

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

Асадов А.М.

В статье рассматривается экономико-правовой аспект процесса формирования банковской системы России и ее специфические особенности по сравнению с банковскими системами США, Германии и Франции. Анализируется влияние становления банковской системы России на аналогичный процесс в странах ближнего зарубежья. Автором предлагаются критерии для разделения этапов формирования банковской системы России, позволяющего делать выводы о дальнейших путях развития банковской системы России и национальной финансовой системы в целом.

В современных условиях система финансовых органов государства в Российской Федерации представляет собой многоуровневую, основанную на принципе разделения властей систему отношений. Этот порядок был установлен в начале 90-х годов федеральными законами, регулирующими деятельность кредитных организаций, и закреплён в действующей Конституции РФ. Впервые в истории нашей страны Банк России получает такой уровень самостоятельности, в частности – независимость от исполнительной власти. Поэтому деятельность Банка России, правовая природа его статуса, место в системе органов государственной власти в целом и в системе финансовых органов в частности и другие вопросы, касающиеся функционирования Центрального банка РФ, так привлекают ученых-юристов, экономистов-аналитиков.

На разных этапах развития государство создает финансовые органы для выполнения задач, которые возникают объективно. Поэтому государственные органы финансовой сферы образовывались в разное время. Но каждый раз для формирования того или иного финансового органа государственной власти имела место объективная необходимость – внутренние или внешние обстоятельства. Не является исключением и формирование банковской системы России.

Банковская система является одной из важнейших структур рыночной экономики. Она обеспечивает эффективность использования денежного капитала для экономики рыночного типа. С ее помощью поток сбережений превращается в инвестиции, а инвестиции – это, прежде всего, источник экономического роста и дальнейшего увеличения количества товаров и услуг, уровня потребления и прибыли. В конечном итоге все это ведет к повышению уровня жизни населения.

Большинство авторов относят зарождение банковских учреждений к средневековому периоду, когда в Северной Италии купля и продажа денежных средств становится профессиональной деятельностью менял. Постепенно итальянское слово "banco" (скамья менялы, денежный стол) [1, с. 14], превращается в название учреждений, которые, аккумулируя денежные средства, в последующем предоставляют их клиентам на коммерческой основе. Некоторые авторы утверждают, что зарождение банковских учреждений относится к более древнему времени. "Первые более или менее определенные дошедшие до нас сведения о банках относятся к VI в. до н. э. В исторической литературе можно найти подробные данные о вавилонских банках" [2, с. 36].

Несмотря на тысячелетия существования банковских учреждений образование банковской системы – это явление XX века. Именно в начале XX в. сформировались

объективные условия для создания банковских систем в наиболее промышленно развитых странах.

Как известно, "система – это множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которые образуют определенную целостность, единство". Для формирования банковской системы необходима не просто связь между кредитными организациями, образующаяся с целью получения экономической выгоды (например, создание корреспондентских отношений между банками или межбанковские кредиты и другие отношения),* а такая связь, которая подчиняла бы их определенным целям, носящим публичный характер. Необходимость образования таких связей была продиктована в основном экономическими кризисами 30-х годов XX в. Объективно требовалось регулирование государством инвестиционного процесса и, следовательно, регулирование деятельности тех учреждений, которые занимались инвестициями в экономику.

Таким образом, с одной стороны, необходимость упорядочивания государством процесса аккумуляции денежных средств кредитными учреждениями и, с другой стороны, необходимость государственного регулирования инвестиций в экономику стали главными причинами возникновения банковских систем.

Не менее важной причиной становления банковских систем в Западной Европе и США стали экономические кризисы 1930-х годов. Как правило, во время экономического кризиса разоряются многие предприятия, эта участь не минует и кредитные учреждения. Кредитное учреждение является родовым понятием. Этим признаком обладают "юридические лица, профессионально и постоянно осуществляющие банковские операции" [4, с. 31], – отмечает Кристина Гавальда. Кредитные учреждения очень чувствительны к любым изменениям на рынке. Например, даже слухи о неустойчивом состоянии банка могут создать ситуацию, когда вкладчики будут искать другое кредитное учреждение для вложения сбережений.

Разорение банка затрагивает интересы многих людей, в отличие от подобных проблем в деятельности обычных предприятий, поэтому защита интересов вкладчиков и обеспечение устойчивости функционирования кредитных учреждений также приобретает большое значение. Таким образом, обеспечение защиты интересов населения также является причиной формирования банковской системы.

Необходимо отметить еще одну причину, которая играет значительную роль в образовании банковской системы. Дело в том, что национальная валюта в функционировании и развитии экономики занимает исключительное место. Национальная валюта содержит в себе всю полноту информации о состоянии общества в целом, поэтому защита и обеспечение устойчивости национальной валюты имеет государственное значение. Таким образом, создавая банковскую систему, государство преследует цель защитить и обеспечить устойчивость национальной валюты.

Можно выделить еще несколько причин возникновения банковской системы. Например, необходимость проведения единой денежно-кредитной политики, установление единых правил проведения банковских операций, банковского бухгалтерского учета, правил отчетности и др. Немаловажное значение имеет, во-первых, обеспечение бесперебойного денежного обращения, во-вторых, оптимизация скорости денежного обращения.

* Такие микроэкономические связи также образуют системный эффект. Например, предоставляя кредит друг другу, банки, возможно, укрепляют банковскую систему, так как они становятся заинтересованными в погашении кредита, а это значит - в успешной работе банка-дебитора.

Таким образом, на определенном этапе развития денежно-кредитных отношений возникает необходимость государственного регулирования в этой сфере, что осуществляется, как правило, с помощью специально созданных государством органов власти. Формируется структура с определенными властными полномочиями для выполнения части функций государства в сфере финансов – центральный банк или банковская система, и все мотивы ее создания имеют публичный характер.

