

Е. Б. Лаутс

# РЫНОК БАНКОВСКИХ УСЛУГ

правовое обеспечение стабильности



Wolters Kluwer

# РЫНОК БАНКОВСКИХ УСЛУГ: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАБИЛЬНОСТИ

Е.Б. ЛАУТС

Сведения об авторе:

Лаутс Елизавета Борисовна - кандидат юридических наук, преподаватель кафедры предпринимательского права МГУ им. М.В. Ломоносова, сотрудник Московского главного территориального управления Центрального банка Российской Федерации.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблемы обеспечения финансовой стабильности являются в настоящее время ключевыми для всего мирового банковского сообщества, включая Россию. За период с начала 70-х гг. прошлого столетия примерно 130 стран, или стран - членов МВФ испытывали локальные или системные банковские кризисы. При этом в последние 15 лет они стали более разрушительными. Такие кризисы в большей степени затрагивают страны с развивающимися и переходными экономиками, к которым с уверенностью можно отнести и экономику современной России. Кризис, нарушающий работу банков и других финансовых посредников, способен кардинальным образом повлиять на перспективы роста экономики. Именно поэтому вопрос финансовой стабильности заслуживает самого пристального внимания <1>.

<1> По материалам III международного банковского форума "Банковский надзор и финансовая стабильность" // Банковское дело. 2005. N 10.

В то же время было бы ошибочным утверждать, что направленное государственное регулирование банковской деятельности необходимо только в случае кризисной ситуации. Обеспечение стабильности в данной области, собственно, и предполагает реализацию задачи предотвращения и недопущения разворачивания кризиса в банковской системе. Для решения данной задачи используется несколько иной инструментарий, чем в ситуации, когда кризис уже наступил. Однако средства, применяемые для обеспечения стабильности рынка банковских услуг, представляют собой инструменты тонкой настройки и ничуть не менее, а скорее даже более важны для нормального функционирования экономики страны в целом, ведь задача предупреждения всегда сложнее, чем задача пресечения уже случившегося события.

Несмотря на то что стабильность рынка банковских услуг является одной из важнейших задач государства, данной проблеме существенная роль отводится только в рамках исследований экономической науки. Вместе с тем эффективное обеспечение стабильности соответствующего рынка в государстве возможно лишь посредством определенного правового регулирования, основанного на учете важнейших экономических закономерностей. Следует признать, что без государственного воздействия на экономические отношения рынок самостоятельно неспособен обеспечивать собственную стабильность. Именно в силу того, что рынок представляет собой определенную систему социально-экономических отношений, эти отношения могут быть подвергнуты правовому регулированию. В то же время эффективное правовое регулирование невозможно без учета существенных для регламентируемых отношений параметров, и правовое регулирование рынка также не является исключением. Как справедливо отмечается в юридической литературе, для надлежащего правового регулирования рыночных отношений необходимо познать объективные экономические законы, характер их действия и сознательно использовать в правотворческой и правоприменительной деятельности <1>. Данное уточнение в полной мере относится и к регулированию рынка банковских услуг, так как выбор и существо большинства инструментов банковского регулирования и надзора опираются именно на закономерности соответствующего рынка, без учета которых их применение является малоэффективным, формальным или же дестабилизирующим.

<1> Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М., 2003. С. 46.

Очевидно, таким образом, что правовое обеспечение стабильности рынка банковских услуг достигается посредством государственного регулирования банковской деятельности. Воздействие государства на банковскую систему осуществляется путем создания законодателем нормативной базы деятельности кредитных организаций и функционирования рынка банковских услуг, а также надзора за исполнением требований законодательных и иных нормативных правовых актов. Надзор за соответствием деятельности субъектов рынка банковских услуг требованиям

законодательства, а также активное регулирующее воздействие на деятельность соответствующих субъектов посредством использования специфических средств банковского регулирования осуществляются специальными регулирующими органами, центральное место среди которых занимает Банк России как орган банковского регулирования и надзора в Российской Федерации.

Исследование связи банковского регулирования и обеспечения стабильности банковской системы, выражающейся в направленности соответствующего регулирования на достижение устойчивости рынка банковских услуг, является, безусловно, актуальной научной и практической проблемой. Поскольку банковское регулирование осуществляется посредством правового регулирования банковской деятельности при помощи системы средств, имеющих правовую форму, эффективность таких инструментов зачастую зависит от применяемого правового средства, от каких-либо недостатков правовой формы или вовсе ее отсутствия. Совершенствование механизма правового обеспечения стабильности банковской деятельности видится не в абсолютизации какого-либо одного или даже нескольких регуляторов, а в развитии различных видов регулирования при признании необходимости каждого из них.

В связи с этим в книге сделана попытка комплексного изучения различных средств банковского регулирования, являющихся основой правового обеспечения стабильности в данной области, а также осуществлен поиск наиболее перспективных средств банковского регулирования и организации эффективного правового регулирования банковской деятельности с точки зрения достижения важнейшей цели обеспечения стабильности рынка банковских услуг.

\*\*\*

Автор выражает благодарность всему коллективу кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и в особенности ее заведующему, доктору юридических наук, профессору Евгению Парфирьевичу Губину за неоценимую помощь и поддержку при написании и подготовке настоящей книги.

## **Глава I. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАБИЛЬНОСТИ РЫНКА БАНКОВСКИХ УСЛУГ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ**

### **§ 1. Банковское регулирование и рынок банковских услуг: понятие и соотношение**

Базовым условием успешного развития рынка банковских услуг согласно Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 г. <1> (далее - Стратегия развития банковского сектора) является проведение государством взвешенной последовательной политики в этой сфере.

-----  
<1> Приложение к заявлению Правительства РФ и Центрального банка РФ от 5 апреля 2005 г. N 983п-П13, 01-01/1617 // ВБР. 2005. N 19.

Из двух целей, названных Стратегией развития банковского сектора первоочередными, первой значится "обеспечение системной стабильности и создание необходимых условий для развития рынка банковских услуг на базе здоровой конкуренции. Банковская деятельность должна базироваться на коммерческих интересах и соблюдении пруденциальных принципов ведения бизнеса".

В целом обеспечение государством условий для развития банковского сектора осуществляется по четырем основным направлениям:

- совершенствование законодательства;
- развитие инфраструктуры банковского бизнеса;
- совершенствование банковского регулирования и надзора;
- совершенствование сферы государственных финансов (налогообложения, государственных расходов, инвестиций).

В рамках теоретического анализа способов укрепления устойчивости российской банковской системы, в качестве необходимых предпосылок достижения искомого результата исследователи также называют разработку российской модели банковской системы адекватной национальным особенностям и условиям переходной экономики; разработку концепции укрепления устойчивости банковской системы на среднесрочный период, формирование хорошо проработанной и устойчивой нормативно-правовой базы для обеспечения эффективного функционирования банковской системы, а также создание банковской инфраструктуры, основанной на использовании новейших информационных систем и технологий расчетов, а также введение более эффективного механизма государственного регулирования банковского сектора экономики <1>.

-----  
<1> См.: Ильясов С.М. Устойчивость банковской системы. М., 2001. С. 254.

Необходимо отметить, что в широком смысле само право предназначено для установления и обеспечения стабильности в той или иной области общественных отношений. Государство, как, в частности, определяется Стратегией развития банковского сектора, одной из основных своих функций имеет обеспечение стабильности в различных областях жизнедеятельности общества. Другое дело, что области эти не равнозначны и по своему значению для существования и развития государства и рынка, и по способности к саморегуляции. Сфера рынка банковских услуг играет решающую роль в экономическом развитии финансовой системы любого государства, что, в свою очередь, диктует особую заинтересованность государства в регулировании банковской деятельности. Очевидно, что стабильность банковского сектора имеет первостепенное значение для развития государства в силу ключевой роли банковской системы в ведении различных счетов юридических и физических лиц - контрагентов и осуществлении денежных расчетов. Незначительная заминка в проведении расчетов приводит к самым негативным последствиям для всей платежной системы и экономики страны в целом. Несомненно и важнейшее социально-экономическое значение банковской системы, обусловленное выполнением ею функции привлечения и обслуживания вкладов населения как наименее осведомленного потребителя банковских услуг. Такое форсированное государственное регулирование с целью обеспечения стабильности банковской системы предопределяется также и особенными характеристиками самой банковской деятельности. В частности, одной из составных частей реформы Франклина Рузвельта, положившей конец эпохе Великой депрессии в США 30-х гг. XX в., стало усиление государственного регулирования финансово-кредитной деятельности (например, был принят закон Глааса-Стигола, введший верхний лимит процентов по депозитам, а также ограничивающий деятельность банков на фондовом рынке). Эти меры, революционные для своего времени, оказали мощное позитивное влияние на экономическую систему США <1>.

-----  
<1> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. М., 2003. С. 87. Примечательно в связи с этим, что со 2 августа 2004 г. по 31 декабря 2006 г. Федеральным законом от 29 июля 2004 г. N 97-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона "О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" (СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3233) Банку России было предоставлено право вводить ограничения на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада, заключаемых (продолжаемых) в период действия ограничения, в виде максимального значения процентной ставки (но не ниже двух третей ставки рефинансирования Банка России по банковским вкладам в рублях и не ниже ставки ЛИБОР по банковским вкладам в иностранной валюте на дату введения ограничения), на срок до одного года.

Вместе с тем необходимо отметить, что экономике вообще присущи неравномерность и скачкообразность развития: "экономический рост постоянно чередуется с падением, однако главное заключается не в отклонениях и колебаниях системы, а способности ее возвращаться в состояние равновесия" <1>. Именно данное свойство системы возвращаться в состояние равновесия именуется в экономической литературе устойчивостью (стабильностью) <2>. Так, стабильность и устойчивость банковской системы России только сейчас приходит в состояние равновесия после системного банковского кризиса 1998 г. <3>. В то же время было бы ошибочным утверждать, что направленное государственное регулирование банковской деятельности необходимо только в случае кризисной ситуации. Обеспечение стабильности в данной области, собственно, и предполагает реализацию задачи предотвращения разворачивания кризиса в банковской системе. Для решения данной задачи используется несколько иной инструментарий, чем в ситуации, когда кризис уже наступил. Однако средства, применяемые для обеспечения стабильности рынка банковских услуг, представляют собой своего рода инструменты тонкой настройки и ничуть не менее, а скорее даже более важные для нормального функционирования экономики страны, ведь задача предупреждения зачастую гораздо сложнее, чем задача пресечения уже случившейся кризисной ситуации. В то же время для непосредственного исследования способов, при помощи которых должна достигаться устойчивость в рассматриваемой области, целесообразным является рассмотрение некоторых теоретических проблем, связанных с пониманием ряда конституирующих для настоящей работы категорий, выявления их сущности и взаимодействия друг с другом.

-----  
<1> Мостовая Е.В. Как определить финансово-экономическую устойчивость банка // Аналитический банковский журнал. 2005. N 3.

<2> См.: Там же. Об устойчивости банковской системы см. также: Уразова С.А. Устойчивость банковской системы: сущность и механизмы взаимодействия // Деньги и кредит. 2007. N 8; Меликьян Г.Г. Актуальные вопросы капитализации, устойчивости и конкурентоспособности российского банковского сектора // Деньги и кредит. 2007. N 7; Ильясов С.М. Устойчивость банковской системы. М., 2001.

