уяснения сущности и содержания банковской деятельности, поскольку отдельные виды операций, осуществляемых кредитными организациями, могут производиться и другими (не кредитными) организациями. Например, отправление почтовых денежных переводов органами почтовой связи по своей форме, содержанию и экономической сути не отличается от

операций денежных переводов по поручению физических лиц без открытия банковского счета, осуществляемых кредитными организациями на основании лицензии Банка России. Тем не менее организациям почтовой связи для осуществления указанных операций лицензия Банка России не требуется. Так же и Внешэкономбанк на основании специального Федерального закона “О банке развития” № 82-ФЗ⁹ осуществляет банковские операции без получения лицензии.

В условиях общей правовой неопределенности попробуем, тем не менее, определить понятие “банковская деятельность”:

- во-первых, через содержание норм Закона о банках;

- во-вторых, с учетом содержания понятия “банковская система” в узком смысле (ЦБ РФ и банки) и в широком смысле (ЦБ РФ, банки, небанковские кредитные организации, прочие структуры, деятельность которых неразрывно связана с банковской деятельностью).

Поскольку собственно банковская деятельность (в узком смысле), исходя из буквального понимания понятия “банковская” означает “осуществляемая банками” и является деятельностью банков в буквальном значении понятия “банк”, необходимо определить, чем именно банк отличается от иных участников общественных отношений.

Согласно ст.1 Закона о банках основным отличием банка от иной (небанковской) кредитной организации является возможность осуществления только банками совокупности конкретных банковских операций, образующих своеобразную “триаду”: 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.

Поскольку именно данная “триада” операции (привлечение, учет на счетах, размещение денежных средств) и отличает банки от всех иных организаций, в том числе небанковских кредитных организаций, постольку, представляется, что именно указанная совокупность операций должна использоваться в качестве основы для определения банковской деятельности (в узком смысле).

Кроме того, согласно Закону о банках кредитным организациям, которые осуществляют банковские операции, запрещается осуществлять

страховую, торговую и производственную деятельность, поэтому указанный запрет также должен учитываться в определении банковской деятельности.

При наличии системности, постоянства, целенаправленности и исключительности (лицензирование и запрет на иные виды деятельности) осуществление указанных операций преобразуется в банковскую деятельность.

Тем не менее Закон о банках регулирует банковскую деятельность не только в прямом значении этого понятия. Ввиду того, что банковская деятельность опосредует денежный оборот, который является одним из основных элементов экономики, эта деятельность, в отличие от иных видов деятельности, подвергается особо усиленному регулированию и контролю со стороны государства в целях обеспечения экономической стабильности.

Данное условие воплощается в лицензировании банковской деятельности.

Следовательно, в узком смысле и в прямом значении понятия *собственно банковская деятельность* может быть определена как *совокупность осуществляемых на основании лицензии Банка России действий по осуществлению кредитными организациями банковских операций по привлечению денежных средств, их учету на открываемых для этого банковских счетах, а также возмездному и временному распоряжению этими денежными средствами от своего имени, при условии запрета совмещения указанных действий со страховой, торговой и производственной деятельностью*.

Реализация иных банковских операций, перечисленных в законе о банковской деятельности, не является существенным фактором для определения банковской деятельности в узком смысле, поскольку они могут проводиться иными организациями, как на основании лицензии Банка России, так и без оной (например, переводы денежных средств по поручениям физических лиц без открытия счета).

Говоря о лицензировании как одном из разрешительных инструментов правового регулирования банковской деятельности, следует отметить, что лицензирование как разрешение предполагает также необходимость и последующего контроля за лицензируемой деятельностью, не только на стадии выдачи, но и на стадии использования лицензии, соответственно, банковская деятельность как всякая лицензируемая деятель-

ность требует соблюдения определенных условий, без которых ее осуществление невозможно. Это соблюдение контролируется специальными уполномоченными государством субъектами.

Следовательно, особенность банковской деятельности определяется не только совершением конкретного набора видов банковских операций, но и тем, в каких условиях и каким образом они осуществляются и как регулируются, а также тем, что эта деятельность неразрывно связана с функциями контроля и регулирования со стороны уполномоченного на то (лицензирующего) лица (органа). Как исключение, следует также учитывать, что в отдельных случаях, предусмотренных специальными законами, банковская деятельность может осуществляться и без лицензий, например, Банком России и Внешэкономбанком.