Банковская система – это совокупность кредитных организаций, объединенная едиными установленными нормами, имеющая общие цели и задачи. Банковская система складывается тогда, когда наряду с обычными банками появляются центральные банки, выполняющие функцию управления кредитной системой [5, с. 6].

Банковскую систему ученые-юристы рассматривают как базисную категорию. "Эти категории выступают как понятия, которым присущи целостность, глобальность и основательность" [6, с. 27].

В разных странах банковские системы формировались по-разному и в разные времена – по тем или иным причинам. К тому же центральные банки в разных странах имеют разные правовые формы и правовые статусы. Они могут быть унитарными, акционерными обществами, часть акций которых принадлежит государству, или без участия государства, объединениями ассоциированного типа (возможно соучастие государственных структур), системой независимых банков и т.д. Какова бы ни была доля участия государства в формировании капитала центрального банка, он действует в строго ограниченных рамках как государственный (или уполномоченный государством) орган [7, с. 13].

К примеру, в США банковская система стала формироваться в первом десятилетии XX века. Банковская система США является двухуровневой. Причина ее создания также связана с кризисным состоянием экономики этой страны. Американские авторы отмечают: "Заинтересованность банковской системы США в учреждении центрального банка страны заметно возросла после банковского кризиса 1907 года" [8, с. 188]. 23 декабря 1913 г. в США, в соответствии с законом о Федеральной резервной системе (ФРС), принятой Конгрессом, был создан центральный банк страны [9, с. 26]. ФРС является органом, не зависимым от федерального правительства США. Организационная структура Федеральной резервной системы образована по распоряжению Конгресса США и подотчетна только ему. Законодательно установлено, что ФРС является рабочим органом Конгресса США, хотя Президент США и назначает членов Совета управляющих ФРС по рекомендациям и согласию сената. Совет управляющих ФРС состоит из семи постоянных членов, которые назначаются на четырнадцать лет, и возглавляется председателем и его заместителем. Надо отметить, что срок назначения постоянных членов Совета управляющих на 14 лет придает определенную устойчивость функционированию деятельности банковской системы. Этот опыт может быть полезен для банковской системы России, где, в отличие от США, Совет директоров Банка России и Председатель Банка России назначаются на должность сроком на 4 года.

ФРС состоит из следующих уровней: Совет управляющих ФРС, 12 федеральных резервных банков, приблизительно 6 000 банков – членов ФРС, Федеральный Комитет открытого рынка (ФКОР) и Федеральный консультационный совет [8, с. 189].

Компетенция федеральных распорядительных органов реализуется так: Служба финансового контроля (СФК) осуществляет контроль только по отношению к национальным банкам. Совет управляющих ФРС контролирует деятельность банковских холдинговых компаний, национальных банков, банков штатов, являющихся членами

ФРС. Федеральная корпорация страхования депозитов (ФКСД) контролирует деятельность банков, не являющихся членами ФРС, которые застрахованы в ФКСД.

ФКСД образован в 1934 году. Впервые за всю историю США, начиная с 1988 года, страховые резервы ФКСД, обеспечивающие вклады населения, уменьшились почти до полного их истощения, и в связи с этим в 1991 году Конгресс США предоставил ФКСД дополнительные кредитные полномочия [10].

Каждая из структур обеспечивает банкам исполнение законов и подзаконных актов, в том числе путем контроля и надзора за их деятельностью.

Надзор за иными кредитными учреждениями осуществляют специальные органы, согласно закону о реформе финансовых институтов 1989 года. Необходимо отметить, что специфической особенностью центрального банка США является дуализм в системе подчинения. Именно федеральные власти и власти штатов имеют право осуществлять надзор за деятельностью коммерческих банков. Двойной контроль и надзор сбалансирован следующим обстоятельством: коммерческие банки США свободно могут менять свою юрисдикцию. Достаточно для этого подготовить необходимые документы и перерегистрировать их.

Заметим, что в банковской системе России контрольная деятельность сконцентрирована в руках Центрального банка. Он же выдает лицензии независимым аудиторским фирмам для проведения независимой аудиторской проверки кредитных организаций России.

По банковскому законодательству США, органы, контролирующие деятельность банков, наделены широкими полномочиями. Они вправе давать официальное толкование нормативным актам и применять принудительные меры по реализации правовых норм. В пределах компетенции они имеют право издавать нормативные акты. "Распоряжения о прекращении или приостановлении могут адресоваться не только учреждениям и их директорам, должностным лицам и служащим, но также и не входящим в штат юристам, консультантам, акционерам (в случае слияний или в других ситуациях) и почти любому лицу, кто работает или участвует в делах данного учреждения" [9, с. 66].

Регулирование кредитных учреждений в США в основном специализировано по их видам. Возможно, регулирование кредитных учреждений осуществляется совместно с несколькими агентствами.

Банковская система Германии имеет некоторые специфические отличия от банковской системы США. Заметим, что практически банковская система Германии начала возрождаться после Второй мировой войны. Гиперинфляционные процессы 30-х годов в Германии в конечном итоге полностью обесценили немецкую рейхсмарку, и она была заменена в дальнейшем на немецкую марку. После войны в Западной части Германии (ФРГ) по примеру ФРС США была создана система центральных банков.

Система центральных банков Германии состоит из центральных банков земель и Банка немецких земель. Систему возглавляет Совет центральных банков при Банке немецких земель. Но с принятием закона о Немецком федеральном банке от 26 июня 1957 года была упразднена система центральных банков и вместо нее создан Немецкий федеральный банк (НФБ). В соответствии с законом центральные банки земель стали структурными подразделениями Немецкого центрального банка на правах его главного управления.

Итак, немецкая банковская система состоит из НФБ, 11 центральных банковских земель, 4272 универсальных банков, 229 специализированных банков и более 4500 коммерческих, кооперативных, частных и других банков [11, с. 20].