<3> См.: Мостовая Е.В. Указ. соч. С. 34.

Исследование теоретических основ правового обеспечения стабильности рынка банковских услуг предполагает раскрытие ряда таких основополагающих понятий, как "правовое обеспечение", "государственное управление", "государственное регулирование", "банковское регулирование", средства, с помощью которых достигается устойчивость в рассматриваемой области, а также собственно понятие того объекта, на который направлено использование перечисленных выше понятий, т.е. "рынок банковских услуг".

Следует признать, что правовое обеспечение стабильности банковской системы достигается в первую очередь посредством ее государственного регулирования, и только во вторую - при помощи инструментов ее саморегулирования. Таким образом, наряду с обозначенными выше основополагающими для настоящего исследования понятиями, в первую очередь следует рассмотреть понятие "государственное регулирование". Для выяснения сущности указанного понятия необходимо отграничить его от смежных терминов, таких как "государственное воздействие" и "государственное управление", а также выявить специфику государственного регулирования именно рынка банковских услуг, т.е. понятия "банковское регулирование".

Понятия "государственное управление", "государственное воздействие", "государственное регулирование" являются достаточно разработанными в юридической науке. Исследованием данных терминов по большей части занимаются представители административного права, теории права в целом, а также ряда отраслевых и межотраслевых наук.

Отсутствие единого законодательного определения понятия государственного регулирования восполняется достаточной разработанностью и, в частности, множеством дефиниций данного термина как в юридической, так и в экономической литературе. Однако для уяснения смысла, вкладываемого в понятие "государственное регулирование", необходимо в первую очередь отграничить его смысл от смысла термина "государственное управление".

Государственное управление представляет собой разновидность социального управления, основными чертами которого являются: наличие совместной деятельности людей; нацеленность на упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, на руководство поведением людей, придающее их взаимодействию организованность; наличие управленческих отношений между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления. Следовательно, обязательно наличие соподчиненности воли людей - участников управленческих отношений, т.е. властно-волевой составляющей социального управления. Кроме того, необходимо существование механизма реализации, который олицетворяют субъекты управления, в роли которых выступает определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (в случае государственного управления - государственных органов или уполномоченных должностных лиц) <1>.

-----  
<1> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. С. 4 - 7.

Ю.А. Тихомиров определяет вообще любое управление как "целенаправленное, опирающееся на познание объективных закономерностей воздействия управляющей системы на происходящие процессы для оптимального достижения поставленных целей" <1>, а государственное - как "организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни" <2>. Например, К.Б. Комаров определяет данное понятие как "целенаправленное, упорядочивающее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в интересах реализации государственных функций, опирающееся на его властную силу и осуществляемое в правовой форме" <3>, а Г.В. Атаманчук - как "практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу" <4>.

-----  
<1> Тихомиров Ю.А. Научная организация управления. М., 1973. С. 4.

<2> Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 102.

<3> Комаров К.Б. Государственное управление: средства в экономической сфере: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 10.

<4> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2005. С. 545.

Соотношение же понятий "государственного регулирования" и "государственного управления" можно представить следующим образом. В последнее десятилетие прослеживается тенденция, отмечаемая как представителями юридической, так и экономической науки, определять воздействие государства на экономические отношения понятием государственного регулирования, а не государственного управления. Связано это, прежде всего, с пониманием самостоятельности и способности в той или иной степени к определенной саморегуляции, заложенной в самом существе рыночной экономики, а следовательно с отсутствием необходимости и даже потенциальной опасностью всеобъемлющего государственного управления данной сферой общественных отношений. "Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере "отказывается" от функций непосредственного управления, столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, т.е. почти полного обобществления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция становления системы государственного регулирования" <1>. По мнению представителей административного права, государственное управление всегда исходило из необходимости постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов. На сегодняшний день главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением. В частности, Ю.А. Тихомиров применительно к сфере управления экономикой говорит не о государственном управлении в данной сфере, а о государственном регулировании, отмечая, что "государственное регулирование в научных трудах по-прежнему привязывается только к экономике и служит одним из проявлений или функций государственного управления в широком смысле. Оно характеризуется как установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировки их в зависимости от изменяющихся условий. Государственное регулирование экономики становится при этом, по мнению многих экономистов, преобладающей формой государственного воздействия" <2>.

<1> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. С. 20.

<2> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 376 - 377.

Вместе с тем необходимо отметить, что несмотря на, казалось бы, проводимое противопоставление государственного регулирования государственному управлению большинство авторов отмечают, что по своей сути регулирование является непрямым элементом государственно-управленческой деятельности, одной из ее функций, а государственное регулирование более узким понятием по отношению к государственному управлению <1>.

<1> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. С. 20 - 21; Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. Правовые проблемы. М., 2005. С. 36 - 37.

В юридической литературе предлагается следующее основание разграничения рассматриваемых понятий. В частности, по мнению Г.А. Тосуняна, прямое государственное регулирование предполагает непосредственное вмешательство государственных органов в производственную и хозяйственную деятельность учреждений, предприятий и организаций, при котором доминируют административные методы управления. В свою очередь, осуществление государственного управления в форме государственного регулирования выдвигает на первый план экономические методы управления и осуществляется, как правило, мягко, - в виде нормативного регулирования, рекомендаций, координации направлений и т.д. Этот процесс в соответствующих случаях и ведет к употреблению термина "регулирование" взамен термина "управление" <1>. Однако, как подчеркивает ряд авторов, "в современном обществе, где экономические связи и отношения носят сложный, неоднозначный характер, вряд ли возможно разделить воздействие государства на регулирование и управление по принципу косвенного и прямого воздействия соответственно. И в частном, и в государственном секторах для решения стоящих задач применяется тот комплекс средств, который наиболее адекватно подходит для них. Следовательно, было бы неверным противопоставлять государственное управление государственному регулированию по этому признаку" <2>.

<1> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. М., 2003. С. 84 - 85.

<2> Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. Правовые проблемы. С. 35; Комаров К.Б. Государственное управление: средства в экономической сфере. С. 9.

Таким образом, независимо от того, используются ли государством прямые или косвенные методы воздействия на банковскую деятельность для обеспечения стабильности в данной сфере, речь все же идет о государственном регулировании, а не государственном управлении банковской системой.

Необходимо уточнить, что предмет настоящей книги является более узким по сравнению с изучением государственного воздействия на общественные отношения в сфере банковской деятельности по двум параметрам.

Во-первых, выявлены те средства, которые используются в процессе регулирования банковской деятельности и имеют целью обеспечить стабильность в рассматриваемой области. В гл. III Федерального закона от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" <1> (далее - Закон о банках и банковской деятельности) закрепляется правовой механизм обеспечения стабильности банковской системы, защиты интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, который предусмотрен также и Федеральным законом от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" <2> (далее - Закон о Банке России). Данным Законом определен и орган, ответственный за реализацию установленного законом механизма.

-----  
<1> СЗ РФ. 1996. N 6. Ст. 492 (с послед. изм.).

<2> СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790 (с послед. изм.).

В соответствии со ст. 3 Закона о Банке России целями деятельности Банка России являются:  
- защита и обеспечение устойчивости рубля;  
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;  
- обеспечение эффективности и бесперебойного функционирования платежной системы.

При этом в гл. X указанного Закона, посвященной банковскому регулированию и надзору, уточняются две главные цели банковского регулирования и надзора:

- поддержание стабильности банковской системы;
- защита интересов вкладчиков и кредиторов.

Очевидно, что цели эти тесно взаимосвязаны, так как интересы вкладчиков и кредиторов защищаются в том числе, и даже в основном, при помощи обеспечения и поддержания устойчивости банковской системы. С учетом данного обстоятельства можно предположить, что цель защиты интересов вкладчиков и кредиторов является более узкой и может быть включена в более общую цель обеспечения стабильности банковской системы. Выделение же законодателем в отдельную цель защиты интересов вкладчиков и кредиторов продиктовано ее особой значимостью и необходимостью акцентирования внимания регулирующего органа на защите прав клиентов кредитных организаций при выборе и применении им различных средств регулирования.

Таким образом, обеспечение стабильности является основной целью банковского регулирования. В законодательстве и юридической литературе понятие "банковское регулирование" используется как синоним понятия "государственное регулирование банковской деятельности". В соответствии со Стратегией развития банковского сектора воздействие государства на банковский сектор осуществляется путем формирования нормативной базы деятельности кредитных организаций и функционирования рынка финансовых услуг, а также контроля за исполнением требований законодательных и иных нормативных правовых актов. Действительно, государство осуществляет регулирование банковской деятельности посредством правотворческой деятельности законодательных органов, но в остальном делегирует полномочия по такому регулированию и надзору Банку России как единственному в России органу банковского регулирования и надзора, осуществляющему согласно ст. 56 Закона о Банке России постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. Получается, что банковское регулирование, осуществляемое Банком России, в строгом смысле не является государственным, так как Банк России государственным органом формально не является <1>. В то же время необходимо признать, что большинство признаков, присущих государственному регулированию банковской деятельности и экономики в целом, свойственны и банковскому регулированию. В юридической науке выделяются, в частности, следующие признаки государственного регулирования: осуществление регулирования в публичных интересах; преобладание императивного метода регулирования; реализация регулирования органом государственной власти или специально уполномоченным законом субъектом; осуществление регулирования в правовой форме <2>.

<1> Более подробно данная проблема будет изложена в гл. II, посвященной правовому положению Банка России как органа банковского регулирования и надзора.

<2> См., например: Попов И.С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 31; Тотьев К.Ю. Предпринимательское право. Публично-правовой статус предпринимателя: Учебное пособие. М., 2003. С. 67; Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. С. 162.

Учитывая изложенное, только формально, условно можно утверждать, что банковское регулирование деятельности кредитных организаций не относится к государственному регулированию отношений с участием кредитных организаций. Сущность же банковского регулирования, осуществляемого Банком России, применяемая в его рамках совокупность средств имеет природу, тождественную природе средств, используемых в рамках государственного регулирования экономики.

По мнению Н.Ю. Ерпылевой, банковское регулирование представляет собой "систему специфических правил поведения нормативного характера, сформулированных государственными органами (например, парламентом в виде законов), иными властными структурами (ЦБ РФ в виде инструкций), а также негосударственными саморегулируемыми организациями (например, Ассоциацией банков в виде Кодекса банковской практики), которые своей целью имеют ограничение банковской активности и, главным образом, банковских операций" <1>.

-----  
<1> Ерпылева Н.Ю. Механизм правового регулирования банковской деятельности // Хозяйство и право. 1998. N 2.

В целом данное определение представляется справедливым. Вместе с тем, по нашему мнению, банковское регулирование предполагает не только направленность на ограничение банковской активности и банковских операций. Полагаем, что государственное регулирование различных сегментов экономики предполагает основанное на учете экономических закономерностей также и активное упорядочивающее воздействие на соответствующие отношения, а значит, на разных этапах регулирование может быть направлено как на снижение активности субъектов рынка, так и стимулировать их деловую активность. Отмеченная Н.Ю. Ерпылевой направленность, по нашему мнению, характерна исключительно для такого вида банковского регулирования, как пруденциальное регулирование, речь о котором пойдет далее, тем более что данное понимание термина "банковское регулирование" является далеко не единственным.

