

УДК 336.71

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Самородов Дмитрий Альбертович¹,

канд. юрид. наук, доцент,

e-mail: samorodov.dmitrij@yandex.ru,

¹Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва, Россия

Статья посвящена особенностям банковской системы России, а также анализу законодательства о банковской системе и путей его возможного совершенствования. Анализируются эволюция законодательства об отечественной банковской системе, конституционные нормы о банковской системе и функциях Центрального банка РФ, понятие «федеральный банк», особенности структуры банковской системы России на современном этапе. Рассматриваются процесс воссоздания в СССР в конце 80-х гг. XX в. коммерческих банков, содержание норм действующей Конституции РФ от 12 декабря 1993 г., затрагивающих правовое положение Банка России, а также предметы ведения Российской Федерации в вопросах правового регулирования банковской деятельности. Сделан вывод о существовании правовой коллизии между п. «ж» ст. 71 Конституции РФ и положениями Федерального закона РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», предложен вариант ее устранения путем закрепления в действующем законодательстве упоминаемого в ст. 71 Конституции РФ определения понятия «федеральный банк». Предпринята попытка выработки предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства о банковской системе Российской Федерации.

Ключевые слова: банковская система, кредитная организация, банк, акции, уставный капитал, капитализация

THE MAIN TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE BANKING SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE

Samorodov D.A.¹,

candidate of legal sciences, associate professor;

e-mail: samorodov.dmitrij@yandex.ru,

¹Moscow Witte University, Moscow, Russia

The paper describes the peculiarities of the Russian banking system and analyzes the legislation on the banking system and ways of its possible improvement. The paper analyzes the evolution of legislation on the domestic banking system, constitutional norms on the banking system and the functions of the Central Bank of the Russian Federation, analyzes the concept of “federal bank”, features of the Russian banking system structure at the present stage. The process of recreating commercial banks in the USSR in the late 1980s is analyzed, the content of the norms of the current Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993, affecting the legal status of the Bank of Russia, as well as the jurisdiction of the Russian Federation in matters of legal regulation of banking activities. The author concluded that there is a legal conflict between paragraph “g” of Art. 71 of the Constitution of the Russian Federation and the provisions of the Federal Law of 02.12.1990 No. 395-1 “On Banks and Banking”. Thus, a variant of its elimination was proposed by enshrining the definitions of the concept of “federal bank”, which is referred to in Art. 71 of the Constitution of the Russian Federation in the current legislation. Attempts to develop proposals for further improvement of the legislation on the banking system of the Russian Federation are undertaken in the paper.

Keywords: banking system, credit institution, Bank, shares, authorized capital, capitalization

DOI 10.21777/2587-9472-2022-1-17-22

Начало социалистическим преобразованиям в экономике России положено в 1917 г. декретами советской власти о земле (26 октября (8 ноября) 1917 г.), организации рабочего контроля над производством и распределением продуктов, национализации банков, крупных промышленных предприятий, торгового флота. Первоначально был национализирован Государственный банк России (25 октября (7 ноября) 1917). Декретом Совета народных комиссаров от 25 ноября (8 декабря) 1917 г. упразднены государственные земельные банки¹. Советская власть была вынуждена ускорить национализацию частных коммерческих банков из-за явного и скрытого саботажа банковских служащих, выразившегося в отказе создавать контрольные органы, организации забастовок, непризнании комиссаров, назначавшихся в финансовые учреждения Советами рабочих и солдатских депутатов.

В первом разделе Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденной III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г., говорилось, что «...подтверждается переход всех банков в собственность Рабоче-Крестьянского государства, как одно из условий освобождения трудящихся масс из-под ига капитала»². Средства национализированных коммерческих банков были переданы вновь созданному Государственному банку, который позже преобразовался в Народный банк РСФСР, а в 1922 г. – в Государственный банк СССР³. Соответственно, было положено начало государственной монополии банковского дела, сохранявшейся фактически до конца 80-х гг. XX в. Конституция СССР 1936 г. (ст. 6) указывала, что банки являются государственной собственностью, т.е. всенародным достоянием⁴. Государственная собственность на банки закреплялась также в ст. 11 Конституции СССР 1977 г. и принятых на ее основе Конституциях союзных республик.

