

СИСТЕМНО-СТРУКТУРНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКИХ ОТНОШЕНИЙ И РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ*

*Е.В. ГРИЦЕНКО, аспирантка Института государства и права НАН Беларуси,
бакалавр экономических наук ©*

В статье рассматриваются наиболее общие системно-структурные аспекты правового регулирования банковских отношений и развития банковской системы через признаки системы в отношении к формирующейся банковской системе Республики Беларусь. Целью работы являлся анализ системно-структурных аспектов правового регулирования банковских отношений и развития банковской системы для разработки предложений по совершенствованию банковского законодательства. Проанализированы закономерности формирования и развития банковской системы как системы социальной и особенности формирования банковской системы Республики Беларусь, представлены практические примеры, поясняющие изложенное в статье теоретическое описание признаков системы. Особое внимание уделяется вопросу согласованности в правовых нормах, регулирующих организационные отношения формирования финансово-кредитной и банковской систем, а также пробелам в таком регулировании. Вносятся предложения по совершенствованию банковского законодательства с целью обеспечения единства в правовом регулировании организационных основ финансово-кредитной и банковской систем.

Финансовая система стран с развитой и развивающейся рыночной экономикой включает различные типы финансовых институтов, составляющих ее организационную структуру. Посредством таких институтов обеспечивается обращение денег и других финансовых инструментов, необходимых для функционирования рыночной экономики. Наличие общих финансовых потоков, закономерностей движения денежных и кредитных средств предполагает необходимость организационного единства системы участников, обеспечивающих этот оборот. Структурно оформляется соответствующая совокупность профессиональных субъектов как элементов данной области экономической деятельности. Конструирование финансово-кредитной и банковской систем, налаживание взаимодействия элементов последней должно происходить путем закрепления организационно-правовых основ, статуса и функций указанных звеньев. На первоначальном этапе формирования структуры финансово-кредитной и банковской систем конституирующее значение имеет системно-структурный аспект, являющийся основой для разграничения функций и формирования статуса всех элементов и структурных

звеньев. Таким образом, правовое регулирование банковских отношений необходимо анализировать с точки зрения согласованного функционирования и взаимодействия всех элементов финансово-кредитной и банковской систем.

Некоторые авторы характеризуют систему как «множество взаимосвязанных элементов, каждый из которых связан прямо или косвенно с каждым другим элементом, а два любые подмножества этого множества не могут быть независимыми» [1]. При характеристике понятия «элемент» в литературе наиболее часто приводится следующее определение: «далее неделимый компонент системы при данном способе расчленения» [2].

Идея разработки общей теории, приложимой к системам любой природы, была выдвинута Л. Бергаланфи, который утверждал, что необходимо отыскивать структурное сходство законов, установленных в различных дисциплинах, и, обобщая их, выводить общесистемные закономерности, подчеркивал особое значение обмена веществом, энергией и информацией (негэнтропией) с открытой средой [3].

В своих работах им называются следующие необходимые признаки системы: целостность;

* Статья поступила в редакцию 4 октября 2006 года.

структурность; иерархичность и наличие управляющего субъекта для социальных систем; взаимосвязь системы и среды и так далее. Рассмотрим указанные признаки в отношении к формирующейся банковской системе Республики Беларусь.

Признак системы «целостность» характеризуется как «принципиальная несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов и невыводимость из последних свойств целого; зависимость каждого элемента, свойств и отношения системы от его места, функций и так далее внутри целого» [4].

Функционирование формирующейся банковской системы Республики Беларусь напрямую зависит от слаженной работы всех ее элементов. Однако нормативно закрепленные основные задачи, принципы и функции некоторых ее элементов, Национального банка Республики Беларусь (далее – Национальный банк) и банков совершенно различны. Следовательно, имеется достаточно оснований утверждать, что признак целостности присущ формирующейся системе банков Республики Беларусь, что однозначно не свидетельствует о наличии целостности в банковской системе.

Признак *структурности* представляет собой возможность описания системы через установление сети связей и обусловленность поведения системы не столько поведением ее отдельных элементов, сколько свойствами ее структуры [4]. Таким образом, понятие структуры связано с определенной упорядоченностью отношений между элементами системы. Необходимо не только наличие элементов системы, но и правильное «соединение» их между собой. Это справедливо как для систем типа «механизмы», так и для социальных систем, к числу которых относится банковская система Республики Беларусь.

По мнению некоторых авторов, структура системы определяется как совокупность необходимых и достаточных для достижения цели отношений между элементами [3]. Данное утверждение соответствует формуле формирования общественных отношений, предложенной в одной из работ Л.Н. Мороза: «потребность – интерес – поведенческая цель – ее мотивация – поведение (действие, бездействие) – устойчивые связи между взаимодействующими лицами – общественные отношения, регулируемые или нуждающиеся в регулировании соответствующими данным отношениям конкретными правовыми нормами» [5].