В частности, Г.А. Тосунян считает, что Банк России в соответствии с действующим законодательством осуществляет государственное управление банковской системой и денежно-кредитной сферой страны в случаях, когда он выполняет функции, возложенные на него ст. 75 Конституции РФ, - осуществление денежной эмиссии, защиту и обеспечение устойчивости рубля. Одновременно он играет и другую роль - главного органа самоуправления банковской системы, в том числе и при осуществлении банковского регулирования и надзора. В последнем случае Банк России не выступает как федеральный орган государственного управления и должен рассматриваться в качестве центра самоуправляющейся банковской системы <1>. По нашему мнению, данное утверждение нельзя признать верным, ведь Банк России в любом своем качестве остается элементом банковской системы, что предусмотрено в ст. 2 Закона о банках и банковской деятельности, следовательно, на наш взгляд, вряд ли корректно утверждать, что в какой-то одной своей части Банк России является органом государственной власти, а в какой-то другой является частью банковской системы России. На наш взгляд, статус Банка России един. Он одновременно выполняет функции органа государственной власти и является элементом банковской системы России <2>.

-----  
<1> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. С. 91 - 93, а также: Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. М., 1997. С. 152 - 158.

<2> Более подробно проблемы правового статуса Банка России будут освещены в гл. II настоящей книги.

Следует поэтому в целом согласиться с определением государственного регулирования банковской деятельности Я.А. Гейвандова, который определяет его как "принятие федеральными органами государственной власти законодательных актов, устанавливающих основы организации банковской системы, ее структуры, принципы функционирования и осуществление Банком России от имени государства банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций" <1>. Вместе с тем полагаем не вполне корректным включение в понятие



государственного регулирования банковской деятельности банковского надзора. Представляется, что банковский надзор является частью банковского регулирования только в части установления его нормативных основ, само же осуществление банковского надзора выходит за рамки понятия банковского регулирования и, как будет показано далее, предполагает наблюдение за соблюдением кредитными организациями требований нормативных актов, в которых закрепляются соответствующие средства банковского регулирования. Данное обстоятельство является особенно важным, так как Банк России осуществляет также банковский надзор. В рамках банковского надзора Банк России наблюдает за соблюдением банками норм законодательства и нормативных актов самого Банка России, для чего имеет право истребовать информацию об их деятельности и проводить проверки деятельности банков на месте. Кроме того, Банк России применяет к кредитным организациям в установленных случаях соответствующие меры воздействия, вплоть до отзыва лицензии на осуществление банковских операций.

-----  
<1> Гейвандов Я.А. Основы правового регулирования банковской системы в Российской Федерации // Государство и право. 1997. N 6.

Кроме того, следуя логике Г.А. Тосуняна, под самоуправлением (в том числе и банковским регулированием, так как данный вид деятельности Банка России отнесен им к функции элемента самоуправляющейся банковской системы) понимается такой вид управления, который осуществляется элементами самой системы. Учитывая изложенное, получается, что субъектом самоуправления является не только Банк России как системообразующий элемент, но и банки, небанковские кредитные организации и другие элементы банковской системы. Однако данное утверждение противоречит закону. Как было отмечено, в соответствии со ст. 56 Закона о Банке России единственным органом банковского регулирования и надзора является Банк России <1>.

-----  
<1> Следует отметить, что данная правовая норма вступает в противоречие и с указанным выше определением банковского регулирования Н.Ю. Ерпылевой, которая также относит к органам банковского регулирования различные негосударственные саморегулируемые организации.

В то же время следует все же признать, что сама банковская система в процессе своего повседневного функционирования в состоянии учитывать динамику ряда факторов и адекватно на них реагировать. "Так, процесс устойчивого развития любой системы обусловлен соответствующим генезисом механизмов управления этой системы и предполагает наряду с прямым управляющим воздействием управляющего субъекта на объект управления наличие контуров обратной связи - от объекта к субъекту. И если В. Виннер говорит о необходимости наличия первого контура обратной связи - неких датчиков информации, сигналов об изменениях в состоянии объекта управления под влиянием внешней среды, то И. Пригожин вводит понятие второго контура обратной связи - некоего семантического фильтра, позволяющего вычленять позитивные изменения в объекте управления и тем самым идентифицировать устаревшие, избыточные или, наоборот, недостающие регулирующие нормы" <1>.

-----  
<1> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. С. 93 - 94.

Однако изложенное никак не отрицает положения о том, что Банк России является одновременно и частью банковской системы, и органом банковского регулирования, осуществляющего функции государственного регулирования банковской деятельности. Иллюстрацией наличия указанной обратной связи является, например, так называемое мотивированное (или профессиональное) суждение. Данное понятие сегодня используется в рамках отдельных средств банковского регулирования и надзора.

Профессиональное (мотивированное) суждение - это мнение (заключение) ответственного лица о деталях оценки и признания объекта учета и отчетности и др.

Таким образом, мотивированное суждение представляет собой профессиональную оценку всех объективных факторов, позволяющих принять решение в условиях неопределенности, и требуется, прежде всего, при решении кредитной организацией вопроса о включении объекта учета в бухгалтерский баланс или отчет о прибылях и убытках. При формировании такого суждения определяется, заключены ли в объекте будущие экономические выгоды, насколько вероятен приток или отток этих выгод, насколько надежно может быть измерена стоимость объекта. Кроме того, формирование профессионального суждения в кредитной организации на сегодняшний день необходимо и в других случаях, в частности, соотношения экономического содержания и правовой формы; реальности погашения сомнительной дебиторской задолженности и отнесения ее к определенной категории качества в рамках обязанности кредитных организаций

создавать резервы под возможные потери; возможного исхода судебного разбирательства, в которое вовлечена кредитная организация, и во многих других случаях <1>. Выработка профессионального суждения по различным вопросам деятельности кредитной организации, по сути, и является основным инструментом саморегуляции банковской системы. На фоне тенденции внедрения Банком России содержательного подхода при осуществлении им банковского регулирования и надзора, основанного на мотивированном суждении о принимаемых кредитной организацией рисках, оценке ее финансового положения, как диктуется мировым банковским сообществом и закрепляется в международных документах, посвященных банковскому регулированию и надзору, неуклонно растет число средств банковского регулирования, в основе которых лежит применение профессионального суждения, вырабатываемого и применяемого кредитными организациями самостоятельно.

-----  
<1> См.: Богданова Н. Изюминка профессионального суждения // Бухгалтерия и банки. 2005. N 3.

По нашему мнению, следует обратить особое внимание на роль минимизации банковских рисков в рамках деятельности как отдельных кредитных организаций, так и в рамках функционирования банковской системы в целом. Минимизация банковских рисков является сегодня основной целью большинства средств (инструментов) банковского регулирования и в целом важнейшей целью банковского регулирования и надзора. Можно констатировать, что в последние десять лет международное банковское сообщество в целом ориентировано на минимизацию банковских рисков. Взаимосвязь мотивированного суждения и минимизации банковских рисков проявляется в том, что в ряде случаев банковские риски могут оцениваться и минимизироваться при помощи их прогнозирования и предотвращения самими кредитными организациями посредством выработки собственного суждения об их уровне, создания методик по оценке текущих и предполагаемых рисков и т.д. Регулирующими полномочиями центрального банка в таких ситуациях будет определение границ должного поведения кредитных организаций по снижению их банковских рисков, выработка неких общих принципов и подходов к организации кредитными организациями систем управления рисками, их мониторинга, оценки и минимизации. По существу указанная система взаимодействия регулирующего органа и кредитных организаций, направленная на минимизацию банковских рисков, и представляет собой так называемый риск-ориентированный надзор, являющейся частью содержательного надзора, внедрение которого в национальные системы банковского регулирования и надзора диктуется большинством международных документов в этой области <1>. Вместе с тем цель минимизации банковских рисков достигается не только посредством применения инструментов банковского регулирования и надзора, в основе которых лежит институт мотивированного суждения. На сегодняшний день можно констатировать, что практически все средства банковского регулирования имеют одной из основных целей минимизацию банковских рисков, которую в силу особой значимости полагаем целесообразным, подобно защите прав и интересов вкладчиков и кредиторов, выделить в качестве самостоятельной цели банковского регулирования и надзора.

-----  
<1> См., например: Соглашение по оценке достаточности капитала, или Базель II ("The International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards" or Basel II Framework). Рабочий вариант перевода Базеля II размещен на официальном сайте Банка России [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru). Полный вариант Базеля II на английском языке опубликован на официальном сайте Базельского комитета по банковскому надзору [www.bis.org/publ/bcbs107.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf); Методология основных принципов эффективного банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору, или Базель I (Базель, Швейцария, октябрь 1999 г.) // ВБР. 2002. N 23; Руководство Базельского комитета по банковскому надзору для органов банковского надзора по работе со слабыми банками (Базель, Швейцария, март 2002 г.) // ВБР. 2002. N 44; Рекомендация Базельского комитета по банковскому надзору "Совершенствование корпоративного управления в кредитных организациях" (Базель, сентябрь 1999 г.) // ВБР. 2001. N 46; Рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору "Система внутреннего контроля в банках: основы организации" (Базельский комитет по банковскому надзору (Базель, сентябрь 1998 г.)) // ВБР. 2001. N 44 - 45; и др.

Таким образом, полагаем, что банковское регулирование в самом широком смысле осуществляется посредством правотворческой деятельности законодателя, а также деятельности Банка России по регулированию деятельности кредитных организаций. Вместе с тем, как было отмечено, органом банковского регулирования и надзора является исключительно Банк России, чья деятельность в данной сфере интересует нас в наибольшей степени, ведь именно он определяется законодателем в качестве гаранта стабильности банковской системы страны.

Учитывая изложенное, в рамках деятельности Банка России, по нашему мнению, под банковским регулированием следует понимать, осуществляемое Банком России как органом

банковского регулирования и надзора регулирование банковской деятельности в части делегированных ему государством полномочий при помощи системы средств, имеющих правовую форму, с целью поддержания стабильности банковской системы, защиты прав и интересов вкладчиков и кредиторов, а также минимизации банковских рисков.

Кроме того, необходимо также определить понятие "рынок банковских услуг" как конституирующее для дальнейшего обсуждения.

В целом наиболее обобщающее понятие рынка дается российским законодателем только в п. 5 ст. 40 Налогового кодекса РФ <1> (часть первая) от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ, в соответствии с которым под рынком товаров (работ, услуг) понимается сфера обращения товаров (работ, услуг), определяемая исходя из возможностей покупателя (продавца) реально и без значительных дополнительных затрат приобрести (реализовать) товар (работу, услугу) на ближайшей по отношению к покупателю (продавцу) территории Российской Федерации или за ее пределами.

-----  
<1> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3824 (с послед. изм.).

