

**МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ЦЕЛЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
И ФУНКЦИЙ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РФ**

Качанова Е.А.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления
Уральского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия)

Красногор В.Б.

аспирант кафедры страхования Уральского федерального университета
им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (Россия)

УДК 336.71
ББК 65.262.100

В статье рассматриваются банки как одни из центральных звеньев системы рыночных структур. Развитие их деятельности как необходимое условие реального создания рыночного механизма. Представлена сравнительная характеристика центрального банка от коммерческих банков.

Ключевые слова: Банк России, банковская система, коммерческие банки, надзор, регулирование банковской деятельности.

Kachanova E.A., Krasnogor V.B.
**METHODOLOGY FOR ASSESSING PERFORMANCE OBJECTIVES AND FUNCTIONS
OF THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article considers banks as one of the central links in the system of market structures, the development of their activity as a prerequisite for the effective establishment of the market-based mechanism. Also, a comparative characteristic of the Central Bank and commercial banks is provided.

Key words: Bank of Russia, banking system, commercial banks, supervision, banking regulation.

За последние годы произошли глобальные изменения в банковских системах отдельных стран, в частности, России.

Формирование рыночных отношений в России и перспективные задачи развития экономики страны предъявляют новые требования к устойчивости и масштабам функционирования банковской системы. Обеспечение равновесия и устойчивости банковской системы, в свою очередь, невозможно без решения вопросов управления банковской деятельностью и регулирования банковской ликвидностью. Однако особенности экономики России требуют дальнейшего изучения теории и практики мирового и российского денежно-кредитного регулирования в частности проработки некоторых малоисследованных вопросов, включая прикладные аспекты, требованиям, имеют определенные недостатки, или слишком сложны в применении. [1, с. 16]

Главным звеном банковской системы любого государства является центральный банк страны. В

различных государствах такие банки называются по-разному: народные, государственные, эмиссионные, резервные, Федеральная резервная система (США), Банк Англии, Банк Японии, Банк Италии, Центральный банк Российской Федерации и др. [2, с. 48]

Центральные банки возникли в процессе исторического развития банковских систем. Первоначально термин «центральный банк» подразумевал самый крупный банк, имеющий наиболее широкие связи в банковской системе. Постепенно такие банки монополизировали функцию эмиссии денег и утвердились в качестве эмиссионных центров страны. Затем они получили особые полномочия по обслуживанию правительств своих стран, а также по кредитованию банков и как кредиторы последней инстанции расширили регулирующее воздействие на национальную банковскую систему.

Центральный банк в любом государстве занимает особое место в кредитно-финансовой системе. Значение центрального банка состоит в том, что он несет

ответственность за проведение денежной политики и стабильность банковской системы в целом. Для современной банковской системы характерны две фундаментальные особенности: во-первых, эта система – регулируемая (причем наряду с саморегулированием имеет место централизованное регулирование со стороны центрального банка), во-вторых, рыночная (конечным результатом деятельности кредитных институтов является реализация банковских услуг на рынке в условиях усиливающейся конкуренции). [3, с. 29]

Деятельность центрального банка проявляется преимущественно на макроуровне экономических отношений. Обеспечивая рациональную организацию денежного обращения, безинфляционное развитие, он создает условия для сохранения ценности денег и тем самым для социального развития всего общества и отдельных его граждан.

Вместе с тем как юридическое лицо центральный банк осуществляет отдельные операции с конкретными другими экономическими субъектами. Микроуровень экономических отношений здесь проявляется в полной мере, однако центральный, в отличие от других банков, работает не на себя, а на экономику в целом. Отличия центрального банка от коммерческого банка представлены в таблице 1.

Таким образом, анализируя данную таблицу можно сказать о том, что Центральный банк главенствует над всеми коммерческими банками, разрабатывает различные положения и принципы ведения банками своей деятельности, а также контролирует их работу, проводя разнообразные проверки и анализируя отчетность. В свою очередь деятельность коммерческих банков направлена на удовлетворение интересов населения и юридически оформленных хозяйствующих субъектов страны. Они могут выдавать кредиты, принимать вклады, обменивать валюту, продавать драгоценные металлы.