Формирование отношений между элементами финансово-кредитной и банковской систем Республики Беларусь происходит в соответствии с приведенной схемой, а именно: потребность в финансово-кредитных услугах – интерес в осуществлении финансово-кредитной деятельности – поведенческая цель – ее мотивация – поведение (осуществление финансово-кредитной деятельности

или обращение за соответствующими услугами) – устойчивые связи между взаимодействующими лицами в процессе осуществления финансово-кредитной деятельности и оказания соответствующих услуг – финансово-кредитные отношения, регулируемые или нуждающиеся в регулировании соответствующими данным отношениям конкретными правовыми нормами.

Следует вывод о том, что именно нормативно-правовое регулирование банковских отношений является преобладающей формой упорядочения и придания структурности формирующейся банковской системе Республики Беларусь. Нормативно-правовая база, соответственно, является основой правильного взаимодействия элементов финансово-кредитной и банковской систем Республики Беларусь.

Признак *иерархичности и наличия управляющего субъекта* для социальных систем по отношению к банковской системе Республики Беларусь можно охарактеризовать следующим образом: иерархичность означает, что каждый элемент в свою очередь может рассматриваться как иная система, а исследуемая в данном случае целостность представляет собой один из компонентов более «обширной» системы [4].

В соответствии с приведенной выше характеристикой, формирующаяся банковская система Республики Беларусь должна рассматриваться как элемент наиболее крупной системы – общества, а также как элемент административной, экономической, финансово-кредитной и других систем.

Банковской системе как системе социальной присуще наличие управляющего субъекта, так как «управление выступает высшей формой сознательного регулирования процессов функционирования и развития системы» [6, с.216]. Управление банковской системой отвечает всем характерным признакам социального управления. Исходя из высокорискового характера финансово-кредитной деятельности и особенностей функционирования всей банковской системы, необходимо подчеркнуть государственный характер управления ею. Национальный банк наделен особыми функциями управления системой банков в Республике Беларусь и не является управляющим субъектом для формирующейся банковской системы, за исключением некоторых случаев принятия им нормативных актов, регулирующих банковские отношения в порядке, предусмотренном статьей 39 Банковского кодекса Республики Беларусь (далее – БК), и выполнения им иных функций, предусмотренных статьей 26 БК [7]. Таким образом, Национальный банк, с одной стороны, выступает по отношению к другим элементам банковской системы как орган исполнительной власти, а с другой – как своего рода центр.

Такое положение Национального банка отчасти можно объяснить описанным выше соотношением

типа «система – подсистема – элемент». То есть, как элемент банковской системы Республики Беларусь, Национальный банк одновременно является составной частью административной системы и более приближен к ней в иерархической структуре, чем все иные элементы банковской системы, что обуславливает специфику его функционального назначения в системе белорусских банков.

Следует отметить, что передача Национальным банком как органом государства некоторых своих полномочий негосударственным организациям (например, ассоциациям, союзам банков) нецелесообразна. Централизованное государственное регулирование банковских отношений и всей финансово-кредитной системы, является гарантией сохранения единства экономического пространства Республики Беларусь, расчетно-платежной системы и денежно-кредитной политики в государстве, а следовательно – гарантией единства и целостности Республики Беларусь.

Любая социальная система характеризуется наличием в ней процессов не только управления, но и способности к самоуправлению и самоорганизации. Банковская система «является самоорганизующейся, так как она способна в процессе функционирования видоизменять свою структуру» [8, с.257].

В процессе формирования и развития финансово-кредитной и банковской систем Республики Беларусь может возникнуть необходимость появления новых структурных элементов. Причем, их функциональность и представления о них могут со временем изменяться.

Например, Концепцией развития банковской системы Республики Беларусь на 2001–2010 годы предусмотрена возможность создания в Республике Беларусь специализированных государственных органов – кредитных бюро (бюро кредитных историй), которые будут осуществлять ведение кредитных досье на всех заемщиков, имевших проблемы в банках республики, разработку и ведение кредитного рейтинга заемщиков, информирование банков и других заинтересованных органов о кредитной истории и кредитном рейтинге кредитополучателей [9].

Существование кредитных бюро не характерно для Республики Беларусь. Их официальное формирование и наделение соответствующей функциональностью может привести к оформлению нового самостоятельного элемента банковской системы.