До недавнего времени существовал ряд нормативных актов, которые определяли данный термин применительно к отдельным отраслям экономики. В частности, Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" <1> давал понятие товарного рынка, а Федеральный закон от 23 июня 1999 г. N 117-ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг" <2>, в свою очередь, определял финансовый рынок. Действующий Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции) <3> дает определения, в частности, понятиям "финансовая услуга", "товар" и "товарный рынок". При этом термин "финансовая услуга" выводится через перечисление различных видов финансовых услуг, связанных с привлечением и (или) размещением денежных средств юридических и физических лиц. Представляется неоправданным такое узкое понимание объекта финансовых услуг, ведь кроме денежных средств объектами банковских операций кредитных организаций, к деятельности которых, что характерно, предъявляются наиболее жесткие требования по сравнению с другими субъектами финансового рынка, могут быть, например, ценные бумаги, драгоценные камни и металлы. Более того, понятие товара сформулировано в Законе о защите конкуренции таким образом, что относит финансовые услуги к товарам. Следуя логике Закона, получается, что финансовые услуги предоставляются на товарном рынке, а в законодательном определении финансового рынка необходимость вообще отпадает. Такое решение представляется не вполне удачным. Действительно, в обобщенном понимании рынка речь идет в основном о рынке товарном, являющемся первичным, так как изначально он создавался для обмена товаров (услуг, работ). Вместе с тем, хотя финансовые услуги предоставляются на рынке, они обладают специфическими особенностями и должны быть объединены в отраслевое понятие рынка финансовых услуг, как это было сделано в уже упомянутом Федеральном законе "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг", действовавшем ранее.

-----  
<1> ВСНД и ВС РСФСР. 1991. N 16. Ст. 499 (с послед. изм.).

<2> СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3174 (утратил силу).

<3> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3434; 2007. N 49. Ст. 6079.

В отношении доктринального понимания рынка необходимо отметить, что в большей степени и даже в основном данное понятие разработано представителями экономической науки в первую очередь потому, что сам по себе рынок является экономической категорией. Так, экономистами предпринимались попытки ввести в понятие рынка фактор ценообразования и определить его как всякий район, во всех пунктах которого в один и тот же момент платят за одни и те же товары одинаковую цену <1>. Позднее в понятие рынка ввели отношения между покупателями и продавцами и отношение спроса и предложения. Исходя из этого рынок стали определять как механизм взаимодействия покупателей и продавцов; как систему отношений между спросом и предложением; как совокупность отношений товарного обмена и, наконец, как сферу обмена, которая связывает в единый механизм производителей и потребителей товаров <2>. В широком смысле рынок - это "весь сложный механизм движения благ и услуг в форме товаров и денег в рамках всего общественного воспроизводства на всех уровнях экономической системы данного общества" <3> или "основная форма организации общественного хозяйства в условиях товарного производства, обеспечивающая взаимодействие между производством и потреблением, распределение ресурсов в интересах его участников - собственников этих ресурсов" <4>. Поскольку участники рынка стремятся к наращиванию своего богатства, следовательно, производители добиваются прибыли, или, как минимум возмещения понесенных затрат, а потребители - удовлетворения своих потребностей, т.е. максимизации полезности. При этом в классическом понимании участники рынка действуют на основе свободного выбора, взаимного

соглашения об условиях сделок, максимально возможной информации и конкурентности. В реальной же экономике "рынок взаимодействует, с одной стороны, с натуральным хозяйством, а с другой стороны - с экономической деятельностью государства, обычно устанавливающим "правила игры" на рынке, и в той или иной степени регулирующим его функционирование" <5>.

<1> См.: Маршалл А. Принципы экономической науки. В 3 т. Т. 2 / Пер. с англ. М., 1993. С. 6 - 7.

<2> См.: Козырев В.М. Основы современной экономики. М., 2005. С. 89.

<3> Там же. С. 90.

<4> Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. М., 2004. С. 859.

<5> Там же. С. 860.

В юридической литературе заслуживает внимания следующее обобщенное определение рынка: "рынок - это совокупность социально-экономических отношений между продавцами и покупателями; сфера потенциальных обменов, посредством которых осуществляются реализация товаров и окончательное признание общественного характера заключенного в них труда" <1>.

<1> Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лакно. М., 2003. С. 512.

При этом под рынком как объектом правового регулирования понимается "регулируемая нормами права совокупность общественных отношений, связанных с осуществлением на основе конкуренции предпринимательской деятельности в определенных сферах (областях) производства, продажи или приобретения взаимозаменяемых или идентичных товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации (ее части) либо за ее пределами, причем эти отношения возникают между лицами, хотя бы одно из которых является субъектом предпринимательства" <1>.

<1> Парацук С.А. Рынок как объект правового регулирования // Законодательство. 2002. N 7.

Рынок банковских услуг является сегментом рынка в целом и финансового рынка в частности, и на этом рынке также существуют продавец и покупатель соответствующей финансовой услуги, а также сфера потенциальных обменов, посредством которых осуществляется реализация определенных банковских услуг.

Для более полного понимания существа рынка в целом и рынка банковских услуг в частности необходимо обратить внимание на взаимодействие рынка и государства, изучению правовых основ которого, собственно, и посвящена настоящая книга. С точки зрения представителей экономической науки современный рынок ни в одной развитой стране мира уже не может рассматриваться в своем классическом, "смитовском", понимании превалирования рыночного саморегулирования. Основанием для развенчания классической теории рынка послужили экономические кризисы, в разное время пошатнувшие устои рыночной экономики различных стран, апогеем которых явилась великая депрессия 1929 - 1933 гг. Так на смену классической теории пришло кейнсианское направление по вопросу отношения государства к рынку, которое исходит из постулата о том, что государство и рынок представляют собой, по сути, две руки единого экономического организма. Более того, без определенного государственного вмешательства в экономические отношения рынок самостоятельно не способен обеспечивать собственную стабильность. Исходя из этого, в экономической литературе выделяются основные направления экономических функций государства, первыми из которых являются разработка и утверждение правовых основ экономики <1>.

<1> См.: Козырев В.М. Основы современной экономики. С. 206 - 207.

Именно в силу того, что рынок представляет собой определенную систему социально-экономических отношений, эти отношения могут быть подвергнуты правовому регулированию. В то же время эффективное правовое регулирование невозможно без учета существенных для регламентируемых отношений параметров, и правовое регулирование рынка также не является исключением. Как справедливо отмечается в юридической литературе, для надлежащего правового регулирования рыночных отношений необходимо познать объективные экономические законы, характер их действия и сознательно использовать в правотворческой и правоприменительной деятельности <1>. Данное уточнение, как будет показано далее, в полной мере относится и к регулированию рынка банковских услуг, так как выбор и существо большинства инструментов банковского регулирования и надзора опираются именно на закономерности

соответствующего рынка, без учета которых их применение является малоэффективным, формальным или же дестабилизирующим.

<1> См.: Предпринимательское право Российской Федерации / Под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М., 2003. С. 46.

Такое понимание целей правового регулирования рыночных отношений, как одного из основных направлений государственного регулирования экономики в целом подтверждается и представителями экономической науки. Так, В.М. Козырев отмечает, что государственное регулирование нельзя ни абсолютизировать, ни недооценивать. Следует согласиться с мнением указанного автора, такое регулирование становится эффективным, если оно придерживается трех важнейших принципов:

- в процессе регулирования исключаются действия, нарушающие нормальные рыночные связи;
- государство воздействует на рынок преимущественно экономическими методами и инструментами;
- государство осуществляет постоянный контроль за эффективностью своих действий и их корреляцию в случае необходимости <1>.

<1> См.: Козырев В.М. Основы современной экономики. С. 211.

Представляется, что для более полного понимания как самого рынка банковских услуг, так и особенностей его регулирования необходимо разграничить с институциональной точки зрения данный термин с доктринальным понятием "банковская система", имея в виду совпадение субъектов банковской системы и рынка банковских услуг с нормативной точки зрения.

Как было отмечено, государство осуществляет регулирование банковской системы посредством правотворческой деятельности законодательных органов. Однако основной объем полномочий по обеспечению стабильности рынка банковских услуг государство делегирует Банку России как единственному в России органу банковского регулирования и надзора. Вместе с тем с доктринальной точки зрения к числу элементов банковской системы на сегодняшний день традиционно относят не только субъектов, указанных в ст. 2 Закона о банках и банковской деятельности: Банк России, кредитные организации, филиалы и представительства иностранных банков, но и организации банковской инфраструктуры, а также рынок банковских услуг. К организациям банковской инфраструктуры в юридической литературе относят организации, "функционирование которых непосредственно направлено на обеспечение жизнедеятельности кредитных организаций и банковской системы в целом". При этом согласно данной позиции в число элементов банковской системы входят "органы, которые регулируют или обслуживают деятельность банковской системы и сами не могут совершать банковских операций" <1>. Таким образом, к элементам банковской инфраструктуры можно по праву отнести ассоциации и союзы кредитных организаций, а также бюро кредитных историй и Агентство по страхованию вкладов.

<1> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. С. 257 - 259.

Вместе с тем представляется, что единственным органом банковского регулирования и надзора является Банк России, которому государство делегирует основной объем полномочий по обеспечению стабильности рынка банковских услуг, не противоречит рассмотренной выше доктринальной концепции, не говоря уже о нормативном определении банковской системы. Согласно указанной концепции рынок банковских услуг является частью банковской системы, наряду с указанными элементами банковской инфраструктуры. Элементы же банковской инфраструктуры не являются частью рынка банковских услуг, не имеют права осуществлять банковские операции. Вместе с тем основным органом, регулирующим деятельность кредитных организаций, является Банк России. Указанное не означает, что деятельность кредитных организаций не регулируется никакими иными субъектами. Безусловно, кредитные организации испытывают на себе воздействие различных государственных и негосударственных органов по отдельным вопросам их деятельности, связанным с выполнением обязанностей по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (Федеральная служба по финансовому мониторингу - ФСФМ), деятельности в качестве профессиональных участников рынка ценных бумаг (Федеральная служба по финансовым рынкам - ФСФР), защите конкуренции на рынке финансовых услуг (Федеральная антимонопольная служба - ФАС) и другим. Вместе с тем согласно ст. 56 Закона о Банке России органом банковского регулирования и надзора является Банк России, что предопределяет, что ни один другой субъект в законодательстве Российской Федерации органом банковского регулирования и надзора назван быть не может и что

только органу банковского регулирования и надзора может быть предоставлен максимальный объем полномочий по обеспечению стабильности рынка банковских услуг и банковской системы в целом, который делегирован государством на сегодняшний день Банку России.

Далее для более глубокого понимания существа рынка банковских услуг необходимо, на наш взгляд, соотнести его также с таким термином, как "банковская деятельность".