В соответствии с законом о Немецком федеральном банке его задачей является регулирование денежного оборота с помощью имеющихся рычагов, обеспечение экономики кредитом, контроль за исправным функционированием системы расчетов в стране и др. Основной целью НФБ является защита и сохранение устойчивости национальной валюты. Немецкий федеральный банк является одним из самых не зависящих от правительства банков в мире. Деятельность его подчинена, по закону, общеэкономической политике, федеральному правительству.

Взаимодействие федерального правительства и Немецкого федерального банка носит конструктивный характер, поскольку, будучи не зависимым от федерального правительства в пределах полномочий, президент НФБ имеет совещательный голос на заседаниях правительства по вопросам, касающимся сфер деятельности Немецкого федерального банка. В то же время члены федерального правительства могут принимать участие в заседаниях совета Центрального банка с правом совещательного голоса.

Органом управления Немецкого федерального банка является Совет центральных банков, совет директоров и правление центральных банков. Кроме того, как мы отметили выше, центральные банки земель на правах главного управления (как структурные подразделения НФБ) расположены в девяти регионах страны. Центральные банки земель имеют свои филиалы в некоторых населенных пунктах. В компетенцию Совета центральных банков входит определение денежно-кредитной политики банка, административного управления банком и т.д. Совет директоров состоит из президента, вице-президента и из шести человек, известных в области банковского дела. В компетенцию совета директоров входит совершение сделок с федерацией, с кредитными учреждениями, валютные сделки, в том числе с иностранными государствами, и другие сделки на открытом рынке.

Центральные банки земель решают возникающие вопросы в своем регионе в пределах компетенции, которой они обладают, включая административно-управленческую деятельность, сделки с администрацией своего региона, сделки с кредитными учреждениями.

Нужно отметить, что изменились задачи Немецкого федерального банка как составной части Европейской системы центральных банков. Его первостепенной задачей является обеспечение стабильности цен. НФБ банк не определяет больше денежно-кредитную политику, а обсуждает только последствия ее влияния. Изъятые из Закона ст. 15 "Учетная и кредитная политика открытого рынка" и ст. 16 "Политика минимальных резервов". Эти полномочия перешли к ЕЦБ.

Надо заметить, что, в отличие от Центрального Банка Российской Федерации, у которого сконцентрированы почти все административно-управленческие функции, в Центральном Банке Германии осуществляет управленческую функцию наряду с Немецким федеральным банком еще один самостоятельный субъект управления, а именно – Федеральное ведомство по надзору за кредитными делами. Кроме надзорной функции прерогативой этого ведомства является выдача лицензий на осуществление банковских операций кредитным организациям. Необходимо заметить, что при выдаче лицензии кредитным учреждениям Федеральное ведомство по надзору должно учитывать мнение кредитного банковского союза, на членство в котором учреждаемый банк претендует [12, с. 49 – 60]. Федеральное ведомство по надзору за кредитными делами осуществляет свои полномочия по надзору на местах с помощью центральных банков земель. Практически надзорная деятельность за работой кредитных организаций осуществляется центральными банками земель, и полная информация, результаты отчетности и все необходимые документы направляются в Федеральное ведомство по надзору.

Поскольку, с одной стороны, Федеральное ведомство по надзору не имеет необходимого количества подразделений для осуществления надзорной деятельности, оно использует структурные подразделения Немецкого федерального банка в регионах; с другой стороны, право принятия санкций по отношению к нарушителям (кредитным организациям) является прерогативой только Федерального ведомства по надзору за кредитными делами.

Заметим, что и по многим другим вопросам Федеральное ведомство по надзору за кредитными делами и Немецкий федеральный банк очень тесно взаимодействуют. По мнению Г. Тосунян, разделение полномочий на верхнем уровне немецкой банковской системы минимизирует возможности монопольного и бесконтрольного управления системой [12, с. 59], с чем трудно не согласиться.

Весьма привлекательными являются также взаимоотношения центрального аппарата Центрального банка Германии с его структурными подразделениями на местах. Такая организационная структура и статус региональных структурных подразделений позволяют максимально учитывать интересы региона и создают условия сбалансированного развития банковской системы на всей территории страны.

На наш взгляд, является целесообразным использовать немецкий опыт при построении верхнего уровня Центрального Банка Российской Федерации, с тем чтобы совершенствовать его административно-управленческую функцию и повышать эффективность банковской системы в целом. Кроме того, немецкий пример интересен тем, что Германия вышла на мировой уровень организации банковского дела и экономическая эффективность страны основана на стабильной денежной и валютной системе, либеральном экономическом законодательстве и равновесии социальных интересов [13, с. 36]. Но формирование более сбалансированной банковской системы должно базироваться не на национально-территориальных, а на экономико-территориальных основах.

Банковская система Франции, также как банковская система Германии, стала возрождаться после Второй мировой войны. В соответствии с законом от 2 декабря 1945 года был учрежден Национальный совет по кредиту как орган управления банковской системой Франции. Но в последующие годы совершенствования управления банковской системой статус этого органа подвергается некоторым изменениям. В конечном итоге в 80-е годы он превращается в консультативный центр. На сегодняшний день функции центрального банка Франции выполняют четыре самостоятельные структуры. Это Комитет по банковской регламентации, Комитет по кредитным учреждениям, Банковская комиссия, Банк де Франс. (Заметим, что в Германии на верхнем уровне функционируют два самостоятельных органа: Федеральное ведомство по надзору и Немецкий федеральный банк).

Наиболее влиятельной из этих четырех структур в банковской системе Франции является Банк де Франс. Он был основан в 1800 году как частный банк, а 2 декабря 1945 года был национализирован. Сегодня правовой статус Банка де Франс определяется в соответствии с законом от 13 июля 1993 года. Органы управления Банка де Франс включают совет по денежной политике и генеральный совет. Совет по денежной политике организует и руководит денежным обращением, генеральный совет регулирует внутрибанковские вопросы. Оба этих органа возглавляются управляющим Банком де Франс. По мнению Г. Тосунян, Банк де Франс в основном является исполнительным органом управленческой системы кредитных учреждений [14, с. 50].