Постепенный демонтаж государственной монополии в банковской системе государства начался в 1988 г., когда в СССР вновь были созданы коммерческие банки. Таким образом, были заложены основы современной двухуровневой банковской системы России, в которой на первом уровне находится главный банк государства, т.е. так называемый «банк банков» – Центральный банк РФ (Банк России), а на втором – остальные кредитные организации.

Л.Н. Сотникова определяет банковскую систему как исторически сложившуюся и законодательно закреплённую систему организации банковского дела в конкретной стране [1, с. 261]. Как указывает Е.А. Ягупова, банковская система – это совокупность действующих в стране банков, кредитных учреждений и отдельных экономических организаций, выполняющих банковские операции [2, с. 51]. С.Д. Байкова и О.В. Демко отмечают, что в некоторых литературных источниках авторы (И.Т. Баланова, Ж.Г. Голодова и другие) говорят даже о трехуровневой российской банковской системе, где к третьему уровню относят специализированные небанковские кредитно-финансовые учреждения [3, с. 27]. В частности, специализированными организациями, обеспечивающими деятельность банков и кредитных учреждений, являются расчетно-кассовые и клиринговые центры, фирмы по аудиту банков, дилерские фирмы по работе с ценными бумагами банков, а также организации, обеспечивающие банки оборудованием, информацией и кадрами [2]⁵.

К принципам построения современной банковской системы России Д.Я. Родин, Л.В. Глухих, А.А. Крячко и Н.Д. Родин относят принцип двухуровневой структуры банковской системы и принцип универсализации банковских институтов [4].

В настоящее время в действующей Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. банки упомянуты в двух статьях: в ст. 71, посвященной предметам ведения Российской Федерации, и в ст. 75, посвященной правовому положению Центробанка РФ (Банка России) и порядку размещения государственных займов. Так, в п. «ж» ст. 71 Конституции РФ указывается, что в ведении Российской Федерации, в част-

¹ Национализация частных коммерческих банков. – URL: <http://www.chel-portal.ru/encyclopedia/nacionalizaciya-bankov/t/11400> (дата обращения: 14.01.2022). – Текст: электронный.

² Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Велби: Проспект, 2008. – С. 289.

³ История банковского дела в России. – URL: http://www.banki.ru/wikibank/istoriya_bankovskogo_dela_v_rossii (дата обращения: 12.12.2021). – Текст: электронный.

⁴ Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Велби: Проспект, 2008. – С. 348.

⁵ Деньги, кредит, банки: учебник / под ред. Г.Н. Белоглазовой. – Москва: Юрайт, 2014. – С. 31.

ности, находятся «...федеральные экономические службы, включая федеральные банки»⁶. При этом обращает на себя внимание тот факт, что дефиниции федерального банка, т.е. закрепленного в нормативно-правовом акте определения этого понятия, в отечественном праве не существует. В частности, Федеральный закон РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» в ст. 1 содержит следующие понятия: «кредитная организация», «банк», «небанковская кредитная организация», «иностранный банк»⁷.

В литературе можно встретить мнение, что термины «федеральный банк» и «государственный банк» синонимичны. Так, авторы статьи «Что такое федеральный банк?» отмечают, что «...слово "федеральный" тесно связано со словом "государственный". Эти два понятия имеют схожее определение, поэтому федеральный банк другими словами можно охарактеризовать как банк, принадлежащий государству»⁸. По мнению авторов статьи на сайте «Банкодром.ру», «...госучастие в деятельности банков различается по уровню контроля (полный, частичный), присутствию в капитале (прямое или косвенное), виду госструктур (Правительство России, субъекты РФ, муниципальные образования). Банки с государственным участием, как правило, не предлагают самых выгодных условий обслуживания, низких ставок по кредитам или высоких ставок по вкладам»⁹. Авторы приведенной статьи предлагают выделять два типа государственных банков.