Детальное изучение данных понятий было проведено А.Ю. Викулиным <1>. Более того, по его мнению, авторы, пишущие о банковской деятельности, обычно не предлагают какого-либо ее определения, что объясняется существенными трудностями, проистекающими из наличия в банковском законодательстве значительных пробелов, несоответствий и противоречий <2>. Хотя понятие "банковская деятельность" употребляется в ряде нормативных актов, но определения данного термина законодатель не дает. Таким образом, представляется целесообразной попытка логически вывести дефиницию данного понятия на основе имеющихся в нормативных актах близких терминов и определений. Так, первоначально следует предположить, что под банковской деятельностью понимается исключительный вид деятельности, осуществляемой кредитными организациями, как предпринимательской деятельности соответствующих субъектов (в основном кредитных организаций) в строгом соответствии со специальным разрешением (лицензией) Банка России. "В российском законодательстве под банковской деятельностью понимается предпринимательская деятельность кредитных организаций, а также деятельность Банка России (его учреждений), направленная на систематическое осуществление банковских операций (либо обусловленная ими) на основании: для Банка России и его учреждений - Закона о Банке России; для кредитных организаций - специального разрешения (лицензии) Банка России, полученного после государственной регистрации кредитной организации в порядке, предусмотренном федеральным законодательством" <3>. Из предлагаемого доктринального определения очевидно, что под банковской деятельностью понимается не только осуществление кредитными организациями собственно банковских операций, перечень которых установлен Законом о банках и банковской деятельности и Законом о Банке России, но и предоставление ими услуг, непосредственно связанных с осуществлением банковских операций или обусловленные ими. Данное положение крайне важно, так как кроме собственно банковской, кредитные организации осуществляют и иные виды разрешенной им предпринимательской деятельности. В качестве примера можно привести осуществление кредитными организациями разрешенной им ст. 6 Закона о банках и банковской деятельности профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Данные услуги банковскими в собственном смысле не являются, ведь профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг имеют право осуществлять не только кредитные организации, но и иные субъекты предпринимательской деятельности, а банковская деятельность является в соответствии с законодательством исключительной.

<1> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Банковское право России. Понятийный аппарат и словарь нормативных определений. М., 2000; Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации; Викулин А.Ю. Системообразующие понятия банковского законодательства РФ и их роль в деятельности кредитных организаций (финансово-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Викулин А.Ю. Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг нормами банковского и антимонопольного законодательства: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

<2> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Банковское право России. С. 34.

<3> Там же. С. 36 - 37. Вместе с тем представляется необходимым уточнить, что основанием осуществления банковских операций для кредитных организаций является, по нашему мнению, не только лицензия Банка России, но и, следуя единству деления, в первую очередь, Закон о банках и банковской деятельности.

Таким образом, "деятельность кредитных организаций и Банка России (его учреждений) является банковской постольку, поскольку она взаимосвязана и, что самое главное, причинно обусловлена проводимыми данными субъектами банковскими операциями, которые служат сердцевиной банковской деятельности как исключительного вида деятельности кредитных организаций (в том смысле, что исключительно кредитные организации и Банк России (его учреждения) вправе на законных основаниях систематически осуществлять банковские операции)" <1>.

<1> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. С. 230.

Однако, как было отмечено, кредитные организации не ограничены только осуществлением банковской деятельности. Интересна в этом отношении логическая цепочка, выведенная А.Ю. Викулиным с целью определения соотношения различных видов деятельности, осуществляемых

кредитными организациями, для разграничения ряда понятий, употребляемых в законодательстве. Так, по его мнению, деятельность кредитных организаций включает в себя их оперативную деятельность и деятельность, не имеющую предпринимательского характера (в частности, к данному виду можно отнести закупку кредитными организациями различных канцелярских принадлежностей для собственных нужд). Оперативная деятельность кредитных организаций представляет собой все их операции и сделки, носящие предпринимательский характер и, в свою очередь, включает предпринимательскую деятельность кредитных организаций, не являющуюся банковской (например, упоминавшаяся выше их профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг), и собственно банковскую деятельность кредитных организаций <1>.

<1> См.: Викулин А.Ю. Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг нормами банковского и антимонопольного законодательства. С. 151 - 165.

Для того чтобы соотнести рассмотренное понятие банковской деятельности с понятием рынка банковских услуг, необходимо, по нашему мнению, выяснить причины, по которым государство заинтересовано в регулировании данной деятельности в частности и рынка банковских услуг в целом. Как было отмечено, такую цель государство преследует не только вследствие того, что рынок как таковой не способен к полной саморегуляции, а стабильность рынка банковских услуг играет ключевую роль в экономическом развитии финансовой системы государства, но и в силу особых негативных характеристик самой банковской деятельности. В юридической литературе выделяют три такие черты, характеризующие банковскую деятельность:

- высокий уровень финансовой взаимозависимости;
- возможность легко изымать денежные средства;
- недостаточная транспарентность (открытость) <1>.

<1> См.: Dale R. The regulation of International Banking. Cambridge, 1984. P. 55.

1. Высокий уровень финансовой взаимозависимости обусловлен тем, что банки являются финансовыми посредниками в экономической деятельности, и выражается как соотношение активов банка и его собственного капитала. Здесь необходимо упомянуть о термине "условная платежеспособность", которая представляет собой следствие превышения фактической величины активов над размером собственного капитала, результатом чего является то, что банк действительно платежеспособен только до момента коллективного изъятия вкладчиками внесенных ими ранее денежных средств. При таком изъятии у банка возникает проблема жесточайшего кризиса ликвидности, и он будет вынужден реализовать свои активы. А так как в рыночной экономике неизбежна разница между балансовой величиной активов и их рыночной стоимостью, то реализация активов будет возможна только по заниженной цене. По этой причине кризис ликвидности может быстро перерасти в кризис неплатежеспособности.

2. Возможность легко изымать денежные средства клиентами банка повышает такую вероятность. Так, в договоре между банком и клиентом обычно закреплена обязанность банка выплатить по первому требованию клиента его денежные средства. Более того, по договору банковского вклада любого вида банк обязан выдать сумму вклада или ее часть по первому требованию вкладчика, за исключением вкладов, внесенных юридическими лицами на иных условиях возврата, предусмотренных договором. Условие договора об отказе гражданина от права на получение вклада по первому требованию ничтожно (п. 2 ст. 837 Гражданского кодекса РФ). Предъявление вкладчиком требования о досрочном возврате суммы вклада представляет собой разрешенное законом одностороннее изменение условий договора по инициативе вкладчика. В результате этого срочный, целевой или условный договор банковского вклада превращается в договор о вкладе до востребования с вытекающими из этого такими негативными последствиями для вкладчика, как изменение процентной ставки. По досрочно прекращенному или измененному договору вкладчику на сумму вклада начисляется такой же процент, как и на сумму вклада "до востребования", который значительно ниже процента по срочному вкладу, если иной процент на этот случай не был специально предусмотрен в договоре.

Однако при определенных признаках снижения надежности кредитной организации вкладчик обычно предпочитает возврат основной суммы вклада выплате процентов. Следствием существования указанного правомочия является то, что первыми при недостаточности банковского капитала получают деньги те клиенты, которые первыми заявили банку свои требования, что в основном и побуждает вкладчиков изымать свои деньги при первых признаках неблагополучия банка <1>.

<1> В этой связи представляется интересным рассмотреть следующую ситуацию, достаточно часто встречающуюся в банковской практике, когда в случае, если сумма вклада выплачивается вкладчику полностью или частично до истечения срока размещения вклада,

проценты по вкладу выплачиваются банком по ставке 0% годовых. Представляется неправомерным такое условие договора банковского вклада, продиктованное желанием банка избежать любых потерь при досрочном изъятии вкладчиком денежных средств. Договор банковского вклада всегда является возмездным, вследствие чего вкладчик имеет право на получение процентов по вкладу даже при досрочном истребовании суммы вклада. В то же время указанными действиями вкладчик, по сути, односторонне изменяет условия договора банковского вклада, реализуя предусмотренное законом право на односторонний отказ от исполнения обязательства или одностороннее изменение его условий (ст. 310 ГК РФ). Следствием указанных действий вкладчика является право банка уменьшить сумму процентов, первоначально предусмотренных договором либо до более низкого размера процентов, либо до размера ставки до востребования.

Таким образом, размер таких процентов может быть меньше процентной ставки по срочному договору банковского вклада, но не менее ставки процентов до востребования, так как указанная ставка определена в качестве минимальной непосредственно законодателем.

В подтверждение данной позиции можно привести мнение Конституционного Суда Российской Федерации в отношении схожей ситуации о праве банка, в соответствии с п. 4 ст. 837 ГК РФ, при продлении договора срочного банковского вклада без явки вкладчика установить размер процентов по такому пролонгированному договору по ставке до востребования или иной процентной ставке. Согласно п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. N 357-О правило о продлении договора банковского вклада в тех случаях, когда вкладчик не требует возврата суммы вклада по истечении срока договора, и определении минимальной величины процентов, которые должны начисляться на сумму вклада при таком продлении договора (не меньше, чем проценты по вкладу до востребования), введено в целях защиты интересов вкладчика как экономически более слабой стороны соответствующих правоотношений.

В связи с изложенным и учитывая, что ставка "до востребования" является той минимальной ставкой, по которой банк имеет возможность и обязуется вернуть денежные средства в любой момент своей деятельности, по нашему мнению, банк в любом случае не имеет права отказать вкладчику в выплате процентов, минимальный размер которых ограничивается действующей в банке ставкой процентов до востребования.

3. Недостаточная транспарентность (открытость) банковской деятельности может привести к тому, что об ухудшении финансового положения банка станет известно слишком поздно и рынок не сумеет быстро и действенно прореагировать на это. Определить действительное финансовое положение банка лишь на основании доступной информации, которая, кроме того, быстро устаревает в силу стремительного изменения структуры активов банка, очень сложно. Данная причина в состоянии вызвать нестабильность банковской системы в целом, в том числе "цепную реакцию" в виде краха ряда банков один за другим, проведение банками слишком рискованных операций в стремлении выиграть в конкурентной борьбе. Следовательно, одной из основных задач регулирования банковской деятельности можно назвать разумное ограничение слишком рискованной банковской деятельности <1>.

-----  
<1> См.: Ерпылева Н.Ю. Механизм правового регулирования банковской деятельности // Хозяйство и право. 1998. N 2.

Очевидно, таким образом, что обеспечение стабильности в рассматриваемой области является первостепенной целью банковского регулирования, вследствие неспособности самой банковской системы обеспечить своими силами надежность каждого отдельного банка и всей системы в целом, минимальной способности соответствующего рынка банковских услуг к саморегуляции, а также объективно существующей необходимости в обеспечении стабильности данного сегмента национальной рыночной экономики.

Проанализировав понятие и основные характеристики собственно банковской деятельности кредитных организаций, представляется возможным выявить специфическое содержание понятия "рынок банковских услуг" как объекта, на который и направлено регулирующее воздействие государства при помощи соответствующего арсенала средств банковского регулирования.

Для выяснения того, какие услуги все-таки являются частью именно банковского рынка, по мнению А.Ю. Викулина, необходимо выявить отличие между понятиями "банковская сделка" и "сделка". Путем анализа перечня сделок, установленного ч. 3 ст. 5 Закона о банках и банковской деятельности, данный автор приходит к выводу, что к собственно банковским сделкам следует относить:

- приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме (договор финансирования под уступку денежного требования (договор факторинга));
- доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами;



- предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей <1>.