Управляющий Банком де Франс одновременно является президентом Комитета по кредитным учреждениям и Банковской комиссии, а также входит в состав Комиссии по

банковской регламентации. Более того, Банк де Франс обеспечивает практическое осуществление функций других органов, которые не имеют собственного аппарата.

Немаловажную роль в управлении банковской системой играет Комитет по банковской регламентации. Основной его задачей является разработка и публикация нормативных актов в пределах компетенции. Руководителем этого комитета является президент, который одновременно занимает должность министра экономики и финансов Франции. Кроме руководителя в состав комиссии входят, как мы уже отметили выше, управляющий Банка де Франс, он же президент Банковской комиссии, и четыре члена Национального совета по кредиту, кандидатуры которых утверждаются министром экономики и финансов на трехгодичный срок.

Другим независимым органом управления является Комитет по кредитным учреждениям, деятельность которого также направлена на укрепление банковской системы Франции. Характерна для этого комитета работа с отдельными банками. Руководителем комитета является президент (он же управляющий Банка де Франс). Другими членами комитета являются: директор Казны (или его представитель), четыре члена Национального совета по кредиту, их назначает на три года министр экономики и финансов. Из них один из ассоциации кредитных учреждений, другой – из профсоюза работников и два видных специалиста банковского дела.

Очень важное место в банковской системе Франции занимает независимый орган – Банковская комиссия, которая создана на основании закона от 24 января 1984 года. Ее главной задачей является обеспечение исполнения банковского законодательства кредитными организациями. Она достигает этой цели с помощью контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций, а также применения установленных законом санкций. Для реализации своей надзорной функции Банковская комиссия имеет право потребовать у банков любые сведения, объяснения и другие документы, которые необходимы ей для выполнения задач. Руководителем Банковской комиссии является президент, а комиссия состоит из пяти членов: директор Казны, государственный советник, советник кассационного суда и два видных специалиста по банковскому делу и финансам. Последние четыре члена назначаются министром экономики и финансов на шестилетний срок.

Все четыре органа, взаимодействуя между собой, обеспечивают стабильную деятельность центрального банка Франции. Компетенции этих органов подчинены общим целям системы.

В компетенцию Банка де Франс входит: разработка и реализация основных направлений денежно-кредитной политики страны, эмиссия банкнот, обеспечение бесперебойного функционирования платежной системы страны и ее безопасности, создание необходимых условий для развития кредитно-банковской системы страны, информационное обеспечение банков, обеспечение и организация необходимых условий для других органов управления центрального банка Франции.

В компетенцию Комитета по банковской регламентации входит: разработка нормативных актов в пределах компетенции, установление процедуры открытия филиалов банков, установление минимального размера уставного капитала, определение условия участия банков в капитале других предприятий, утверждение правил осуществления банковских операций, создание правил межбанковской конкуренции и условий организации банками совместных служб, разработка нормативов обеспечения банком платежеспособности и ликвидности, установление единых форм отчетности и правил ведения бухгалтерского учета и др.

В компетенцию Комитета по кредитным учреждениям входит: лицензирование банковской деятельности и отдельных банковских операций, регистрация банков, ведение реестра, публикация данных о банках и др.

Наконец, в компетенцию Банковской комиссии входит проведение контроля и надзора за банковскими учреждениями, утверждение требований к документам по отчетам банковских учреждений (сроки и перечень документов), требование предоставления дополнительных сведений в случае необходимости.

К нарушителям банковского законодательства Банковская комиссия вправе применять следующие административные санкции: предупреждение, выговор, штраф, ограничение осуществления банковских операций, временное отстранение сотрудника банка от выполняемых обязанностей, взятие деятельности банка под свой контроль, назначение временной администрации для управления банком, назначение ликвидационной комиссии. Заметим, что по российскому банковскому законодательству Центральный банк Российской Федерации не вправе назначать ликвидационную комиссию.

Для принятия решений Банковской комиссией обязательно участие на заседании большинства ее членов, необходимо заранее проинформировать банк, в отношении которого применяются санкции, решение должно быть направлено банку – нарушителю, Комитету по кредитным учреждениям и ассоциации, членом которой является банк.

Надо заметить, что верхний уровень банковской системы Франции, по сравнению с банковской системой России, с точки зрения разделения функций является более сбалансированным.

Мы видим, что часть полномочий центрального банка Франции осуществляется министром экономики и финансов, и такое косвенное правоотношение между этими органами укрепляет взаимоотношения правительства и центрального банка, повышает уровень конструктивности при принятии решений в их работе. Все же стоит отметить, что центральный банк Франции является частью Европейского центрального банка. ЕЦБ имеет абсолютное преимущество в этой единой банковской системе, так как все национальные центральные банки должны действовать в соответствии с основными ориентирами и указаниями Европейского центрального банка (см. п. 14.3 Устава ЕЦБ).

Если опыт французской банковской системы для нас может быть интересен в плане урегулирования взаимоотношений центрального банка с правительством, то исследование банковской системы США и Германии, на наш взгляд, может быть полезно в плане совершенствования государственной управленческой функции Центрального банка в регионах Российской Федерации, формирования условий для развития межбанковской конкуренции, развития и укрепления банковской системы на всей территории РФ.

Зарождение банковского дела в России может быть отнесено к середине XVIII в., хотя и раньше были попытки создания банковских учреждений. Пример – проект псковского воеводы Афанасия Лаврентьевича Ордин-Нашикина по созданию банковского учреждения в 1665 году [15, с. 34]. Однако с середины XVIII в. в России стали создаваться банковские учреждения, которые проводили банковские операции, присущие именно банкам (аккумуляция денежных средств, предоставление кредитов, проведение денежных расчетов и др.).