Правовой статус, функции, принципы организации и деятельности Центрального банка РФ определяются Конституцией РФ, Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Опыт функционирования Банка России в условиях рыночной экономики невелик и российское законодательство о ЦБ РФ пока еще очень молодо. [4, с. 289]

Независимость Банка России при осуществлении им функций, установленных Конституцией РФ, является основой, главным принципом его конституционно-правового статуса. Приведенные конституционные нормы конкретизированы в Законе о Банке России, который четко обособляет статус Банка России, указывая, что он определен Конституцией РФ и действующим законодательством. Считается, что не-

зависимость центрального банка является гарантией эффективности денежной политики, направленной на стабилизацию цен и покупательной способности национальной денежной единицы. Однако, не следует понимать независимость центрального банка в абсолютном смысле.[5]

К основным факторам независимости центрального банка можно отнести следующие: [6]

а) Собственность на капитал. Известны три варианта контроля исходя из формы собственности на капитал центрального банка. В РФ имущество Банка России является федеральной собственностью. Банк России имеет уставный капитал в размере 3 млрд. руб. Банк России владеет, пользуется и распоряжается имуществом, включая золотовалютные резервы. Изъятие и обременение обязательствами имущества Банка России без его согласия не допускается, если иное не предусмотрено федеральным законом.

б) Наличие прибыли и её распределение. Оставшаяся прибыль Банка России направляется Советом директоров в резервы и фонды различного назначения. Однако сам факт того, что ЦБ передает часть своей прибыли государству, ставит ЦБ в зависимость от государства, постоянно нацеленного на сеньораж (в некоторых странах его конкретная сумма даже закладывается в государственном бюджете).

в) Характер назначения руководства. Степень независимости будет определяться процедурой назначения главы центрального банка. Председатель ЦБ РФ назначается на должность Государственной Думой сроком на 4 года. Для сравнения: председатель совета управляющих Федеральной резервной системы США и его члены назначаются президентом с одобрения Конгресса на 14 лет.

г) Законодательная регламентация возможности прямого или косвенного финансирования дефицита бюджета. Чем более ограничено прямое кредитование правительства центральным банком, тем более он независим. В РФ закон запрещает прямое кредитование правительства для финансирования дефицита государственного бюджета, а также покупку государственных ценных бумаг при их первичном размещении за исключением случаев, когда это предусматривается законом о госбюджете. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России по обязательствам государства, если они не приняты на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами. Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов.

В любом случае между центральным банком и государством (правительством) обязательны тесные связи в силу того, что они действуют на одном экономическом пространстве и экономическая политика государства не может успешно осуществляться

Таблица 1

Сравнение содержания и функций банка, реализующего государственные полномочия и коммерческих банков

Параметры отличия	Центральный банк	Коммерческий банк
Целевая ориентация	Получение прибыли не является целевым мотивом деятельности центрального банка	Главная цель – получение прибыли
Тип собственности	Капитал центрального банка, чаще всего принадлежит государству	Для коммерческих банков в рыночной экономике наиболее характерна акционерная форма собственности на капитал
Численность и капитальная база	В каждой отдельной стране функционирует свой единый национальный центральный банк	Коммерческих банков в зависимости от национальных традиций, масштабов экономики и размеров территории могут быть десятки, сотни и даже тысячи
Направление деятельности	Является универсальным денежно-кредитным институтом, выполняющим широкий круг операций и услуг	Коммерческие банки, осуществляя определенный набор услуг, могут быть как универсальными, так и специализированными
Отраслевая направленность	Деятельность Центрального банка обеспечивает общие народнохозяйственные потребности и не может быть отраслевой по своей природе	Часто коммерческие банки сосредоточиваются на обслуживании определенной отрасли хозяйства
Региональный признак	Центральный банк является национальным учреждением, обслуживающим экономические субъекты по всей территории страны	Коммерческие банки могут подразделяться на региональные (местные), городские, межрегиональные, международные
Клиенты	Центральный банк не обслуживает непосредственно товаропроизводителей (за исключением случаев, когда в той или иной местности отсутствуют учреждения деловых банков), клиентами центрального банка выступают коммерческие банки	Клиентами коммерческих банков могут быть физические лица, финансовые организации, частные и государственные предприятия.
Законодательство	Деятельность центрального банка – это область применения публичного права	Деятельность коммерческого банка – область применения хозяйственного права, особых законов, регулирующих деятельность банков как коммерческих структур
Характер подчиненности	Центральный банк как субъект, представляющий государственную власть в денежной сфере, чаще всего подотчетны только законодательной власти (парламенту, Государственной думе и др.), перед которой периодически отчитываются по результатам своей деятельности.	Коммерческие банки подотчетны только своим акционерам, перед которыми на годовом собрании оглашают итоги своей работы за отчетный период
Правовое обеспечение начала деятельности	Начало деятельности центрального банка учреждается актом верховной государственной власти.	Начало деятельности коммерческого банка кладет получение им в Центральном банке лицензии
Назначение высшего руководства	Центральный банк имеет национальную значимость и большая часть его капитала чаще комплектуется на государственной основе, руководитель центрального банка назначается и утверждается президентом и высшим законодательным органом страны	Руководитель коммерческого банка назначается его акционерами
Надзор и контроль	Контроль за работой центрального банка осуществляется на государственном уровне. В РФ, например, для проверки деятельности Банка России назначается аудиторская организация с высокой профессиональной репутацией. По отдельным вопросам деятельности Банк России может проверяться Счетной палатой Российской Федерации.	Надзор и контроль за работой коммерческих банков могут осуществлять либо специально уполномоченные правительственные учреждения, либо Центральный банк (как это, например, принято в РФ)