1. Государственный банк. Контрольный пакет акций банка принадлежит государству (напрямую или косвенно), включая различные субъекты РФ или муниципальные образования. Доля государства всегда превышает 50 % акций.

2. Банк с государственным участием. Контрольный пакет акций принадлежит не государству, а частным или иностранным владельцам. Однако государство (напрямую или косвенно, включая различные субъекты РФ или муниципальные образования) имеет в капитале банка долю, составляющую 15–50 %. Банком (долей в нем) владеет либо Правительство РФ, либо администрация субъекта РФ, либо администрация муниципального образования.

По данным сайта «Банкодром.ру», в настоящее время в России имеется 56 государственных банков. На наш взгляд, термины «федеральный банк» и «государственный банк» нельзя считать синонимами, т.к. государственная собственность в России существует на двух уровнях: федеральном и уровне субъектов РФ, а местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Исходя из этого, было бы целесообразно в целях приведения банковского законодательства в соответствие с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ закрепить в ст. 1 Федерального закона РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» понятие «федеральный банк», сформулировав его следующим образом: федеральный банк – это кредитная организация, 50 % и более акций которой принадлежат Российской Федерации. Это позволит государству более эффективно влиять на функционирование банковской системы Российской Федерации, а также получить стабильный источник неналоговых доходов в бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Можно отказаться от используемого в Конституции РФ термина «федеральный банк», исключив его из содержания п. «ж» ст. 71, а ст. 1 Федерального закона РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» дополнить дефинициями «государственный банк» и «муниципальный банк». Под государственным банком, на наш взгляд, следует понимать кредитную организацию, 50 % и более акций которой принадлежат Российской Федерации или субъекту Российской Федерации, а под муниципальным банком – кредитную организацию, 50 % и более акций которой принадлежат муниципальному образованию.

Второй статьей действующей Конституции РФ, в которой упоминается понятие «банк», является ст. 75. Так, в ч. 1 данной статьи указывается, что «...денежная эмиссия осуществляется исключительно

⁶ Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения: 16.01.2022). – Текст: электронный.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 6. – Ст. 492.

⁸ Что такое федеральный банк? – URL: <http://www.kakprosto.ru/kak-947369-chto-takoe-federalnyy-bank> (дата обращения: 16.12.2021). – Текст: электронный.

⁹ Государственные банки России: полный список 2018 г. – URL: <http://www.bankodrom.ru/spisok-gosudarstvennyh-bankov-rossii> (дата обращения: 06.12.2021). – Текст: электронный.

Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются», а в ч. 2 отмечается, что «защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти». Аналогичные функции Центробанка РФ предусмотрены ст. 3 Федерального закона РФ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»¹⁰. В настоящее время банковская система России является двухуровневой и, согласно ст. 2 Федерального закона РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», включает Банк России (первый уровень), кредитные организации, представительства иностранных банков (второй уровень).

Какие тенденции развития банковской системы России можно отметить за последние годы? По нашему мнению, следует выделить четыре из них.

1. Сокращение присутствия на рынке банковских услуг иностранных кредитных организаций. В частности, если, согласно предыдущей редакции ст. 2 Федерального закона РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», в России могли функционировать как представительства, так и филиалы иностранных банков, то в настоящее время – только представительства.

2. Сокращение общего числа кредитных организаций путем отзыва у них лицензий Центробанком РФ. Данная тенденция наметилась еще в 2013 г. и отмечалась многими исследователями, в частности Н.В. Коротаевой, Т.В. Борисовой [5], Н.М. Чаукиной [6]. Например, только за 2018 г. прекратили деятельность 77 из 561 кредитной организации [2, с. 52]. Это привело к уходу большинства клиентов из лишенных лицензий и saniруемых банков из первой сотни в Сбербанк и ВТБ, а также, как справедливо указал В.И. Привалов, может спровоцировать еще одну проблему – уменьшение присутствия банков в регионах, не вызывающих интереса у крупных банковских структур [7, с. 165–166]. К.Г. Шумкова подразделяет наиболее острые проблемы развития банковской сферы России на две группы: внутренние и внешние. К внешним проблемам она относит, в частности, недиверсифицированность российской экономики, преимущественно краткосрочный характер кредитных ресурсов, высокий уровень непрофильных активов банков, распространение мошенничества, а к внутренним – вовлеченность отдельных кредитных организаций в противоправную деятельность [8, с. 12]. Следует отметить, что, согласно данным на сентябрь 2020 г., ПАО «Сбербанк» является крупнейшим в России банком по объемам операций с физическими лицами, объему использования банковских карт (71 %), числу частных клиентов, хранящих в нем свои сбережения (64 %). Таким образом, он превратился в фактически монопольного игрока на рынке оказания банковских услуг и выполнения других банковских операций.