В Республике Беларусь возможно создание нескольких бюро кредитных историй, независимых коммерческих организаций, которые займутся сбором и продажей деловой информации о субъектах хозяйствования [10]. Можно утверждать, что такого рода организация будет являться полноценным элементом скорее системы экономической, а для банковской системы будет

оказывающей влияние средой. Новым элементом банковской системы Республики Беларусь, в случае ее появления, станет государственная корпорация страхования (гарантирования, возврата депозитов физических лиц), деятельность которой будет направлена на минимизацию потерь населения при банкротствах банков. Вопрос о необходимости и целесообразности формирования в Республике Беларусь такого органа уже неоднократно рассматривался как в научной, так и периодической литературе.

Возвращаясь к самоуправлению и самоорганизации банковской системы, необходимо отметить следующее. Банковская система является одним из элементов системы экономической и подчиняется определенным законам и особенностям развития рыночной экономики. Чтобы быть саморегулируемым, рынок сам должен быть урегулирован на макроуровне, то есть на уровне государства. Поэтому, как справедливо отмечает Я.А. Гейвандов, «первейшим условием саморегулирования, самоуправления отдельных организаций в рыночной экономике вообще и в банковской системе в частности должно быть разумное регулирование» [11, с.13].

Государство использует различные прямые и косвенные методы регулирования процессов, происходящих в банковской системе. Нормативно-правовое регулирование в системе рыночной экономики и в процессе построения демократического правового государства является наиболее приемлемым и действенным методом. С помощью такого регулирования система не столько управляется государством, сколько задается направление ее развития. Об этом свидетельствуют так называемые «мертвые нормы», то есть правовые нормы, содержащиеся в нормативно-правовых актах, однако не действующие, поскольку устарели или изначально не соответствуют принципам организации и функционирования саморегулирующейся и саморазвивающейся банковской системы. Надзор и управление со стороны государства, а соответственно и надежность и устойчивость банковской системы должны быть поддержаны соответствующей юридической базой, определяющей контактные взаимоотношения внутри системы и системы с внешней средой.

Важно отметить, что нормативно-правовое регулирование не может и не должно предотвратить все ошибки и проблемы банковской системы на практике, поскольку они есть своего рода толчок к ее развитию и саморегуляции, к выработке новых действенных защитных механизмов и организации системной безопасности.

Для правового регулирования банковских отношений в Республике Беларусь еще не в полной мере характерна направленность на защиту системного интереса. Государство все еще пытается через нормативно-правовое регулирование

поддержать отдельно взятые банки, называя их системообразующими. Однако без построения общей системы эти меры не будут действенными.

Кроме того, в странах бывшего СССР, и в Республике Беларусь, в том числе традиционно государство считается ответственным за устойчивость всей системы банков. Оно вынуждено принимать на себя ответственность за частные банки, если их банкротство грозит нарушением устойчивости всей системы.

Например, АКБ «Поиск» в 1999 году оказался не в состоянии выполнить свои обязательства перед вкладчиками. После специальной дополнительной эмиссии акций Национальный банк стал владельцем контрольного пакета АКБ «Поиск», что позволило от его имени осуществить ряд действий по погашению задолженностей.

Подобные действия представляют собой пример защиты вкладчиков, именуемой в экономической литературе имплицитной (не оформленной официально, в явном виде). Государство предоставляет такую защиту не потому, что обязано к этому нормой права, а потому, что считает себя частично ответственным за понесенные потери.

Кроме того, в законодательстве Республики Беларусь повсеместно используется термин «системообразующие банки». Использование в названии банка термин «системообразующий» предполагает утверждение, что банковская система в отсутствии данного ее элемента существовать не может.

Подпункт 1.2.4. пункта 1 Концепции развития банковской системы Республики Беларусь на 2001–2010 годы закрепляет следующее положение: «Доминирующее положение в банковской системе занимают системообразующие банки, на долю которых на 1 октября 2001 года приходилось 88,9% активов (пассивов) банков и 77,3% капиталов банков» [10, с.8]. Следовательно, такого рода банки являются системообразующими только в экономическом смысле данного термина, тогда как с юридической точки зрения обладают, по сути, одинаковым правовым статусом со всеми остальными банками, входящими в состав системы банков Республики Беларусь.

Признак *взаимосвязи системы и среды* означает, что система формирует и проявляет свои свойства в процессе взаимодействия со средой, под которой в данном случае следует понимать внешние по отношению к конкретной системе объекты [4].

Например, особенности существования такого элемента банковской системы Республики Беларусь, как коммерческий банк в большей степени обусловлены взаимодействием данного элемента с экономической системой, тогда как особенности функционирования Национального банка характеризуются большей приближенностью и влиянием системы административной.

Для белорусской юридической действительности характерно отсутствие необходимой с точки зрения описанных выше признаков системы согласованности в правовых нормах, регулирующих организационные отношения формирования финансово-кредитной и банковской систем, а также пробелы в таком регулировании.