без ее четкого согласования с финансовой политикой центрального банка. В долгосрочном плане политика центрального банка должна следовать приоритетам макроэкономического курса правительства.

С другой стороны, наличие тесных связей не означает, что государство может безгранично влиять на политику центрального банка, предписывать ему какую-либо политику, потому что в этом случае центральный банк утратит свою самостоятельность и будет не в состоянии хорошо выполнять возложенные на него специфические функции и задачи. Следовательно, для эффективной деятельности центральному банку в любом случае необходима существенная степень независимости от исполнительной власти.

Не устанавливая конкретной организационно-правовой формы, федеральный закон о Центральном банке вместе с тем закрепляет, что Банк России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием.

Выделение из общего ряда банков одного из них на роль центрального означало начало формирования в соответствующей стране двухуровневой банковской системы, на верхнем уровне которой располагается центральный банк.

В отечественной экономической литературе Центральному банку уделяется пристальное внимание. Ученые, экономисты и политики и в настоящее время дискутируют по вопросам статуса, целей, функций, подотчетности и независимости Центрального банка.

Отразим дискуссию по вопросу определения статуса Центрального банка.

В экономической литературе встречаются следующие точки зрения на определение статуса Центрального банка: [6]

- а) учреждение;
- б) федеральная служба (министерство);
- в) федеральный банк (федеральный государственный банк);
- г) предприятие;
- д) денежная власть;
- е) орган государственной власти;
- ж) государственная корпорация;
- и) федеральный орган государственной власти.

Рассмотрим подробнее данные трактовки определения статуса Банка России.

В научной литературе высказаны различные позиции относительно организационно-правовой формы Банка России. Как считает А. Бадтиев, особенностям правового положения Банка России соответствует такая организационно-правовая форма, как государственное учреждение. Учреждение в соответствии с учредительными документами может иметь право осуществлять деятельность, приносящую доход. По

мнению А. В. Шестакова, в гражданском законодательстве РФ есть организационно-правовая форма, сходная по своему содержанию с «юридическим лицом публичного права», – это учреждение. «Одним из предназначений учреждения как некоммерческой организации является осуществление управленческих функций в целях, направленных на достижение общественных благ». Однако, согласно ст. 120 ГК РФ, «учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих... или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично». Статус учреждения не согласуется с положениями Закона о ЦБ РФ, в частности ст. 2, исходя из которой Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. Общеизвестно, что Центральный банк осуществляет финансирование своих расходов за счет собственных доходов. Таким образом, Центральный банк не является, на наш взгляд, учреждением. Л. Ефимова относит Банк России к государственным унитарным предприятиям. Однако государственное унитарное предприятие является коммерческой организацией, а Банк России в силу ст. 3 Закона «О ЦБ РФ» выступает как некоммерческая организация. [7, с. 16]