3. Сокращение числа кредитных организаций с государственным участием.

4. Сокращение числа государственных банков путем продажи государством части акций в их уставных капиталах. Последняя тенденция представляется нам наиболее опасной, особенно в свете нестабильности экономического положения, в котором в последние годы находится Россия.

Так, в 2018 г. президент и председатель правления Сбербанка России Г.О. Греф заявил, что вместо повышения налогов государству следовало бы продавать принадлежащие ему акции компаний, в том числе Сбербанка России. «Я не вижу ни одного основания, почему нас надо держать сейчас, когда требуются деньги на выполнение указов Президента РФ. Лучше вместо повышения налогов продать какие-то акции компаний, которые продаваемые. Сбербанк – абсолютно продаваемая история», – отметил он на пресс-конференции после годового собрания акционеров. По его словам, если Центробанк продаст принадлежащие ему акции Сбербанка, государство на эти деньги могло бы «провести какие-то реформы, развивать инфраструктуру»¹¹. Возникает законный вопрос: сколько может государство выручить денег от приватизации акций Сбербанка, что превратит данный банк из государственного в банк с государственным участием?

В настоящее время уставный капитал ПАО «Сбербанк России» разделен на доли следующим образом: 50 % + 1 акция – Фонд национального благосостояния Российской Федерации, контролируемый Правительством РФ; 44,37 % – юридические лица-нерезиденты; 1,92 % – юридические лица-резиденты

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

¹¹ Потемкин А. Распродажа Родины. Новая приватизация начнется со Сбербанка. – URL: <http://www.pressa.ru/ru/top10/detail/rasprodazha-rodinyi-9371> (дата обращения: 14.12.2021). – Текст: электронный.

Российской Федерации – 1,92 %; 3,71 % – частные инвесторы¹². При этом в последние годы прибыль Сбербанка и, соответственно, дивиденды его акционеров устойчиво растут. Так, в апреле 2021 г. общее собрание акционеров ПАО «Сбербанк» постановило направить на выплату дивидендов 422,4 млрд р., т.е. 56 % от прибыли. Согласно данным на январь 2022 г., сумма чистых активов Сбербанка составляет 38 631 723 561 р. По оценкам А. Потемкина, сделанным еще в 2018 г., при реализации 25 % акций Сбербанка государство сможет выручить не более 2,8 трлн р., а размер дивидендов, которые государство ежегодно получает как основной акционер Сбербанка, снизится примерно вдвое – остальное уйдет частным лицам¹³. Трудно не согласиться с А. Потемкиным, указывающим, что «при таком раскладе Правительству РФ надо не продавать, а увеличивать свою долю в крупнейшем розничном банке страны и обеспечивать выполнение майских указов [Президента РФ] за счет дивидендов»¹⁴.

Итак, подведем итог сказанному. Полагаем, что в нашем исследовании новыми являются следующие положения и результаты. Нам представляется вполне обоснованным мнение К. Зятькова, указавшего, что приватизация акций Сбербанка, рыночная капитализация которого по данным на август 2021 г. составляла 7,3 трлн р. (немного меньше 1/3 расходной части федерального бюджета на 2022 финансовый год и плановый период 2023–2024 гг., составляющей 23,69 трлн р.), влечет за собой риск потери государством контроля над банковским сектором экономики¹⁵. Соответственно, на наш взгляд, целесообразно введение моратория на продажу государством пакетов акций системообразующих кредитных организаций как минимум на период действия экономических ограничений, введенных против России рядом государств, что позволит обеспечить дальнейшее повышение управляемости банковской системы России, защиту интересов клиентов банков и, следовательно, устойчивость банковской системы России в целом.