Специфическая особенность зарождения банков в России заключалась в том, что в основном банки создавались сверху, они были казенными. Наиболее крупными банками того времени были: Государственный Дворянский банк (создан по указу от 7 мая 1753 года), Государственный заемный банк (был создан в 1786 году и прекратил свое существование в 1860 году), Банк при Коммерц-Коллегии (создан в 1754 году, прекра-

тил свое существование в 1782 году), Учетные конторы (созданы в 1754 году и прекратили свое существование в 1782 году), Коммерческий банк (1818 – 1860), Астраханский банк (1764 – 1821) [15, с. 35].

Надо заметить, что специфика процесса формирования банковской системы в России, прежде всего, связаны с особенностями исторического развития российской государственности. По мнению исследователей, российские банки напоминали тогда организованные сберкассы, принимающие вклады до востребования. Еще одна специфическая особенность российских банков того времени заключалась в том, что они принимали вклады в неограниченном размере. Это продолжалось до реформы 1861 года.

С определенной осторожностью можно утверждать, что второй этап формирования банковской системы России начался с 1860 года. 31 мая 1860 года император Александр II подписал Указ о создании в Российской империи Государственного Банка и утвердил его первый устав [16, с. 68]. По мнению многих авторов, с этого момента началось формирование и развитие центрального банка России. В Уставе Государственного Банка были сформулированы его цели и основные задачи, которые главным образом заключались в улучшении денежного оборота и упрочении денежно-кредитной системы страны.

Государственный банк находился в ведении Министерства финансов и под наблюдением Совета государственных кредитных установлений [14, с. 12].

Проблемы подчиненности Государственного Банка России постепенно выходят на первый план. Спустя несколько лет со дня создания Государственного Банка России данная проблема становится предметом дискуссии ученых, специалистов и политиков. Л.Н. Яснопольский еще в 1907 году высказался за создание самостоятельного банка, не подчиненного ни отдельным министрам, ни Совету Министров, а высший надзор предложил передать Государственной Думе, которая кроме того должна была назначать высших лиц банковской администрации [5, с. 20].

Очень важное значение имеет тот факт, что после реформы 1861 года в России началось образование и развитие частных банков наряду с государственными. Первые акционерные коммерческие банки возникли в России в 1863 – 1864 гг. Этот процесс получил бурное развитие в 1868 – 1873 гг. Например, удельный вес Государственного Банка в ресурсах всех коммерческих банков составлял 27%, а в 1893 году – уже 26% [15, с. 36].

Руководителем Государственного Банка был управляющий, который возглавлял правление банка. Правление состояло из шести директоров, трех депутатов от Совета государственных кредитных установлений, заместителя управляющего.

Структурными подразделениями Государственного Банка на местах являлись конторы, которые создавались на основании Устава контор, утвержденного 3 января 1862 года и отделения, открывавшиеся по распоряжению министра финансов [17].

В отличие от статуса центральных банков западноевропейских стран, где они были отделены от правительства (министерства финансов) и подчинялись в основном государственному контролю (степени подчинения были разные), Министерство финансов России полностью направляло деятельность Государственного Банка.

Министр финансов в России С.Ю. Витте в 1892 году создал комиссию по пересмотру устава Государственного Банка, и 6 июня 1894 года новый устав был утвержден. В дополнение к целям Государственного Банка в уставе было указано следующее: содействие развитию отечественной торговли, промышленности, сельскому хозяйству.

По указу от 29 августа 1897 года произошло существенное изменение статуса Государственного Банка России. Он стал эмиссионным банком. Тем не менее, правительство еще больше укрепило свое влияние на деятельность Государственного Банка. Заметим, что цели Государственного Банка просматривались в рамках общеэкономической политики правительства.

В отличие от западноевропейских стран, где центральные банки боролись за влияние на деятельность частных банков (поскольку центральные банки возникли намного позже, и к этому времени частные банки были уже очень сильны), в России, наоборот, Государственный Банк способствовал созданию, развитию частных банков. Например, к началу девяностых годов XIX в. краткосрочными кредитными операциями занимались 36 коммерческих банков и 107 обществ взаимного кредита. Это обстоятельство объясняется тем, что в 1861 году, проведя реформу, Россия выбрала путь к рыночной экономике, а одним из главнейших условий для успешного развития экономики рыночного типа является отлаженный механизм банковской системы.

Государственный Банк России как орган государства целенаправленно осуществлял политику становления и развития банковской системы России, создавал благоприятные условия для иностранного банковского капитала. Например, при создании С.-Петербургского частного банка был привлечен капитал из Берлина, Амстердама, Гамбурга, Парижа и Вены [15, с. 36].

В девяностые годы XIX века в России банки создавались и действовали на основании устава, утвержденного правительством, и им же был разработан порядок ведения отчетности.

Особенность формирования банковской системы России также выражалась в том, что деятельность коммерческих банков регулировалась законодательно, в то время как в Западной Европе отсутствовало специальное банковское законодательство. Например, закон от 22 мая 1884 года устанавливал правила закрытия банковских учреждений в случае потери ими всего или части основного капитала.

Политика правительства была направлена на поддержку крупного капитала, и это привело к тому, что в первом десятилетии XX в. в России функционировало около 50 крупных акционерных банков. Из них выделяют 12 крупнейших банков, 9 из которых находились в столице. На эти 12 банков падало 79 – 80% основных активов и пассивов всех 50 акционерных банков.

Заметим, что концентрация банков и банковского капитала в столице не способствовала развитию экономики в регионах, поскольку банковский капитал недостаточно активно использовался для развития торговли, промышленности, сельского хозяйства в отдаленных регионах России. Сбалансированное развитие банков и вложение банковского капитала на всей территории России является особо актуальным вопросом по сей день, учитывая ее географическое расположение.

Если мы условно определим вторым этапом формирования банковской системы России 1860 – 1917 гг., то он знаменателен тем, что в стране была создана развитая денежно-кредитная система. Спецификой этого этапа является то, что наряду с государственным банком развивался и частный банковский сектор.