Капитал и имущество Банка России – это федеральная собственность, посредством своего имущественного комплекса правительство достигает определенных целей в денежно-кредитной сфере. Согласно ст. 114 Конституции РФ, «...Правительство РФ... обеспечивает проведение ... единой финансовой, кредитной и денежной политики». Если сделать акцент на слове «единой», то подразумевается лишь координация денежно-кредитной политики с финансовой, находящейся целиком в ведении правительства. В ином случае получается, что правительство проводит денежно-кредитную политику, делегируя эти полномочия своей службе (министерству). Однако в качестве контраргументов можно привести, во-первых, тот факт, что закрепление статуса федеральной службы нарушило бы принцип независимости Банка России и подчинило бы его правительству. Во-вторых, представляется невозможным проведение политики правительством и делегирование ее проведения независимому от него органу. В-третьих, Банк России не обладает полномочиями распорядительного характера по отношению к банкам и не вправе вмешиваться в их оперативную деятельность. [8, с. 348]

Согласно ст. 2 Закона «О Центральном банке РФ», «... Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью», а ст. 114 Конституции РФ, «... Правительство РФ ... осуществляет управление федеральной собственностью», что косвенно можно отнести в пользу версии федерального банка (федерального государственного

банка). Однако напрямую в российском законодательстве Банк России не называется федеральным банком.

Наличие признаков юридического лица и факт осуществления своих расходов за счет собственных доходов (ст. 2 Закона «О Центральном банке РФ») косвенно указывают на определение статуса Банка России как предприятия. Однако, согласно ст. 132 ГК РФ, предприятие – это имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности». А согласно ст. 3. Закона «О Центральном банке РФ», получение прибыли не является его целью деятельности.

Определение Конституционного суда РФ № 268-О от 14.12.2000 г. «О проверке конституционности части третьей ст. 75 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)» относит исключительное право на осуществление денежной эмиссии и основную функцию – защиту и обеспечение устойчивости рубля – к функциям государственной власти. Однако против определения Банка России как денежной власти свидетельствует тот факт, что не допускает передачу ее функций, ее государственных полномочий юридическому лицу, имеющему исключительно гражданско-правовой статус.

В п. 2 ст. 75 Конституции РФ содержится косвенная характеристика Банка России как одного из органов государственной власти, выполняющего свою основную функцию «независимо от других органов власти». Несмотря на это, Банк России не значится в перечне органов государственной власти.

Предлагается также рассматривать Банк России в качестве государственной корпорации. Согласно ст. Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» государственной корпорацией признается созданная на основании федерального закона, не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Некоторые авторы полагают, что Банк России – федеральный орган государственной власти с особым статусом. В пользу этой точки зрения говорит тот факт, что Банк России наделен полномочиями по изданию нормативных актов, а также по применению юридических санкций. Такие полномочия характерны только для государственных органов. Кроме того, к аналогичному выводу приводит буквальное толкование Конституции РФ, в ч. 2 ст. 75 которой идет речь о независимости ЦБ РФ от других органов государственной власти. При таком подходе наделение Банка России статусом юридического лица необходимо для его участия в имущественном обороте. [10, с. 18]

Многие экономисты считают, что конкретизация статуса Центрального банка России означает либо необходимость разрабатывать отрасль публичного права и делать Центральный банк публичной компанией, либо менять Конституцию и признавать Центральный банк органом государственной власти, то есть четвертой властью наряду с исполнительной, законодательной и судебной.

Предшествующий анализ показывает, что при всей важности данного вопроса статус Банка России не определен в полной мере. Автор считает, что статус Банка России можно определить как уникальное юридическое лицо, обладающее специфической правовой природой, особым конституционно-правовым статусом и полномочиями, характер и специфика которых прописаны только в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Роль центрального банка как особого органа государственного управления, взаимосвязь с другими элементами экономического управления проявляется через выполняемые им функции. Познавание и использование функций центрального банка позволяют четко определить направления его деятельности в экономике страны. [10, с. 98]

Для большей ясности следует определить различие между понятиями «цели деятельности» и «функции» Банка России. Под целями деятельности следует понимать набор конкретных ключевых проблем, решение которых отнесено к ведению ЦБ РФ, а под функциями – постоянно осуществляемые виды деятельности, направленные на решение указанных проблем. [2, с. 270]

Раскрытие сущности Центрального банка будет наиболее полным при рассмотрении его функций. Отметим, что вопрос о функциях Центрального банка также дискуссионный.