<1> Согласно указанию Банка России от 30 августа 2007 г. N 136-Т "Об отдельных вопросах деятельности кредитных организаций и иных юридических лиц" (ВБР. 2007. N 51) возможность предоставлять в аренду специальные помещения и сейфы получили также и иные субъекты предпринимательской деятельности, если совокупность их действий не образует банковской операции.

Таким образом, указанный автор относит к банковским сделкам только такие сделки, к которым применим признак эксклюзивности, т.е. исключительное право на совершение которых в соответствии с законом предоставлено кредитной организации <1>. Однако необходимо отметить, что данная точка зрения далеко не единственная. Так, в частности, Л.Г. Ефимова считает, что сделки, осуществляемые кредитными организациями, можно разделить на три группы:

<1> См.: Викулин А.Ю. Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг нормами банковского и антимонопольного законодательства. С. 172 - 177.

- сделки, составляющие непосредственный предмет деятельности кредитных организаций;

- сделки, которые имеют вспомогательное значение (например, закупка бумаги, аренда помещения);

- другие небанковские сделки, прямо не запрещенные законом, но и не включаемые во вторую группу (например, принятие наследства, договор простого товарищества).

При этом, по мнению Л.Г. Ефимовой, перечень сделок, составляющих основной предмет деятельности кредитных организаций, как раз и содержится в ст. 5 Закона о банках и банковской деятельности, так как предметом большинства указанных в данной статье сделок являются различные финансовые активы: деньги, ценные бумаги, драгоценные металлы и другие валютные ценности <1>. Таким образом, в отличие от А.Ю. Викулина, Л.Г. Ефимова включает в перечень собственно банковских сделок и выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме; и осуществление операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями; и оказание кредитными организациями консультационных и информационных услуг.

<1> См.: Ефимова Л.Г. Банковские сделки. Право и практика. М., 2001. С. 50 - 53. Следует уточнить, что хотя понятие валютных ценностей на сегодняшний день в законодательстве изменилось, перечень финансовых активов, могущих стать предметом банковских сделок, не претерпел изменений.

С точки зрения разграничения банковского и иных финансовых рынков, интересной представляется позиция А.Ю. Викулина, основывающаяся на признаке исключительности осуществляемых банками сделок как критерия отнесения их к собственно банковским.

Рассмотрение понятия "банковская сделка" необходимо не только с позиции отграничения сделок, включаемых в рамки того или иного рынка, но и для определения термина "банковские услуги" как ключевого для понятия "рынок банковских услуг".

Наиболее оптимальным представляется следующее определение банковской услуги.

"Банковская услуга - это направленная на удовлетворение потребностей других лиц и совершаемая с целью извлечения прибыли сделка, исключительное право на осуществление которой в соответствии с законом принадлежит кредитной организации" <1>.

<1> Викулин А.Ю. Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг нормами банковского и антимонопольного законодательства. С. 178.

С учетом данной дефиниции банковской услуги в юридической литературе рынок банковских услуг определяется как совокупность отношений, складывающихся по поводу удовлетворения потребностей потребителей в банковских услугах <1> или как "совокупность оказываемых кредитными организациями (банками и небанковскими кредитными организациями), имеющими лицензию Банка России на осуществление банковских операций, услуг по организации денежного обращения, по привлечению средств граждан и юридических лиц и размещению этих средств, путем осуществления банковских операций и иных сделок как исключительного вида деятельности" <2>.

<1> См.: Там же. С. 179.

Однако при этом следует иметь в виду, что Банк России осуществляет банковскую деятельность, в первую очередь, в целях защиты и обеспечения устойчивости рубля, развития и укрепления банковской системы России, а также обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Он не предоставляет банковские услуги на соответствующем рынке любым субъектам, а осуществляет его регулирование, в том числе при помощи совершения банковских операций. Контрагентами Банка России могут быть исключительно кредитные организации и Правительство РФ (ст. 46 Закона о Банке России). Кредитные организации, напротив, являясь профессиональными предпринимателями, осуществляют банковскую деятельность, в первую очередь, в целях извлечения прибыли. Они предоставляют банковские услуги юридическим и физическим лицам, чем в идеале обеспечивают перераспределение денежных потоков в те отрасли экономики, которые нуждаются в них более всего.

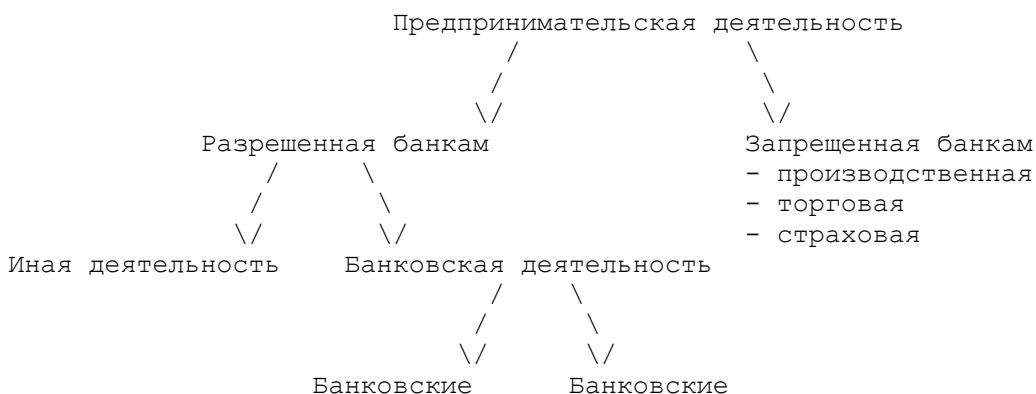
Это означает, что на рынке банковских услуг предоставлять соответствующие услуги могут только специальные субъекты: кредитные организации.

Банковские услуги представляют собой банковские операции и иные банковские сделки кредитных организаций, направленные на привлечение и (или) размещение средств юридических и физических лиц, а также осуществление расчетов между ними.

Вместе с тем, как было отмечено, кроме собственно банковской, кредитные организации осуществляют и иные виды разрешенной им предпринимательской деятельности (например, осуществление кредитными организациями разрешенной им ст. 6 Закона о банках профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг). С другой стороны, кредитным организациям Законом о банках прямо запрещено заниматься определенными видами деятельности. Это страхование, торговля и производство.

Таким образом, очевидно, что предпринимательская деятельность кредитных организаций шире понятия банковской, так как включает в себя предпринимательскую деятельность кредитных организаций, не являющуюся банковской <1>.

<1> С учетом высказанной выше позиции становится также очевидно, что, например, такая организация, как государственная корпорация "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" (далее - Внешэкономбанк), созданная в соответствии с одноименным Федеральным законом от 17 мая 2007 г. N 82-ФЗ "О банке развития" (СЗ РФ. 2007. N 22. Ст. 2562), является исключением из общего правила об исключительности банковской деятельности. Действительно, Внешэкономбанк, созданный в организационно-правовой форме государственной корпорации, не предоставляет банковских услуг, ведь его деятельность не направлена на извлечение прибыли и может быть предпринимательской постольку, поскольку не противоречит целям его создания. Вместе с тем, подобно Банку России, Внешэкономбанк, не являясь кредитной организацией, имеет право осуществлять банковскую деятельность путем совершения отдельных банковских операций. Более того, исходя из содержания закона, на него не распространяется запрет осуществления отдельных видов деятельности, прямо запрещенных для кредитных организаций. Так, Внешэкономбанк, например, осуществляет страхование экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Таким образом, можно предположить, что Внешэкономбанк является специфическим субъектом, не являющимся субъектом рынка банковских услуг. К субъектам банковской системы, по нашему мнению, Банк развития также можно отнести только в случае широкого ее понимания, так как законодателем Внешэкономбанк в число субъектов банковской системы не включен (ст. 2 Закона о банках).



С учетом вышеизложенного полагаем, что рынок банковских услуг можно определить как совокупность общественных отношений, связанных с оказанием кредитными организациями банковских услуг, путем осуществления кредитными организациями банковских операций и иных сделок как исключительного вида деятельности.

Таким образом, на основе рассмотренных понятий банковского регулирования рынка банковских услуг необходимо выявить и проанализировать те средства, при помощи которых осуществляется государственное регулирование банковской деятельности, учитывая, что обеспечение стабильности рынка банковских услуг является основной целью банковского регулирования, а экономической стабильности - основной целью государственного регулирования рыночной экономики в целом <1>.

-----  
<1> См.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. С. 47 - 48.

## § 2. Понятие и система средств, обеспечивающих стабильность рынка банковских услуг

Понятия "правовое обеспечение", "правовое регулирование", "механизм правового регулирования", правовые и иные средства теснейшим образом взаимосвязаны как с рассмотренными в предыдущем параграфе настоящей главы понятиями государственного регулирования, государственного управления и другими, так и между собой. Их подробному анализу посвящен ряд исследований различных авторов по теории права, написанных в разные периоды существования российского государства, а также ученых, рассматривавших проблемы государственного регулирования экономики в целом и ее отдельных отраслей. Так, данные понятия анализировались, в частности, С.С. Алексеевым, В.С. Белых, Е.П. Губиным, А.В. Малько, А.Б. Ольшанецким, А. Пешковым, Б.И. Пугинским, Р.Н. Салиевой, Р.О. Халфиной и другими авторами.

Несмотря на наличие многообразных и разносторонних исследований указанных понятий, в юридической науке не существует единого понимания данных терминов.

В то же время комплексное исследование вопросов правового обеспечения стабильности банковской системы без изучения данных понятий, анализа их взаимодействия, применения и преломления в рассматриваемой области общественных отношений не представляется возможным.

"Правовое обеспечение" понимается большинством исследователей как наиболее общее понятие. В частности, А.Б. Ольшанецкий считает, что понятие "правовое обеспечение" несколько шире понятия "правовое регулирование" вследствие того, что правовые нормы могут действовать в двух направлениях: либо способствовать поиску, принятию и осуществлению оптимальных решений, либо наоборот, препятствовать этим процессам. Во втором случае правовое обеспечение отсутствует, так как действующее правовое регулирование не гарантирует достижение целей <1>. По нашему мнению, приведенная аргументация как раз подтверждает обратную взаимосвязь, так как если только при достижении определенных целей правовое регулирование "становится" правовым обеспечением, то последнее понятие, безусловно, является более узким. С этих же позиций было бы более релевантным рассмотрение в настоящей книге именно правового регулирования стабильности рынка банковских услуг вследствие того, что при помощи средств, являющихся частью правового регулирования указанных общественных отношений не всегда достигается искомый положительный результат.

-----  
<1> См.: Ольшанецкий А.Б. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления. М., 1973. С. 7 - 9, 123.

По мнению Р.Н. Салиевой, основными признаками правового обеспечения являются следующие:

- вид правовой деятельности, включающий механизмы, институты, которые обеспечивают действие права в целях достижения различных результатов (в зависимости от целей права);
- тесная взаимосвязь с механизмом правового регулирования, который при помощи системы правовых средств воздействует на те или иные общественные отношения, обеспечивая развитие в необходимом направлении <1>.

-----  
<1> См.: Салиева Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом комплексе экономики. Новосибирск, 2001. С. 13 - 14.