Так, статьи 132 и 136 Конституции Республики Беларусь закрепляют финансово-кредитную систему Беларуси, которая включает ряд других систем, в том числе банковскую, а также финансовые средства внебюджетных фондов, предприятий, учреждений и граждан. Банковская система, в свою очередь, состоит из Национального банка Республики Беларусь и иных банков. Статья 5 БК в редакции, действовавшей до 27 октября 2006 года, подтверждала вхождение банковской системы в систему финансово-кредитную, однако помимо указанных системных образований дополняла состав финансово-кредитной системы небанковскими кредитно-финансовыми организациями. Новая редакция БК, вступившая в силу с 27 октября 2006 года, дословно дублирует соответствующие нормы [7].

Представляется целесообразным рассматривать небанковские кредитно-финансовые организации как часть банковской системы с возможностью использования правовой конструкции данного вида организаций для оформления и существования всех возможных к возникновению элементов формирующейся банковской системы Республики Беларусь.

Полагаем, статью 5 БК следует изложить в следующей редакции: «*Банковская система Республики Беларусь – составная часть финансово-кредитной системы Республики Беларусь. Банковская система Республики Беларусь является двухуровневой и включает в себя Национальный банк и иные банки и небанковские кредитно-финансовые организации*».

Однако, исходя из формулировки статьи 136 Основного Закона и сложности изменения любых положений данного акта, на сегодняшний день изменение положения, сложившегося в сфере правового закрепления организационных основ формирования банковской системы Республики Беларусь, практически невозможно. Расхождение положений Конституции и БК как главенствующего нормативного акта в банковской сфере будет свидетельствовать об отсутствии единства в правовом регулировании организационных основ финансово-кредитной и банковской систем.

С другой стороны, выведение небанковских кредитно-финансовых организаций за рамки банковской системы предполагает возможность надления данных организаций специфическими финансовыми и иными функциями, нетипичными для элементов банковской системы. Например, использование существующей конструкции небанковских кредитно-финансовых организаций

для создания описанных выше бюро кредитных историй. Однако, рассматривая формирующуюся банковскую систему Республики Беларусь как самоорганизующуюся и допуская возможные изменения ее структуры в форме появления новых элементов, нельзя не отметить отсутствие правовых основ для закрепления и оформления статуса и функций подобных элементов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акофф, Р. О целеустремленных системах / Р. Акофф, Ф. Эмери. М.: Сов. радио, 1974. 272 с.
2. Блауберг, И.В. Становление и сущность системного подхода / И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин. М.: Наука, 1973 г. 269 с.
3. Перегудов, Ф.И. Введение в системный анализ / Ф.И. Перегудов, Ф.П. Тарасенко. М.: Высш. школа, 1989. 584 с.
4. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др.: Советская энциклопедия, 1989.
5. Мороз, Л.Н. Юридическое положение информации и ее ресурсов в отраслях права / Л.Н. Мороз // Комплексная защита информации: Материалы IX Междунар. конф., 1-3 марта 2005 года, Раубичи (Беларусь). Минск: ОИПИ НАН Беларуси, 2005 г. С. 197-199.
6. Тосунян, Г.А. Банковское дело и банковское законодательство России: опыт, проблемы, перспективы / Г.А. Тосунян // Дело Лтд. №1. 1995.
7. О внесении изменений и дополнений в Банковский кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2006 г. №145-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. №113.
8. Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учеб. / Под общ. ред. акад. Б.Н. Топорнина. М.: Юристъ, 2003 г.
9. Об одобрении Концепции развития банковской системы Республики Беларусь на 2001-2010 годы: Указ Президента Республики Беларусь от 28 мая 2002 г., №274 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002 г. №63.
10. Барантович, А. Историки кредитов / А. Барантович // Белорусская деловая газета. 2005. 12 апреля.
11. Гейвандов Я.А. О соотношении публичных и частно-правовых начал в сфере регулирования банковской деятельности / Я.А. Гейвандов // Банковское право, 2001. №1.

SUMMARY

In article are considered the most general system-structural aspects of legal regulation of bank attitudes and developments of bank system through attributes of system concerning to formed bank system of the Republik of Belarus. The purpose of the work was the analysis of the system-structural aspects of legal regulation of bank attitudes and development of banking system for developing the proposals for the improvement of bank legislation. Are analyzed laws governing of formation and development of banking system as the systems of social and special feature of the formation of the banking system of Republic of Belarus, are presented the practical examples, the explaining the presented in the article theoretical description of signs systems. The special attention is given a question of a coordination in the rules of law adjusting organizational attitudes of formation of financial-credit and bank systems, and also to blanks in such regulation. Offers on perfection of the bank legislation with the purpose of maintenance of unity in legal regulation of organizational bases of financial-credit and bank systems are made.