Противоречия наблюдаются даже на уровне законодательства РФ: п. 2 ст. 75 Конституции РФ гласит, что основной функцией Центрального банка РФ является защита и обеспечение устойчивости рубля. Между тем, ст. 3 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» относит защиту и обеспечение рубля к целям деятельности Банка России.

Остается констатировать тот факт, что цели и функции Центрального банка часто смешиваются. Это связано с различным пониманием термина «функция» в экономической и юридической науке. С точки зрения банковского дела, функция – нечто специфическое, имеющее постоянный характер взаимодействия банка как целого с внешней средой. С точки зрения банковского права, функция выражает направления деятельности, поэтому функция Центрального банка –

это его деятельность как отдельного субъекта, как отдельного юридического лица по отношению к другим субъектам, установленная законодательством и выполняемая банком для реализации поставленных перед ним целей.

Претерпев значительные изменения, цели деятельности современного Банка России в соответствии с Федеральным законом «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» заключаются в следующем:[6]

- а) защита и обеспечение устойчивости рубля;
- б) развитие и укрепление банковской системы РФ;
- в) обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

С точки зрения банковского права, Центральный банк как институт создается государством для выполнения только ему присущих функций. Следовательно, перечень функций полностью определяется федеральным законодательством и может меняться в зависимости от понимания законодателями целей, которые ставятся перед Центральным банком.

В ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» выделяется перечень из 19 функций.

В экономической литературе можно встретить различные классификации функций Банка России.

В зависимости от направлений его деятельности выделяются функция хозяйственной деятельности и функция административной деятельности, которые в свою очередь состоят из организаторской функции (организация и управление денежным обращением) и функции защиты гражданского оборота, интересов вкладчиков (кредиторов).

По степени важности разделяются основные функции и дополнительные. К основным относят те, которые направлены на сохранение стабильности денежной единицы. Среди них выделяют регулируемую (управление совокупным денежным оборотом, регулирование денежно-кредитной сферы, регулирование спроса и предложения на кредит), контрольную (осуществление контроля за функционированием кредитно-банковской системы, проведение валютного контроля) и обслуживающую (организация платежно-расчетных отношений банков, кредитование банков и правительства, финансовое обслуживание правительства) функции. Дополнительные функции в этом случае содействуют реализации основных функций. К ним относят проведение аналитических исследований, ведение статистической базы данных, создание централизованных баз данных, выпуск в обращение банкнот и обеспечение их циркулирования на территории страны, осуществление связей с небанковской клиентурой и предоставление общественных услуг,

предоставление определенного набора услуг коллективного пользования.

В зависимости от экономических субъектов, интересы которых выражает деятельность Банка России, его функции разделяют на функции, выполняемые им: [7, с. 32]

- от имени и в интересах государства;
- от своего имени, но в интересах общества;
- от своего имени и в своих интересах.

Очевидно, что данная классификация напоминает характер выполняемой центральным банком работы, учитывающей интересы экономических агентов, а не сами специализированные действия, осуществляемые им и отличающиеся от действий других экономических институтов.

Также встречается разделение функций на внутренние и внешние. Внутренними считаются функции, которые Центральный банк выполняет с резидентами в пределах РФ, внешними – те, которые он осуществляет во взаимоотношениях с иностранными субъектами. Скорее всего, рассматриваемые процессы выражают сферу деятельности центрального банка, подлинными его функции как особого денежно-кредитного института представлены здесь не в полном объеме.

В зависимости от специализированных видов управленческой деятельности выделяют функции Банка России, лежащие в сфере:

- а) денежно-кредитной политики;
- б) управления банковской системой;
- в) осуществление банковских операций.

Можно встретить также упоминание о функции осуществления денежной эмиссии и организации денежного обращения и функции организации взаимодействия с органами государственной власти и управления РФ, а также с кредитными организациями.

Для выполнения возложенных на него функций Банк России наделен полномочиями осуществлять нормотворческую деятельность. Он имеет право издавать нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами. Нормативные акты Банка России обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Они не могут противоречить федеральным законам и не имеют обратной силы.

Банк России может быть ликвидирован только на основании принятия соответствующего закона о поправках к Конституции РФ.