Таким образом, *банковская деятельность, в широком смысле*, может быть определена как совокупность следующих трех ее направлений:

- *контролируемая Банком России деятельность экономических субъектов по совершению банковских операций, выполняемая на основании специального разрешения (лицензии), выданного Банком России, или на основании специального закона;*

- *деятельность Банка России, связанная с выдачей и контролем соблюдения условий использования данной лицензии и совершения банковских операций;*

- *вспомогательная банковская деятельность направленная на обеспечение благоприятных и безопасных условий осуществления основной банковской деятельности.*

Рассматривая далее современную банковскую систему в качестве критерия для определения принадлежности к ней отдельных элементов (институциональный аспект), примем не только связь с банковскими операциями (банковская деятельность в узком смысле), но и с банковской деятельностью в целом (в широком смысле). Так, по критерию связи с банковской деятельностью к элементам современной банковской системы страны могут быть отнесены следующие субъекты экономической деятельности.

Во-первых, Банк развития (Внешэкономбанк), который, если строго следовать определению кредитной организации, содержащемуся в Законе о банках, не является кредитной организацией, но тем не менее отвечает всем признакам и функциям банковской кредитной организа-

ции, за исключением отсутствия лицензии, выданной Банком России.

Во-вторых, Закон о банках называет такие структуры, объединяющие банки, как союзы и ассоциации кредитных организаций (ст. 3), банковские группы и банковские холдинги (ст. 4), которые по принципу их связи с банками, а через них - и с банковской деятельностью, также могут быть отнесены к элементам банковской системы.

В-третьих, за пределами банковской системы Закон о банках оставил таких субъектов экономической деятельности, деятельность которых неразрывно связана с банковской деятельностью и невозможна в отрыве от банковской системы Российской Федерации, - это Государственная корпорация "Агентство по страхованию вкладов" (далее - АСВ) и многочисленные Бюро кредитных организаций (далее - БКИ). Более того, деятельность банков в настоящее время также практически невозможна в отрыве от АСВ и БКИ.

В-четвертых, к элементам банковской системы по принципу участия в банковской деятельности могут быть отнесены также субъекты, участвующие в совершении отдельных банковских операций, а именно банковские платежные агенты, указанные в ст. 3 Федерального закона "О национальной платежной системе" от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ¹⁰.

Деятельность не всех перечисленных структур непосредственно охватывается контрольными полномочиями Банка России, но при этом их деятельность неотрывно связана с осуществлением банковской деятельности кредитными организациями.

Таким образом, институциональный аспект современной банковской системы Российской Федерации включает в себя следующие элементы: Банк России, АСВ, банковские кредитные организации, Банк развития (ВЭБ), небанковские кредитные организации, банковские группы и банковские холдинги, филиалы и представительства иностранных банков, бюро кредитных историй, банковские платежные агенты, союзы и ассоциации кредитных организаций.

Современная банковская система Российской Федерации может быть разделена на три уровня по критерию наличия властных полномочий у отдельных элементов системы и критерию характера взаимодействия элементов между собой.

К первому (высшему) уровню банковской системы России относятся элементы, обладаю-

щие определенными властными полномочиями по отношению к элементам, составляющим второй уровень. Основным элементом первого уровня является Банк России как субъект, наделенный Законом о Банке России властными полномочиями в целях реализации государственного влияния на банковскую систему, имеющий контрольно-надзорные и регулирующие полномочия. В качестве второго элемента высшего уровня банковской системы России можно рассматривать и АСВ как субъект, также наделенный властными полномочиями по отношению к элементам второго уровня. В соответствии с Федеральным законом "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" от 3 декабря 2003 г. (№ 177-ФЗ)¹¹ АСВ является страховщиком вкладов в силу закона, обладает полномочиями издания нормативных актов по вопросам страхования вкладов, определяет размеры страхового резервирования вкладов, обязательные для всех банков, является конкурсным управляющим и ликвидатором кредитных организаций, наделен функциями предупреждения банкротства банков, участвует в процедурах банкротства кредитных организаций одновременно с Банком России. Несмотря на то, что Банк России по сравнению с АСВ обладает более широкими властными полномочиями, оказывающими воздействие на банковскую систему России, их взаимодействие между собой как элементов первого уровня банковской системы характеризуется отношениями паритетности, определенными федеральными законами.

Второй уровень банковской системы образуют все иные вышеназванные элементы банковской системы, кроме союзов и ассоциаций кредитных организаций. При этом взаимодействие элементов второго уровня банковской системы с элементами первого уровня за редким исключением строится как на уровне административных правоотношений, так и на уровне равноправных (договорных) отношений. А их взаимодействие строится на уровне договорных отношений.

Элементы второго уровня банковской системы России, в свою очередь, могут быть подразделены на несколько групп.