Как справедливо замечено в [18, с. 623], еще одной специфической особенностью того времени является то, что в русской дореволюционной деревне ростовщический капитал был широко распространен вплоть до Великой Октябрьской социалистической революции, хотя в городе в полной мере был развит капиталистический кредит.

Третьим этапом развития банковской системы России условно можно назвать период с 1917 по 1990 гг. На этом этапе функционировала социалистическая банков-

ская система. Специфической особенностью этого периода стало полное отсутствие частного банковского сектора. 14 ноября 1917 года был одобрен декрет, по которому был образован Государственный Банк и все частные банки влились в него. Декретом от 2 декабря 1918 года было объявлено о ликвидации всех действующих в пределах РСФСР иностранных банков. Более того, во время "военного коммунизма" советская власть полностью отказалась от кредитных учреждений.

Но объективная необходимость в кредитных учреждениях (для любой экономики) привела к тому, что 12 октября 1921 года был создан Государственный Банк и другие государственные и кооперативные банки. Вся их деятельность контролировалась Народным комиссариатом финансов СССР (НКФ СССР). Непосредственному надзору НКФ СССР подлежали следующие банки: Центральный сельскохозяйственный банк СССР, Центральный банк коммунального и жилищного строительства, Банк долгосрочного кредита промышленности и электрохозяйства (Промбанк), Банк внешней торговли СССР, Всероссийский кооперативный банк, Дальневосточный банк и Среднеазиатский банк. Государственный Банк СССР и государственные трудовые сберегательные кассы, входящие в состав НКФ СССР, наряду с управлением последнего были подчинены непосредственно Народному комиссару финансов СССР [19, с. 47].

Отметим, что построение системы сельскохозяйственного кредита было урегулировано Положением "О системе сельскохозяйственного кредита" от 7 января 1927 года. Согласно ст. 2 этого Положения, в систему сельскохозяйственного кредита входили: а) Центральный сельскохозяйственный банк СССР; б) Сельскохозяйственный банк союзных республик; в) Общество сельскохозяйственного кредита (местные сельскохозяйственные банки); г) сельскохозяйственные кредитные кооперативные организации [20].

Созданная банковская система с небольшими изменениями просуществовала до 90-х годов.

Заметим, что структура банковской системы СССР почти совпадала со структурой Государственного Банка СССР. Последний находился в непосредственном ведении Совета Министров СССР. Председатель Правления Государственного Банка СССР, в соответствии со статьей 70 Конституции СССР, входил в состав Совета Министров. Назначения, задачи и функции Государственного Банка СССР, его права и обязанности были определены Уставом, утвержденным Советом Министров СССР [21]. Это был строго централизованный, иерархический, многофилиальный государственный банк. Такая банковская система является одноуровневой. Правда, существовали также специализированные банки, которые занимались долгосрочными вложениями, например Внешторгбанк СССР, Стройбанк СССР и др.

Задачи советских банков заключались в следующем: организация общегосударственного учета, производства и распределения продуктов, осуществление контроля рублем за ходом выполнения планов производства, распределения и обращения продуктов, за капитальными вложениями и выполнением финансовых планов, укрепление хозяйственного расчета, режим экономии и повышение темпов социалистического накопления.

Для решения этих задач Государственный Банк СССР выполнял следующие функции: кредитование производства и обращения материальных ценностей, финансирование и долгосрочное кредитование капитальных вложений, производство расчетных операций между социалистическими организациями, аккумуляция денежных средств социалистических организаций, кассовое обслуживание народного хозяйства и бюджета, производство эмиссионных операций и регулирование денежного обращения, осу-

ществование расчетов, связанных с внешнеторговыми и кредитными отношениями СССР с иностранными государствами на основе монополии внешней торговли и валютной монополии [22, с. 10].

В деятельности Государственного Банка СССР тогда еще имело место тесное переплетение административных и хозяйственных функций. Закон наделяет Государственный Банк не только полномочиями оперативного свойства, как, например, исключительным правом на хранение свободных резервов кредитных учреждений, но также и полномочиями административного характера [19, с. 39].

Административные полномочия Государственного Банка, в частности, заключались в том, что он обладал широкими контрольными функциями, имеющими всеобъемлющий характер и глубоко пронизывающими не только плановую, но и оперативную деятельность. В то же время Государственный Банк являлся хозяйствующим субъектом. Таким образом, как отмечают исследователи, для правового положения Государственного Банка характерно то, что он одновременно выступает и как хозрасчетная организация, как хозяйствующий субъект, являющийся юридическим лицом, и как орган государственного управления, наделенный властными административными полномочиями (Устав Государственного Банка СССР, ст.3) [19, с. 11].

Государственный Банк является одновременно органом государственного управления и юридическим лицом, действующим на началах хозяйственного расчета (все свои расходы он покрывает за счет доходов, получаемых в процессе своей деятельности) [23, с. 24].

Выделим главные проблемы социалистической банковской системы:

1. Централизованная одноуровневая банковская система позволяла покрыть дефицит государственного бюджета за счет эмиссии, а это, в свою очередь, углубляло скрытую инфляцию.

2. Для советских банков невозврат кредита не составлял особой проблемы, потому что это не приводило к банкротству, как это бывает в условиях конкурентной банковской системы, и в результате такая банковская система является "затратной", экономически неэффективной.

Первая попытка перестроить социалистическую банковскую систему была предпринята в СССР во второй половине 80-х годов, а именно Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 года № 821 [24, с. 121]. На основе трех государственных банков – Государственного Банка СССР, Внешторгбанка СССР и Стройбанка СССР – было создано шесть банков: Государственный Банк СССР, Промстройбанк СССР, Внешторгбанк СССР, Агропромбанк СССР, Жилсоцбанк СССР и Сберегательный банк СССР.

Заметим, что все они подчинялись непосредственно Совету Министров СССР. Правовое положение этих государственных банков не претерпело существенных изменений, так как они по-прежнему являлись органами государственного управления и юридическими лицами, осуществляющими различные банковские операции.