Как и в любой сфере деятельности, в сфере банковского регулирования и надзора существует ряд проблем. Обозначим их.

1) В ст. 55 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» гово-

рится, что «главная цель банковского регулирования и надзора — поддержание стабильности банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов. Банк России не вмешивается в оперативную деятельность коммерческих банков, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Надзорные и регулирующие функции Банка России, установленные настоящим Федеральным законом, могут осуществляться им непосредственно или через создаваемый при нем орган банковского надзора. Решение о создании данного органа принимается Советом директоров». Такой орган надзора создан не был (в Банке России имеется комитет банковского надзора, но, по своей сущности, он не является тем органом, который предусмотрен Федеральным законом). Правда, в 1997 г. Были предусмотрены так называемые региональные центры Банка России по контролю за деятельностью кредитных организаций на финансовых рынках, однако никаких сведений об их деятельности нет, а по результатам кризиса 1998 г., который как раз и разразился на финансовом рынке, можно сделать вывод об отсутствии каких-либо успехов на этом поприще.

2) Совещательный орган, на котором обсуждаются результаты проверки коммерческого банка законом, не предусмотрен. Банк России никакого нормативного акта на сей счет не опубликовал. Как показывает практика, за созданием разных комиссий зачастую скрывается желание «растворить» персональную ответственность должностных лиц за принимаемые ими решения. Между тем при принятии решений о применении к коммерческим банкам тех или иных санкций, в частности об отзыве лицензий (последнее ощутимо сказывается не только на коммерческом банке, но и на интересах вкладчиков, общества в целом), необходимо точно знать, кто и по чьей инициативе принял решение. Персональная ответственность является гарантией законности и обоснованности принимаемого, решения.

3) Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусматривает возможность создания специального надзорного органа при Банке России. В части четвертой ст. 55 Закона сказано, что надзорные и регулирующие функции Банка России могут осуществляться им непосредственно или через создаваемый при нем орган банковского надзора. Решение о создании данного органа принимается Советом директоров. Однако Банк России создал Комитет банковского надзора как совещательный орган, что, на наш взгляд, не соответствует требованиям ст. 55, грамматическая конструкция которой такова, что в ней используется союз «или», и поэтому не предусматривается совместное осуществление функций Банком России и органом банковско-

го надзора. Здесь должно быть что-то одно: либо Банк России, либо Комитет банковского надзора.

4) По своей природе банковская деятельность во многих случаях имеет международный характер, что обусловлено, прежде всего, расширением международных экономических связей. Банки обеспечивают международные расчеты, платежи и другие банковские операции. Поэтому их деятельность регулируется не только внутригосударственным, но в соответствующих случаях и международным правом. В интересах сохранения и развития многосторонних производственных, торговых и финансовых отношений, руководствуясь нормами международного публичного права, государства могут заключать договоры о создании межгосударственных банков. Однако ни в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности», ни в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» вопрос о банковском надзоре над межгосударственными банками, созданными на территории Российской Федерации, не предусмотрен. Для таких банков применимы только общие нормы законодательства и международные договоры. Между тем многие вопросы банковской деятельности регулируются специальными нормами. В связи с этим появляется необходимость в совершенствовании банковского законодательства. В данном случае речь идет о надзоре.

Международный банк, которому в соответствии с данным соглашением разрешено проведение банковских операций, в том числе валютных, не попадает под надзор Банка России. Заметим, что согласно ст. 15 Конституции РФ правила, установленные международным договором, имеют приоритет над правилами внутригосударственного законодательства. Одновременно с этим в п. 1 и п. 2 ст. 75 Конституции РФ записано: «Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации» и «Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти». Поэтому для управления денежной эмиссией, денежным обращением Банк России должен проверять кредитные организации, через которые проходит денежное обращение. Поэтому он имеет право осуществлять надзор. На наш взгляд, необходимо внести соответствующее изменение в законодательство и предусмотреть в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» механизм осуществления надзора за межгосударственными банками, созданными на территории нашей страны.