Первую группу второго уровня образуют банковские кредитные организации, Банк развития (ВЭБ), небанковские кредитные организации, являющиеся непосредственным "рабочим" слоем банковской системы. Данные элементы выделены в отдельный уровень по принципу самого не-

посредственного участия в осуществлении банковских операций.

Вторую группу второго уровня банковской системы образуют банковские группы и холдинги. Согласно ст. 4 Закона о банках, банковской группой признается объединение кредитных организаций, в котором головная кредитная организация оказывает прямо или косвенно существенное влияние на решения, принимаемые органами управления другой кредитной организации. (Например, банковская группа ВТБ включает в себя более 20 банков, в том числе ВТБ 24, ТрансКредитБанк, Банк Москвы и другие банки.) Банковским холдингом признается объединение юридических лиц с участием кредитной организации, в котором юридическое лицо, не являющееся кредитной организацией (головная организация банковского холдинга), имеет возможность прямо или косвенно оказывать существенное влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации. Юридические лица, объединенные в банковский холдинг, могут создавать специальную управляющую организацию, основной задачей которой является управление холдингом и которая сама не вправе заниматься банковской деятельностью (а также не вправе заниматься страховой, торговой и производственной деятельностью).

Банковские холдинги и банковские группы отличаются от иных участников банковской системы тем, что они как объединения юридических лиц сами не являются юридическими лицами и как таковые непосредственно не осуществляют банковские операции. При этом характер взаимосвязей внутри этих образований определяется либо корпоративными отношениями в силу владения одних организаций долями в уставных капиталах других организаций, либо договорными отношениями. Однако, несмотря на то, что банковские группы и банковские холдинги непосредственно не осуществляют банковские операции, они, тем не менее, могут оказывать влияние на их осуществление через влияние на кредитные организации, входящие в банковские группы и банковские холдинги.

Соответственно, Банк России осуществляет контроль за формированием и состоянием банковских холдингов и банковских групп. В частности, на основании Положения Банка России "О порядке представления информации о банковских холдингах" от 19 сентября 2002 г. № 197-П¹² хол-

динги представляют в Банк России информацию о своем формировании и составе, а на основании Положения “О консолидированной отчетности” от 30 июля 2002 г. №191-П¹³ и указания Банка России “Об опубликовании и представлении информации о деятельности кредитных организаций и банковских (консолидированных) групп” от 20 января 2009 г. № 2172-У¹⁴ банковские холдинги и банковские группы регулярно представляют в Банк России свою отчетность.

Третью группу второго уровня банковской системы образуют филиалы и представительства иностранных банков, объединенные по принципу их принадлежности к юридическим лицам, образованным на территории иных государств. Тем не менее, поскольку их задачей является функционирование на территории Российской Федерации и их деятельность определенным образом связана с осуществлением банковской деятельности, они могут быть отнесены к числу элементов банковской системы России.

Четвертую группу второго уровня банковской системы, иногда также называемую банковской инфраструктурой, образуют БКИ и управляющие организации банковских холдингов. Указанные элементы объединены в одну группу по принципу их неотрывной связи с банковской деятельностью и их вспомогательного характера. Несмотря на то, что они сами не производят банковскую деятельность, существование этих организаций невозможно без кредитных организаций, осуществляющих банковскую деятельность.

Пятую группу второго уровня банковской системы образуют банковские платежные агенты - организации, которые, помимо осуществления иной деятельности, привлекаются банками на договорной основе в качестве агентов для осуществления банковских операций переводов денежных средств без открытия банковских счетов на основании Федерального закона “О национальной платежной системе” от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ.

Третий уровень банковской системы образуют союзы и ассоциации кредитных организаций, являющиеся юридическими лицами - некоммерческими организациями, создаваемыми для защиты и представления интересов своих членов, координации их деятельности, выработки рекомендаций по осуществлению банковской деятельности и решению иных совместных задач кредитных организаций. Союзы и ассоциации кредит-

ных организаций могут быть выделены в самостоятельный уровень банковской системы по принципу отсутствия непосредственного властного воздействия на них со стороны Банка России и АСВ, образующих первый уровень банковской системы.

Как некоммерческие организации союзы и ассоциации кредитных организаций не вправе осуществлять банковские операции, как, например, банковские платежные агенты, и не связаны с осуществлением банковских операций даже на опосредованном уровне, как, например, банковские холдинги и бюро кредитных историй. Соответственно, Банк России не вправе регулировать их деятельность. Тем не менее союзы и ассоциации как юридические лица образованы кредитными организациями, активно участвуют в продвижении их интересов на законодательном уровне и как таковые оказывают существенное влияние на нормативное регулирование банковской деятельности. Их мнения и предложения учитываются при подготовке законодательства о банках и банковской деятельности, о страховании вкладов и о бюро кредитных историй, при подготовке нормативных документов Банка России и Правительства России.