Список литературы

1. Сотникова Л.Н. Банковская система РФ: состояние и перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. – 2015. – № 2. – С. 260–266.
2. Ягунова Е.А. Банковская система Российской Федерации: современное состояние и проблемы // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. – 2019. – № 3. – С. 51–55.
3. Байкова С.Д., Демко О.В. Российская банковская система в современных рыночных условиях // Банковское дело. – 2012. – № 34. – С. 25–37.
4. Родин Д.Я., Глухих Л.В., Крячко А.А., Родин Н.Д. Проблемы и перспективы развития банковской системы России по материалам рынка ЮФО // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2017. – № 128. – С. 815–836.
5. Коротаева Н.В., Борисова Т.В. Тенденции развития банковской системы России в современных условиях // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 3. – С. 51–56.
6. Чаукина Н.М. Некоторые тенденции и направления развития банковской системы Российской Федерации // Экономические исследования. – 2016. – № 4.
7. Привалов В.И. Обоснование новой структуры кредитно-банковской системы России // Территория науки. – 2016. – № 5. – С. 164–168.
8. Шумкова К.Г. Тенденции развития банковской системы России: угрозы и возможности // Банковское дело. – 2014. – № 14. – С. 11–20.

References

1. *Sotnikova L.N.* Bankovskaya sistema RF: sostoyanie i perspektivy razvitiya // *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta inzhenernyh tekhnologij.* – 2015. – № 2. – S. 260–266.

¹² Кто владеет «Сбером» (структура акционеров)? – URL: http://www.zen.yandex.ru/media/true_millionaire/kto-vladeet-sberom-struktura-akcionerov-61be20bbfba2ca464c719656 (дата обращения: 17.11.2021). – Текст: электронный.

¹³ Потемкин А. Распродажа Родины. Новая приватизация начнется со Сбербанка. – URL: <http://www.pressa.ru/ru/top10/detail/gasprodazha-rodinyi-9371> (дата обращения: 14.12.2021). – Текст: электронный.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Зятьков К. Пусть молочную корову на мясо. – URL: <http://www.versia.ru/pustit-molochnuyu-korovu-na-myaso> (дата обращения: 18.01.2022). – Текст: электронный.

2. *Yagupova E.A.* Bankovskaya sistema Rossijskoj Federacii: sovremennoe sostoyanie i problemy // Nauchnyj vestnik: finansy, banki, investicii. – 2019. – № 3. – S. 51–55.
3. *Bajkova S.D., Demko O.V.* Rossijskaya bankovskaya sistema v sovremennyh rynochnyh usloviyah // Bankovskoe delo. – 2012. – № 34. – S. 25–37.
4. *Rodin D.Ya., Gluhih L.V., Kryachko A.A., Rodin N.D.* Problemy i perspektivy razvitiya bankovskoj sistemy Rossii po materialam rynka YuFO // Politematicheskij setevoj elektronnyj nauchnyj zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2017. – № 128. – S. 815–836.
5. *Korotaeva N.V., Borisova T.V.* Tendencii razvitiya bankovskoj sistemy Rossii v sovremennyh usloviyah // Social'no-ekonomicheskie yavleniya i processy. – 2014. – № 3. – S. 51–56.
6. *Chaukina N.M.* Nekotorye tendencii i napravleniya razvitiya bankovskoj sistemy Rossijskoj Federacii // Ekonomicheskie issledovaniya. – 2016. – № 4.
7. *Privalov V.I.* Obosnovanie novej struktury kreditno-bankovskoj sistemy Rossii // Territoriya nauki. – 2016. – № 5. – S. 164–168.
8. *Shumkova K.G.* Tendencii razvitiya bankovskoj sistemy Rossii: ugrozy i vozmozhnosti // Bankovskoe delo. – 2014. – № 14. – S. 11–20.