"Правовое регулирование" определяется в юридической литературе, в частности, как "деятельность государства (уполномоченных им органов) по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата" <1>. При этом Г.В. Атаманчук делает акцент на том, что правовое регулирование начинается только тогда, когда в целях, содержании, требованиях правового акта отражается назревшая общественная потребность в упорядочении взаимосвязей и взаимодействий людей, причем определенным образом (моделью, логической структурой) и в определенном направлении <2>. Правовое регулирование определяется также как "осуществляемое при помощи системы правовых средств результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями" <3>.

-----  
<1> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. С. 550.

<2> См.: Там же. С. 286.

<3> Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 209.

Таким образом, очевидно, что момент направленности на достижение общественно полезного результата присущ не только правовому обеспечению, но и правовому регулированию общественных отношений как более общему понятию.

Основой правового обеспечения являются различные средства, составляющие неотъемлемую часть механизма правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

"Действие механизма правового регулирования реализуется через особые комплексы правовых средств, которые нередко обозначаются как правовые режимы" <1>. При этом, применительно к регулированию банковской деятельности, необходимо уточнить, что "особенность определения правового режима участия государства в регулировании экономики заключается в том, что оно само устанавливает соответствующий режим правового регулирования для себя" <2>.

-----  
<1> Алексеев С.С. Теория права. С. 372.

<2> Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. С. 152.

В юридической литературе правовой режим банковской деятельности определяется как установленный законодательством Российской Федерации и нормативными актами Банка России специфический порядок государственного регулирования и осуществления банковской деятельности с целью развития и укрепления банковской системы, защиты интересов вкладчиков и клиентов банков от банковских рисков, предотвращения правонарушений в банковской сфере <1>. При этом дифференциация правового режима банковской деятельности по субъектам определяет пределы вмешательства государства, регулирующих органов в деятельность кредитных организаций, действующих в рамках установленного для них правового режима. Реализуется же правовой режим через специфическую совокупность правовых средств.

-----  
<1> См.: Попов И.С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 114.

Хотя понятие правовых средств исследовалось многими авторами, здесь также не наблюдается единства в подходах к определению данного термина.

Правовые средства определяются, в частности, как "такие институционные установления и формы, использование которых приводит в действие силу (энергию) права и благодаря этому может способствовать наступлению реального, фактического результата, дает нужный эффект в социальной жизни" <1>, как "способы и приемы действий, выработанные юридической практикой и выражающие оптимальные варианты поведения субъектов отношений на стадии осуществления права" <2> или как "правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей" <3>. Многие авторы классифицируют правовые средства по различным основаниям. Исходя из выполняемой ими роли, выделяют две наиболее значимые группы правовых средств - регулятивные (первичные, основные), обеспечивающие творчески созидательный характер деятельности адресатов права, и охранительные, потенциально или реально вводящие в механизм действия права принудительный эффект, "т.е. такие средства, использование которых обеспечивает достижение фактических целей права при помощи принудительного воздействия, отрицательного стимулирования поведения в случаях, когда возникла или реально возникает угроза блокирования механизма действия права" <4>. В целом к

охранительным средствам относят институт ответственности, институт защиты, институты предупреждения и процессуального обеспечения. Исходя из содержания охранительных средств, выделяются такие, которые сдерживают деструктивную (неправовую) активность, а также средства принудительного стимулирования конструктивной активности обязанных лиц. Правовые средства различаются также и в зависимости от субъектов, их использующих. "Основными правовыми средствами "невластных" субъектов, к примеру, в хозяйственной деятельности являются хозяйственный договор, односторонний отказ, акцепт, отказ от оплаты и др., должностных лиц государства, государственных органов, - различного рода акты применения права - постановления, определения, приговоры, решения и т.п., а также средства превентивного характера" <5>. А.В. Малько также в первую очередь выделяет первичные (элементарные) и комплексные (основные), а также регулятивные и охранительные правовые средства. Кроме того, по предмету правового регулирования правовые средства делятся им на конституционные, административные, гражданские, уголовные и др.; по характеру - на материально-правовые и процессуальные; по значимости последствий - на обычные и исключительные; по времени действия - на постоянные и временные; по виду правового регулирования - на нормативные и индивидуальные и т.д. <6>. В целом, по мнению А.В. Малько, в качестве правовых средств выступают нормы и принципы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, льготы, меры поощрения, меры наказания, акты реализации прав и обязанностей и т.п. <7>.

-----  
<1> Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.М. Словарь категорий и понятий общей теории права. Н. Новгород, 1992. С. 56.

<2> Минц Б.И. Понятие и роль правовых средств в хозяйственных отношениях // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. N 2.

<3> Малько А.В. Общая теория государства и права: Учебник. М., 2002. Т. 3. С. 292.

<4> Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.М. Указ. соч. С. 56 - 57.

<5> Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.М. Указ. соч. С. 57.

<6> Малько А.В. Общая теория государства и права. С. 298 - 299.

<7> Там же. С. 292.

Определенным своеобразием обладает позиция Б.И. Пугинского, который определяет гражданско-правовые средства как "сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества" <1>. К правовым средствам он относит, в частности: договор, внедоговорное обязательство, имущественную ответственность участников гражданского оборота, отдельные средства вспомогательного характера, применяемые для содействия использованию других средств или осуществлению гражданских прав, сводя, таким образом, правовые средства к достаточно узкому кругу правовых институтов.

-----  
<1> Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 87.

С другой стороны, такой известный исследователь в области общей теории права, как С.С. Алексеев, наоборот, достаточно широко понимает "правовые средства", определяя их как объективированные субстанциональные правовые явления, обладающие фиксированными свойствами, которые позволяют реализовывать потенциал права, его силу <1>. По его мнению, попытки свести правовые средства только к определенному кругу правовых явлений, притом таких, которые во многом носят ненормативный характер, вряд ли могут увенчаться успехом. Основным вопросом является, по мнению С.С. Алексеева, "не столько вопрос обособления в особое подразделение тех или иных фрагментов правовой действительности, сколько вопрос их особого видения в строго определенном ракурсе - их функционального предназначения, их роли как инструментов правового регулирования, средств оптимального решения социальных задач" <2>. Следует согласиться с С.С. Алексеевым, что социально-политический смысл постановки проблемы правовых средств заключается именно в том, что они являются не только социальной необходимостью, своего рода объективной закономерностью, но и оптимальным, адекватным способом, который выражает социальную ценность права как регулятора общественных отношений. Использование правовых средств в практической жизни предполагает применение юридического инструментария к решению жизненных ситуаций, экономических и иных социальных задач, чтобы был достигнут эффект, реализующий социальную ценность, силу права, его миссию быть стабилизирующим фактором, обеспечивающим, в частности:

-----  
<1> См.: Алексеев С.С. Теория права. С. 349 - 350.

<2> Там же. С. 349.

- определенность, надежность и устойчивость складывающихся отношений;
- корреляцию регулирования субъективными правами;
- строгую регламентацию и в то же время гарантированность, защищенность субъективных прав;
- комплекс способов, гарантирующих реальное фактическое исполнение юридических обязанностей;
- необходимую процедуру для осуществления юридических действий, процессуальные формы и механизмы, нацеленные на реализацию субъективных прав и достижение истины в конфликтных ситуациях <1>.

-----  
<1> См.: Там же. С. 349 - 351.

Таким образом, очевидно, что одним из важнейших признаков правовых средств является нацеленность на определенный результат, их способность связывать цель с результатом <1>.

-----  
<1> На важность данного признака обращают внимание большинство исследователей проблемы понятия правовых средств. См., например: Малько А.В. Правовые средства: Вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. N 8; Пугинский Б.И. Указ. соч. С. 196; Салиева Р.Н. Указ. соч. С. 16.

В то же время следует признать вслед за Е.П. Губиным, что единого понимания правовых средств не существует, а включение в данную категорию тех или иных явлений, связанных с правом, но не относящихся к правовым средствам (в частности, обсуждение законопроектов в рамках комитетов и комиссий парламента, премии и др.), размывает категорию правовых средств, делает ее неопределенной, не позволяет выяснить истинную сущность данного правового явления <1>.

-----  
<1> См.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. Правовые проблемы. М., 2005. С. 161 - 162.

Как отмечает Р.Н. Салиева, "правовые средства" в целом - собирательное понятие, которое не поддается определению, так как невозможно установить специфические для него характеристики, а можно лишь выделить определенные общие признаки, такие как:

- 1) многоуровневый характер;
- 2) обеспечение достижения намеченных целей, результатов;
- 3) обеспечение действия механизма правового регулирования, правовых режимов и права в целом <1>.

-----  
<1> Салиева Р.Н. Указ. соч. С. 17.

Можно сказать, что как в общей системе государственного регулирования экономики, так и в банковском регулировании правовые средства занимают особое место.

"С одной стороны, правовые средства (например, норма права, договор, юридическая ответственность, юридическое лицо и т.д.) - инструменты государственного регулирования, наряду с экономическими и иными средствами, с другой стороны - правовые средства находятся как бы над иными - прямыми, косвенными, организационными, административными, экономическими и другими средствами, поскольку без них последние не могут эффективно использоваться" <1>.

-----  
<1> Губин Е.П. Указ. соч. С. 157; см. также: Братко А.Г. Банковское право России. М., 2003. С. 476.

В целом же всю совокупность средств, используемых для регулирования соответствующих общественных отношений, можно назвать социально-правовыми.

Таким образом, правовые средства - это "обусловленные природой права, оптимально адекватные условиям общественного строя способы решения задач (социальных проблем), стоящих перед социальным субъектом" <1>, в данном случае государством в лице органа, осуществляющего банковское регулирование.

-----  
<1> Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.М. Указ. соч. С. 56.

Исходя из данного определения, можно выделить средства социального (неюридического) и юридического характера (собственно правовые).

Банковское регулирование опирается на богатый арсенал в основном административных и экономических средств регулирования, опосредованных определенной правовой нормой, вследствие чего данные средства приобретают свою правовую форму и становятся правовыми. Действительно, административные и экономические средства, чтобы реально воздействовать на банковскую деятельность, обеспечивать ее стабильность, как было отмечено, всегда должны иметь свою правовую форму, т.е. опосредоваться, регламентироваться правом. Без такого опосредования данные средства не могут регулировать соответствующие правовые отношения, так как объективно нуждаются в правовой регламентации. Более того, "придание тем или иным средствам, прежде всего экономическим, правовой формы означает не столько издание госорганом соответствующего акта, сколько урегулирование всей совокупности отношений, возникающих при использовании государством тех или иных средств" <1>.

-----  
<1> Губин Е.П. Указ. соч. С. 166.

Однако возникает вопрос о том, при помощи каких методов воздействия реализуются данные средства. Государственное регулирование опирается на использование прямых и косвенных методов воздействия. Так, общепризнанной является классификация, основанная на выделении прямых и косвенных методов регулирования экономики <1>, согласно которой посредством прямого метода воздействия реализуются в основном административные средства регулирования экономических отношений. Прямой метод регулирования характеризуется непосредственным властным воздействием государственных органов на регулируемые отношения и поведение соответствующих субъектов. При таком методе регулирования субъект управления принимает юридически обязательный для адресата акт управления, содержащий прямое предписание императивного характера на совершение конкретных действий. Соответственно, при помощи прямого метода воздействия реализуются в основном административные средства регулирования. К административным средствам представители экономической доктрины относят, например, целевое финансирование отдельных секторов экономики, включая различные целевые программы, систему государственных закупок, создание государственных унитарных предприятий, взятие под контроль различных акционерных обществ путем скупки акций, национализацию отдельных предприятий <2>. К таким средствам можно, в частности, отнести государственную регистрацию субъектов предпринимательства, лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности и др.