5) Предметом банковского надзора, и в частности банковских проверок, является соблюдение коммерческим банком законодательства и правил,

установленных Банком России. В законодательстве четко не сказано, соблюдение каких законов должен проверять Банк России. Специалисты во внимание принимают в лучшем случае сугубо банковские законы, прежде всего Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», хотя банковская деятельность регулируется нормативными актами различных отраслей права. В этом отношении очевидной становится роль юридических подразделений в Банке России, способных определить весь состав нормативных актов, нарушение которых создает риски в банковской деятельности. Однако роль юристов, к сожалению, невелика, поэтому в деятельности банков создается нечто похожее на нишу, в которую не заглядывает Банк России. Отсюда берут начало самые распространенные нарушения в кредитных организациях, которые рано или поздно становятся причиной их краха.

6) Что касается надзора и инспектирования выполнения банковских правил, то здесь тоже есть множество нерешенных проблем. Во-первых, Банк России ежегодно издает сотни различных актов. Эти акты, как уже говорилось, далеко не безупречны с точки зрения юридической техники. Кроме того, они недостаточно систематизированы. Возникают проблемы их доступности не только для широкого потребителя, но и для работников Банка России. Во-вторых, нет четкой специализации в самом банковском надзоре, а главное – в инспектировании кредитных организаций.

7) Общая цель инспектирования состоит в том, чтобы Банк России получил информацию о реальном положении кредитной организации. Эта общая цель включает две конкретные. Во-первых, в процессе инспектирования следует выяснить состояние кредитной организации и ее перспективы; во-вторых, нужно собрать и проанализировать информацию, позволяющую выяснить ее влияние на другие кредитные организации. Каждая из целей делится на частные. В законе эти цели определены: соблюдение законов и других нормативных актов, экономических нормативов и правил бухгалтерского учета и отчетности. Соответственно этим целям следует различать два общих объекта инспектирования:

- а) кредитная организация как таковая;
- б) системные связи кредитных организаций.

В каждом из этих объектов, в соответствии с частными целями, можно выделить три предмета инспектирования банковской деятельности:

- а) правовые отношения;
- б) финансовые отношения;
- в) бухгалтерский учет и отчетность.

К сожалению, на практике банковское инспектирование ограничивается главным образом изучением первого из названных объектов – кредитной организацией как таковой. Практически не изучен второй объ-

ект – банковская система, т. е. связи между конкретными кредитными организациями.

Системные связи между кредитными организациями повышают возможности банковской системы в целом и каждой кредитной организации в отдельности. Однако системные связи – всегда возможность системного кризиса. Поэтому правильно организованное инспектирование системных связей между кредитными организациями могло бы уменьшить риск кризиса не только в банковской системе, но и в системе экономики в целом.

8) Следующий аспект – предмет инспектирования. Банк России в лучшем случае инспектирует постановку бухгалтерского учета в коммерческом банке. Это самая легкая задача. Нужно лишь сопоставить проводки с правилами бухгалтерского учета, с письмами Банка России. Иногда делаются попытки проанализировать финансовое состояние кредитной организации в смысле ее доходов и расходов, прибыли и перспектив развития.

Недооценка юридических аспектов в банковском надзоре и в инспектировании коммерческих банков еще раз свидетельствует о необходимости создания специальной организации (Банковской комиссии) при Правительстве РФ, которая могла бы инспектировать соблюдение законодательства в банковской системе. Тогда будет меньше таких злоупотреблений, как, например, обман вкладчиков банками или «утечки капитала». Что же касается проверки финансовых нормативов и соблюдения правил учета, то эти вопросы должны быть предметом инспектирования со стороны Банка России.

9) Банк России имеет довольно широкий набор инструментов для контролирования банковской сферы. Данный контроль он имеет право осуществлять самостоятельно или через специально созданный орган. ЦБ РФ уполномочен применять весь спектр санкций вплоть до отзыва лицензии в отличие от ЦБ Испании, который осуществляет санкции лишь за незначительные правонарушения, а применение санкций за более серьезные нарушения относится к компетенции Министерства экономики и финансов Испании. Но одних санкций недостаточно, важна своевременная организация контроля за деятельностью коммерческого банка. В этой связи возникает проблема привлечения профессиональных аудиторских фирм, так как не все отечественные аудиторские компании достигли должного уровня, в то время как известные западные аудиторские фирмы не полностью знакомы с особенностями российского банковского законодательства.