На настоящий момент в Российской Федерации существует более 50 банковских ассоциаций и союзов, наиболее крупными из которых являются Ассоциация российских банков и Ассоциация региональных банков России.

Ассоциация российских банков (АРБ) создана в 1991 г., является негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей по состоянию на декабрь 2011 г. 518 банков и других кредитных организаций, которым принадлежит более 92 % совокупного банковского капитала и свыше 93 % всех активов российской банковской системы, а также 190 иных организаций, деятельность которых связана с функционированием финансово-кредитной системы Российской Федерации. В состав АРБ входят все 30 крупнейших банков России, 55 банков с полным и 17 банков с более чем на половину иностранным участием в уставном капитале, 15 представительств иностранных банков, а также все члены большой аудиторской четверки.

Ассоциация региональных банков России (АРБР) создана в 1990 г. с участием 37 банков как ассоциация акционерно-коммерческих промышленно-строительных банков. Сейчас Ассо-

циация является негосударственной некоммерческой организацией, добровольно объединяющей банки и иные юридические лица в целях координации деятельности обеспечения защиты их прав и представления общих интересов ее членов в государственных и иных органах. В 1999 г. Ассоциация переименована в Ассоциацию региональных банков России. По состоянию на декабрь 2011 г. АРБР насчитывает более 450 членов. Среди них - крупные системообразующие кредитные учреждения всероссийского масштаба, банки с участием иностранного капитала, небанковские организации, оказывающие услуги финансовым и банковским организациям, общественные организации, средства массовой информации.

Несмотря на кажущуюся разнородность вышеуказанных элементов банковской системы России, она, тем не менее, является централизованной, так как все ее элементы тесно связаны с банковской деятельностью, которая и обуславливает их существование. Но при этом функции регулирования банковской деятельности и надзора за ней согласно Закону о банках и Закону о Банке России сосредоточены в руках Банка России, который таким образом является центральным звеном, “цементирующим” банковскую систему России.

Следует отметить, что наряду с вышеуказанными элементами банковской системы на территории России действует также несколько видов организаций, которые вправе совершать сделки, имеющие сходство с банковскими операциями, указанными в Законе о банках. К ним относятся, в частности:

- ломбарды, действующие на основании Федерального закона “О ломбардах” от 19 июля 2007 г. № 196-ФЗ¹⁵ и осуществляющие выдачу займов под проценты под залог имущества;

- кредитные кооперативы, действующие на основании Федерального закона “О кредитной кооперации” от 8 июля 2009 г. № 190-ФЗ¹⁶, предоставляющие займы своим членам (пайщикам) для удовлетворения их финансовых потребностей;

- микрофинансовые организации, действующие на основании Федерального закона “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях” от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ¹⁷, выдающие займы в пределах фиксированной суммы (до 1 000 000 руб.) неограниченному кругу лиц;

- Федеральная служба почтовой связи, действующая на основании Федерального закона “О

почтовой связи” от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ¹⁸ и осуществляющая, помимо прочей деятельности, также переводы (почтовые) денежных средств;

- платежные агенты - организации, не относящиеся к вышеуказанной категории банковских агентов, действующие на основании Федерального закона “О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами” от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ¹⁹ и помимо прочей деятельности осуществляющие переводы денежных средств без открытия банковских счетов на основании договоров с организациями - получателями денежных средств;

- страховые организации, действующие на основании Закона “Об организации страхового дела в Российской Федерации” от 27 ноября 1992 г. № 4015-1²⁰ и выдающие банковские гарантии на основании гл. 23 и гл. 48 ГК РФ;

- Федеральное казначейство, осуществляющее на основании ст. 116.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации открытие и ведение лицевых счетов администраторов, распорядителей и получателей бюджетных средств для учета операций с бюджетными средствами.

Тем не менее, несмотря на осуществление перечисленных операций, указанные вышеперечисленные организации *не могут быть отнесены к банковской системе*, поскольку:

- данные операции осуществляются ими на основании законов, в соответствии с которыми они образованы, и не требуют наличия лицензий, выдаваемых Банком России;

- сочетание осуществляемых ими операций не образует совокупности, необходимой для банковских или небанковских кредитных организаций.

Соответственно, деятельность перечисленных организаций не является банковской в законодательном понимании данного термина.