До 1989 года сохранялось распределение клиентуры между этими банками. Но с Постановлением Совета Министров СССР от 31 марта 1989 года № 280 клиенты банков получили возможность выбирать банк для кредитно-расчетного обслуживания [25, с. 64].

С 1987 года стали появляться кооперативные, акционерные банки. По утверждению авторов, на 1 января 1990 года в СССР уже было создано, то есть зарегистрировано, 144 коммерческих банка и 81 кооперативный банк [26, с. 178]. Другие источники

отмечают, что первый коммерческий банк был зарегистрирован в августе 1988 года. В 1991 году их число достигло 1300 [27, с. 3].

В конце 1990 – начале 1991 гг. в России началось формирование новой банковской системы. К этому времени была почти ликвидирована государственная система специальных банков, они преобразовались в коммерческие.

Главное событие в формировании новой банковской системы России связано с принятием Федерального закона "О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)" от 2 декабря 1990 года и Закона "О банках и банковской деятельности Российской Федерации" от 2 декабря 1990 года. Согласно ст. 2 Закона "О банках и банковской деятельности" в редакции от 3 февраля 1996 года № 17 ФЗ, банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков [28].

Можно сказать, что формирование банковской системы происходило одновременно почти во всех странах СНГ. Они с небольшим отставанием от России законодательно образовали собственную банковскую систему.

Анализ банковского законодательства стран ближнего зарубежья показывает, что между ними есть много общего. Например, обобщенно можно утверждать, что банковская система в странах СНГ состоит из Центрального (Национального) банка и коммерческих банков. Согласно ст. 1 Закона Украины "О банках и банковской деятельности" от 20 марта 1991 года № 872-ХІІ, "банковская система является двухуровневой и состоит из Национального банка Украины и коммерческих банков, в том числе Внешнеэкономического банка Украины, Сберегательного банка Украины и других коммерческих банков разных видов и форм собственности" [29, с. 178].

Такое определение банковской системы характерно и для Республики Беларусь. В ст. 8 Закона "О банках и банковской деятельности" определено, что "банковская система Республики Беларусь является двухуровневой и состоит из Национального банка Республики Беларусь и банков, зарегистрированных в установленном порядке".

Согласно ст. 2 Закона Республики Молдова "О банках и банковской деятельности" от 12 июня 1991 года № 601- ХІІ (с дополнениями от 18 декабря 1991 года) банковская система включает Национальный банк Республики Молдовы, коммерческие банки и другие кредитные учреждения.

Законы республик Узбекистан и Таджикистан так же трактуют банковскую систему. В ст. 5 Закона Узбекской ССР "О банках и банковской деятельности" от 15 февраля 1991 года № 205-ХІІ установлено, что банковская система включает: а) Государственный банк Узбекской ССР с подведомственными учреждениями; б) Республиканский акционерно-коммерческий промышленно-строительный банк (Узпромстройбанк); в) Республиканский акционерно-коммерческий агропромышленный банк (Узагробанк); г) Государственно-коммерческий банк внешнеэкономической деятельности Узбекской ССР (Узвнешэкономбанк); д) государственно-коммерческий банк трудовых сбережений и кредитования населения Узбекской ССР (Узсбербанк); е) коммерческие банки, созданные на паевой основе.

Согласно Закону, Государственный Банк Узбекской ССР является центральным банком республики. Он осуществляет экономическую политику в области денежного обращения, кредитования, финансирования, а также выдает лицензии на занятие банковской деятельностью. Кроме того, у него, как и у остальных центральных банков СНГ, одним из основных направлений деятельности является противостояние инфляционным процессам, обеспечение снижения их темпов. В результате его деятельности

сократились темпы инфляции [30, с. 52] с 24,5% в 1994 году до 5,2% в 1996 году в среднемесечном исчислении.

Более широко трактуют банковскую систему законы о банках и банковской деятельности таких республик, как Кыргызстан и Грузия. Они включают в банковскую систему пенсионные, страховые, инвестиционные и другие фонды.

Например, согласно ст. 3 Закона "О банках и банковской деятельности в Республике Грузия" от 2 августа 1991 года, банковская система Грузии включает Национальный банк Республики Грузия и его учреждения, коммерческие банки, другие кредитные учреждения (благотворительные, страховые, пенсионные фонды, инвестиционные компании). В июне 1995 года был принят новый закон о Национальном банке. По мнению его президента, закон обеспечил в достаточной степени самостоятельность Национального банка [31, с. 57].

Банковская система республик Казахстан, Таджикистан, Армения кроме центрального, коммерческих и других банков включает совместные и иностранные банки. Например, согласно ст.2 Закона "О банке в Республике Казахстан" от 14 апреля 1993 года № 2139-ХІІ Республика Казахстан имеет банковскую систему, представленную Национальным банком – Центральным Банком Республики Казахстан, сетью государственных, частных, акционерных, совместных и иностранных банков. Национальный банк Казахстана также в 1997 году определил главной целью денежно-кредитной политики снижение темпов инфляции и стабилизацию курса национальной валюты при активном использовании прямого и косвенного воздействия [32, с. 50].

В понятие "кредитные учреждения" по банковскому законодательству Молдовы входят юридические и физические лица, осуществляющие отдельные банковские операции. Надо отметить, что в данной редакции наряду с юридическими лицами кредитными учреждениями могут быть и физические лица, хотя в мировой практике кредитные учреждения прежде всего относятся к юридическим лицам. Признаками кредитного учреждения обладают юридические лица, профессионально и постоянно осуществляющие банковские операции [33, с. 31]. Кроме того, согласно банковской директиве Европейских Сообществ от 12 декабря 1977 г., кредитное учреждение - это предприятие, принимающее средства от юридических и физических лиц и самостоятельно предоставляющее кредиты.

Кредитные учреждения СНГ действуют на основании лицензий центральных (национальных) банков этих стран. Надо отметить, что законы о банках и банковской деятельности стран СНГ не дают четкого определения финансовых или кредитных учреждений.