В заключение отметим, что на наш взгляд, наряду с некоторыми проблемами банковского законодательства, дальнейшему развитию банковской деятельности во многом препятствуют высокие финансовые

риски, сохраняющиеся до настоящего времени. Это кредитные риски, риски ликвидности. Влияет на ситуацию во многом и политическая ситуация, так как уровень развития российского банковского сектора отражает степень развития экономики, финансового рынка, уровень монетизации экономики, состояние финансовой сферы, системы налогообложения и правового регулирования.

Литература:

1. Абрамова М.А., Александрова Л.С. Финансы и кредит: Учебник. М.: Юриспруденция, 2003. 234 с.
2. Банковское дело / Под ред. В.И. Колесникова, Л.П. Кроливецкой. М.: Финансы и статистика, 1995. 321 с.
3. Денежное обращение и кредит при капитализме / Под ред. Л.Н. Красавиной. М.: Финансы и статистика, 1989. 326 с.
4. Федорова А.Е. Организация деятельности Центрального банка Российской Федерации: учеб. пособие / А.Е. Федорова; под ред. проф. А.Ю. Казака, проф. М.С. Марамыгина. Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2009. 136 с.
5. Конституция Российской Федерации (с изм., внесенными Указами Президента РФ от 09.01.1996 №20, от 10.02.1996 №173, от 09.06.2001 №679, от 25.07.2003 №841, Федеральным конституционным законом от 25.03.2004 №1-ФЗ) (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
6. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 27.06.2002 № 86-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Деньги, кредит, банки: учебник для вузов / А.Ю. Казак, М.С. Марамыгин, Е.Н. Прокофьева, Е.Г. Шатковская, О.А. Солодова, Т.Д. Сиколенко; под ред. проф. А.Ю. Казака, проф. М.С. Марамыгина. Екатеринбург: Издательство АМБ, 2006. 688 с.
8. Банковское дело: Учебник / Под ред. О.И. Лаврушина. М.: Финансы и статистика, 2000. 654 с.

9. Финансы и кредит: Учебник / А.Ю. Казак и др.; Под ред. А.Ю. Казака. Екатеринбург: АОЗТ «Издательский дом «ЯВА», 1998. 640 с.

10. Вьюгин О.В. Экономика и денежно-кредитная политика // Деньги и кредит. 2003. № 11. 25 с.

References:

1. Abramova M.A., Alexandrov L.S. Finance and credit: a course-book. M.: Jurisprudence, 2003. 234 p.
2. Banking / Edited by V.I. Koesnikov, L.P. Krolivetskaya. M.: Financy i statistika, 1995. 321 p.
3. Monetary circulation and credit under capitalism / Edited by L.N. Krasavina. M.: Financy i statistika, 1989. 326 p.
4. Fedorova A.E. The organization of the Central Bank of the Russian Federation: a course-book / A.E. Fedorova; edited by Prof. A.Yu. Kazak, Prof. M.S. Maramygin. Ekaterinburg: AMB Publishing, 2009. 136 p.
5. The Constitution of the Russian Federation (as amended by the Presidential Decree № 20 of 09.01.1996, № 173 of 10.02.1996, № 679 of 09.06.2001, № 841 of 25.07.2003, by the Federal Constitutional Law of 25.03.2004 №1-FL) (adopted by popular vote on 12.12.1993) [e-resource]. Access from the reference-legal system "ConsultantPlus".
6. On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): the Federal Law of 27.06.2002 № 86-FL [e-resource]. Access from the reference-legal system "ConsultantPlus".
7. Money, credit, banks: a textbook for universities / A.Yu. Kazak, M.S. Maramygin, E.N. Prokofieva, E.G. Shatkovskaya, O.A. Solodova, T.D. Sikolenko; edited by Prof. A.Yu. Kazak, Prof. M.S. Maramygin. Ekaterinburg: AMB Publishing, 2006. 688 p.
8. Banking: a textbook / Edited by O.I. Lavrushin. M.: Financy i statistika, 2000. 654 p.
9. Finance and credit: a course-book / A.Yu. Kazak et al.; Edited by A.Yu. Kazak. Ekaterinburg: «Publishing house «JAVA» CJSC, 1998. 640 p.
10. Vjugin O.V. Economy and monetary-credit policy // Money and credit. 2003. № 11. 25 p.