На примере указанных организаций становится очевидным, что определение элементов банковской системы только через их отношение к осуществлению банковских операций является ненадлежащим, так как субъекты, включаемые в систему по этому основанию, выпадают из единого основания, используемого для построения системы “банковская деятельность”.

Таким образом, *современная банковская система (институциональный аспект) Российской Федерации, будучи одним из элементов экономической системы страны, может быть определена как совокупность организа-*

ций, непосредственно осуществляющих банковскую деятельность либо отдельные банковские операции, а также организаций и их объединений, существование и деятельность которых прямо зависит от организаций, осуществляющих банковскую деятельность.

¹ См., например: *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмаляян А.М.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть: учебник / под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 258; *Олейник О.М.* Основы банковского права: курс лекций. М., 2005. С. 172; *Ефимова Л.Г.* Банковское право. Банковская система Российской Федерации. Т. 1. М., 2010. С. 10-12.

² См.: *Пономаренко В.Е.* Финансово-правовые основы кредитной и банковской систем // Финансовое право: учебник / под ред. Е.М. Ашмаринной. М., 2012. С. 218.

³ *Братко А.Г.* Банковское право в России (вопросы теории и практики). М., 2007. С. 17-20.

⁴ См.: *Пономаренко В.Е.* Указ. соч. С. 216.

⁵ См.: *Хоменко Е.Г.* Правовое положение кредитных организаций // Предпринимательское право: учебник / под ред. Г.Ф. Ручкиной. М., 2009. С. 332.

⁶ *Братко А.Г.* Банковское право (теория и практика). М., 2000. С. 25, 26.

⁷ См.: *Олейник О.М.* Основы банковского права: курс лекций. М., 1997. С. 21.

⁸ Положение о порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монет Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации: [утв. Банком России 24 апр. 2008 г. № 318-П]; [ред. от 7 февр. 2012 г.]; [зарегистрировано в Минюсте РФ 26 мая 2008 г. № 11751] // Вестн. Банка России. 2008. 6 июня (№ 29-30).

⁹ О банке развития: федер. закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ: [ред. от 7 нояб. 2011 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2007. 28 мая (№ 22). Ст. 2562.

¹⁰ О национальной платежной системе: федер. закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2011. 4 июля (№ 27). Ст. 3872.

¹¹ О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: федер. закон от 23 дек. 2003 г. № 177-ФЗ: [ред. от 03.12.2011] // СЗ РФ. 29 дек. 2003. (№ 52 (ч. I)). Ст. 5029.

¹² Положение о порядке представления информации о банковских холдингах: [утв. Банком России 19 сент. 2002 г. № 197-П]; [зарегистрировано в Минюсте РФ 18 окт. 2002 г. № 3874] // Вестн. Банка России. 2002. 30 окт. (№ 57).

¹³ Положение о консолидированной отчетности: [утв. Банком России 30 июля 2002 г. № 191-П]; [ред. от 9 июля 2007 г.]; [зарегистрировано в Минюсте РФ 11 окт. 2002 г. № 3857] // Вестн. Банка России. 2002. 31 окт. (№ 58).

¹⁴ Об опубликовании и представлении информации о деятельности кредитных организаций и банковских (консолидированных) групп: указание Банка России от 20 янв. 2009 г. № 2172-У: [зарегистрировано в Минюсте РФ 18 февр. 2009 г. № 13395] // Вестн. Банка России. 2009. 26 февр. (№ 14).

¹⁵ О ломбардах: федер. закон от 19 июля 2007 г. № 196-ФЗ: [ред. от 2 нояб. 2007 г.] // СЗ РФ. 2007. 30 июля (№ 31). Ст. 3992.

¹⁶ О кредитной кооперации: федер. закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ: [ред. от 30 нояб. 2011 г.] // СЗ РФ. 2009. 20 июля. (№ 29). Ст. 3627.

¹⁷ О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях: федер. закон от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ: [ред. от 30 нояб. 2011 г.] // СЗ РФ. 2010. 5 июля (№ 27). Ст. 3435.

¹⁸ О почтовой связи: федер. закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ: [ред. от 6 дек. 2011 г.] // СЗ РФ. 1999. 19 июля (№ 29). Ст. 3697.

¹⁹ О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами: федер. закон от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ: [ред. от 27 июня 2011 г.] // СЗ РФ. 2009. 8 июня (№ 23). Ст. 2758.

²⁰ Об организации страхового дела в Российской Федерации: закон РФ от 27 нояб. 1992 г. № 4015-1: [ред. от 30 нояб. 2011 г.] // Рос. газ. 1993. 12 янв. (№ 6).

Поступила в редакцию 03.04.2012 г.