Возвращаясь к вопросу исторического становления банковской системы России, с определенной осторожностью можно утверждать, что история формирования банковской системы России делится на четыре этапа.

Первый этап – до 1860 года. Характеризуется возникновением казенных банков, которые в основном служили крупному капиталу.

Ко второму этапу можно отнести период с 1860 по 1917 гг. Этот этап знаменателен тем, что в России создается капиталистическая кредитная банковская система, развивается банковское законодательство, образуется Государственный Банк России.

Третий этап связан с Октябрьской революцией. Для него характерна ликвидация частного банковского сектора, разрушение прежней банковской системы и создание вместо нее централизованного, одноуровневого, многофилиального Государственного Банка.

И, наконец, четвертый этап начинается в 90-х годах XX в. На этом этапе в России была проведена глубокая банковская реформа и создана двухуровневая банковская система, наряду с Центральным Банком Российской Федерации появился частный банковский сектор.

Верхний уровень банковской системы России образует Банк России, имеющий широкие полномочия по управлению банковской системой, а нижний уровень образуют кредитные организации, которые включают коммерческие банки, небанковские кредитные организации. Кроме этого, действуют ассоциация кредитных организаций, союзы, холдинги, системы уполномоченных банков, в том числе регионального уровня, иностранные банки и т. д.

Тем не менее, требуется дальнейшее совершенствование функционирования банковской системы в целом и деятельности Банка России в частности. Доводом в пользу этого могут служить события последних нескольких лет, происходящие в финансовой сфере нашей страны. Повышение цен на энергетические ресурсы на мировом рынке привело к некоторому улучшению экономической ситуации в России. Однако поступление больших потоков финансовых средств, в том числе в государственные фонды, не способствовало достаточной трансформации свободных финансовых ресурсов в инвестиции, особенно в реальный сектор экономики.

Думается, что для эффективного проведения единой государственной финансовой политики финансовые органы государственной власти (наряду с Банком России – такие финансовые органы, как Министерство финансов, налоговые органы, Счетная палата РФ и т. д.) должны функционировать как система. В связи с этим возникает вопрос, каким образом обеспечить в рамках этой системы необходимый уровень независимости некоторых органов государственной власти, предусмотренный законодательством РФ (например, п. 2, ст. 75 Конституции РФ установлено, что "защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти"), ведь, с другой стороны, для выполнения единой государственной политики необходима определенная целостность системы.

Полагаем, что необходимо создать сложные, системные взаимоотношения между финансовыми органами государственной власти. Система финансовых органов госвласти представляет собой совокупность государственных финансовых органов, связанных прямыми (линейными, функциональными) и косвенными (нелинейными) властными правоотношениями, образующими многоуровневую неиерархическую структуру.

ЛИТЕРАТУРА

1. Родэ Э. Банки, биржи, валюты современного капитализма. М., 1986.
2. Тупов Б.С. Дореформенные банки России // Банковское дело. 1995. № 8.
3. Экономико-математический словарь / Под ред. Лопатникова Л.И. М., 1987.
4. Гавальда К., Стуфле Ж. Банковское право. М.: Финстатинформ, 1996.
5. Ефимова Л.Г. Банковское право. М., 1994.
6. Бельский К.С. Финансовое право. М.: Юрист, 1994.
7. Бабичева Ю.А. Банковское дело. М.: Экономика, 1993.
8. Долан Э.Дж., Кемпбелл К.Д., Кемпбелл Р.Дж. Деньги, банковское дело, денежно-кредитная политика. М.-СПб.; 1993.

9. Поллард А.М., Пассейк Ж.Г., Эллис К.Х., Дейли Ж. П. Банковское право США. М., 1992.
10. Peter S. Rose. Commercial Bank Management. Producing and selling financial services. XIX.
11. Усоскин В.Н. Современный коммерческий банк: управление и операции. М.: "Все для Вас", 1993.
12. Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995.
13. Цхадзе Н.В. Организация банковского дела в Германии // Банковское дело. 1996. № 2.
14. Тосунян Г.А. Опыт построения и правового регулирования банковских систем: Россия, Германия, Франция, США. М., 1994.
15. Нордюжев Ю.Ф., Кувшинов Е.С. Российские банки// Банковское дело. 1994. № 6.
16. Левичева И.Н. Первые банкиры Российской империи// Деньги и кредит. 1995. № 5.
17. Гурьев А.Н. Очерки развития кредитных учреждений в России. СПб., 1904.
18. Politisch Okonomie. Band 1. Berlin: Piefz Verlag, 1967.
19. Агарков М.М. Основы банковского права. Учение о ценных бумагах. М.: БЕК, 1994.
20. Собрание законодательства СССР. 1927. № 4. Ст. 39.
21. Устав Государственного Банка СССР. Утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 29 октября 1960 года СП СССР. 1960. № 18.
22. Гуревич И.С. Очерки советского банковского права. М., 1959.
23. Советское финансовое право / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Ципкина. М.: Юрид. лит., 1974.
24. СП СССР. 1987. № 37.
25. СП СССР. 1989. № 21.
26. Грачева Е.Ю., Кушакова Н.А., Пепелева С.Г. Финансовое право России. М., 1995.
27. Севрук В.Т. Банковский маркетинг. М.: Дело ЛТД, 1994.
28. Российская газета .1996. № 27. 10 февр.
29. Закон о банках и банковской деятельности в странах СНГ. М.: "Де-Юре", 1995.
30. Муллажанов Ф.М. Основные направления деятельности Центрального Банка Республики Узбекистан//Банковское дело. 1997. № 1.
31. Джавахшвили Н.И. Характеристика экономического развития и банковской системы Грузии// Банковское дело.1997. № 1.
32. Джандосов У.А. Денежно-кредитная политика и экономическое развитие Казахстана// Банковское дело.1997. № 1.
33. Стуфле Ж. Банковское право. М., 1996.