-----  
<1> См.: Предпринимательское право Российской Федерации / Под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. С. 406 - 408.

<2> См., например: Козырев В.М. Указ. соч. С. 210.

В соответствии с п. 22 разд. III Стратегии развития банковского сектора, определяющим принципы и сферу участия государства в реформировании банковского сектора, политика государства в отношении банковского сектора базируется на сохранении и укреплении рыночного начала в деятельности кредитных организаций и на использовании преимущественно косвенных методов влияния на процессы, происходящие в банковской сфере.

Посредством таких косвенных методов государственного воздействия реализуются экономические средства регулирования деятельности субъектов предпринимательской деятельности. Здесь уже не наблюдается прямого властного воздействия, эти методы воздействуют опосредованно через создание определенных стимулов как материального поощрения, так и ответственности, направленных на формирование должного поведения. При этом косвенные методы воздействия зачастую именуют экономическими, акцентируя, таким образом, внимание на опосредованном характере их воздействия.

Экономические способы (методы) государственного воздействия характеризуются в юридической литературе следующими признаками:

- 1) использованием стимулирующих средств, созданием материальной заинтересованности, понуждающей действовать без специальных распоряжений или указаний руководящих органов;
- 2) предоставлением возможности выбора между разными образами действия;
- 3) обязательным характером экономических способов, не влекущим, однако, в случае их нарушения прямого взыскания, а лишь приводящим к отрицательным последствиям материального порядка, которые субъект испытывает в результате своих неправильных действий <1>.

-----  
<1> См.: Пешков А. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974. С. 5.

Экономические средства - это основные средства денежно-кредитной и бюджетной политики, косвенное планирование, инструменты ценообразования. К основным экономическим средствам относят также регулирование учетной политики (дисконтная политика центрального банка), установление и изменение размеров обязательных резервов, которые финансовые институты страны обязаны хранить в центральном банке, такие операции государственных учреждений на рынке ценных бумаг, как их эмиссия, и др. <1>. В экономической литературе к таким средствам относят также налоговую, валютную, таможенную политику государства <2>. При этом традиционно считается, что такие экономические средства реализуются исключительно при помощи косвенного метода регулирования. Поэтому зачастую исследователи принимают за аксиому реализацию любых экономических средств исключительно посредством косвенного метода воздействия.

-----  
<1> См.: Губин Е.П. Указ. соч. С. 66.

<2> См.: Козырев В.М. Указ. соч. С. 210.

Однако, на наш взгляд, при отнесении тех или иных средств государственного регулирования к экономическим следует, в первую очередь, исходить из сущности соответствующего инструмента как имеющего в своем содержании экономические закономерности и только во вторую очередь руководствоваться характером метода государственного воздействия. Безусловно, наиболее часто экономическим средствам соответствуют косвенные методы государственного регулирования. В то же время даже в рамках денежно-кредитного регулирования, например, такой инструмент, как формирование обязательных резервов, который по своей сущности относится к экономическим средствам регулирования банковской деятельности, имеет форму юридически обязательного для адресата акта управления, содержащего прямое предписание императивного характера на совершение конкретных действий, т.е. основывается на прямом методе государственного воздействия. Банком России императивно определяется как сама обязанность, так и размер отчислений кредитных организаций в фонд обязательных резервов. Учитывая изложенное, на наш взгляд, некорректным является привязывание косвенного метода государственного воздействия, основанного на использовании стимулирующих средств, созданию материальной заинтересованности, понуждающей действовать без специальных распоряжений или указаний руководящих органов, ко всем средствам экономического характера.

Для достижения стабильности рынка банковских услуг используются как административные, так и экономические средства, имеющие определенную правовую форму.

К основным экономическим средствам, используемым в целях обеспечения стабильности рынка банковских услуг, можно отнести такое средство пруденциального регулирования, как установление экономических нормативов, а также большинство инструментов денежно-кредитной политики, являющихся одновременно средствами банковского регулирования, такие как политика минимальных резервов и рефинансирование кредитных организаций. Что касается административных средств, то они также широко используются в данной области, посредством, например, осуществления регистрации кредитных организаций и лицензирования банковских операций, инспектирования кредитных организаций, истребования информации, а также применения Банком России принудительных мер воздействия к кредитным организациям.

Как уже отмечалось, дать исчерпывающий перечень соответствующих средств представляется невозможным вследствие их разноплановости и многообразия. Кроме того, как справедливо отмечают представители экономической науки, иногда бывает сложно провести четкую грань, разделяющую экономические и административные средства. Например, "индикативное (рекомендательное) планирование может включать в себя целый комплекс самых различных регуляторов, прямо или косвенно воздействующих на развитие экономики страны в целом в соответствии с предусмотренными целями и задачами" <1>. То же можно сказать и о многих средствах, применяемых в рамках банковского регулирования и надзора. Так, в "чистом виде" к экономическим средствам следует отнести, пожалуй, только основную массу инструментов денежно-кредитной политики, применяемых в рамках банковского регулирования. Основная совокупность средств банковского регулирования и надзора относится к административным средствам или же носит смешанный характер.

-----  
<1> Козырев В.М. Указ. соч. С. 210.

Для выявления основополагающих средств, составляющих основу стабильности рынка банковских услуг, следует рассмотреть их виды и провести соответствующую классификацию.

### § 3. Виды банковского регулирования. Классификация средств банковского регулирования и надзора



Целью настоящего параграфа является классификация существующих средств банковского регулирования как основных инструментов, используемых государством с целью обеспечения стабильности рынка банковских услуг.

После проведенного анализа основных для данной книги конституирующих понятий и прежде, чем перейти к рассмотрению основных средств банковского регулирования, следует, на наш взгляд, ответить на один из важнейших вопросов: может ли стабильность рынка банковских услуг достигаться при помощи иных средств, не связанных с банковским регулированием и надзором?

Как было отмечено в § 1 настоящей главы, банковская деятельность имеет в целом три специфические характеристики: высокий уровень финансовой взаимозависимости, возможность легко изымать денежные средства, недостаточную открытость, которые наряду с особой значимостью самого рынка банковских услуг и предполагают необходимость государственного воздействия на отношения в данной сфере с целью поддержания их стабильности. Безусловно, теоретически возможен и иной вариант обеспечения надежности банковской системы, при котором необходимость разработки и использования различных средств банковского регулирования будет сведена к минимуму. Так, надежность рынка банковских услуг и отдельно взятой кредитной организации в принципе может быть достигнута при реализации следующей схемы. Если все вкладчики явятся в один и тот же день для того, чтобы забрать свои вклады, то банк с высокой вероятностью разорится, так как будет вынужден по ряду причин реализовывать свои активы по заниженной цене. Очевидно, что при наличии указанных выше характеристик банковской деятельности банкротство или даже очевидное неблагополучие отдельно взятого, особенно крупного банка в принципе способно вызвать панику, и встревоженные вкладчики захотят забрать свои вклады из вполне "здоровых" банков. Один из способов застраховаться от такого набега - это хранить все деньги вкладчиков в ликвидной форме и не выдавать ссуд, т.е. заниматься банковской деятельностью в узком смысле. Однако в этом случае банки вообще не будут осуществлять финансовое посредничество, размещая деньги вкладчиков лишь в относительно безрисковые государственные облигации, и, следовательно, значительная часть ресурсов не будет направлена на финансирование реального сектора экономики. Такой исход, безусловно, не является желательным с точки зрения экономики в целом. Именно по этой причине необходимо и оправданно воздействие государства на банковскую сферу. Целями такого регулирования являются создание банкам стимулов для осмотрительного поведения, осуществление контроля платежеспособности и надежности банков и при первых признаках неблагополучия совершения необходимых упреждающих действий. Если эти меры будут реализовываться эффективно, то банковская система будет стабильной, потому что, во-первых, финансовое положение банков будет устойчивым, а, во-вторых, у вкладчиков не будет поводов для совершения как обоснованных, так и необоснованных действий по изъятию своих средств у банков. В этом случае кредитные организации смогут лучше осуществлять свою роль финансовых посредников в экономике, трансформируя свободные ресурсы своих вкладчиков в доходные капиталовложения своих заемщиков <1>.

-----  
<1> Рассмотренная схема приведена по материалам Центра экономических и финансовых исследований и разработок [www.opes.parkmedia.ru](http://www.opes.parkmedia.ru).

Таким образом, при помощи иллюстрации данных экономических взаимозависимостей становится вполне очевидна целесообразность государственного воздействия на банковскую деятельность при помощи средств (инструментов) банковского регулирования и надзора, а в настоящий момент - практически единственная возможность обеспечить устойчивость банковской системы в целом.

К такому выводу можно прийти не только анализируя современную российскую банковскую систему, но и исследуя международный опыт обеспечения стабильности в сфере банковских услуг, тем более, что российская банковская система, являясь сравнительно молодой по отношению к западной, стремится соответствовать более разработанным и совершенным международным стандартам.

Безусловно, кризисные явления на рынке банковских услуг время от времени проявляются не только в России, но и в странах с достаточно отлаженной, стабильной рыночной экономикой, что еще раз подтверждает необходимость пристального внимания к проблемам банковского регулирования, поиску наиболее оптимальных для конкретной ситуации инструментов регулирования и надзора за банковской деятельностью.

Так, причиной создания такого органа международного сотрудничества государств в области банковского регулирования и надзора, как Базельский комитет по банковскому надзору <1>, послужил крах крупного западногерманского банка "Банкхаус Херштатт" (Bankhaus Herschtatt) в 1974 г., известный как первый международный банковский кризис. На протяжении ряда лет

Базельским комитетом разрабатывались и достаточно успешно применялись документы, направленные на предотвращение возникающих время от времени негативных тенденций в банковских системах различных стран. В то же время ряд последующих банковских кризисов (крах крупного итальянского банка "Банко Амброзиано" (Banko Ambrosiano) в 1982 г., крупнейшего из британских банков - "Банка международного кредита и торговли" (The Bank of Credit and Commerce International) в 1991 г. и банка "Бэрингс банк" (Barings Bank) в 1995 г.) снова и снова подтверждали необходимость постоянного совершенствования инструментов банковского регулирования и надзора, их приспособления к меняющимся реалиям. Так, подвергнув тщательному анализу ранее принятые документы, в 1997 г. Базельский комитет разработал и принял такой обширный документ, как Основные принципы эффективного банковского надзора <2> (далее - Базель I). Следует отметить, что хотя Базельский комитет и является своего рода неформальным объединением, а его документы, строго говоря, не обладают признаком юридической обязательности, тем не менее государства стараются как можно полнее и шире использовать их при создании своего внутригосударственного правового регулирования банковской деятельности. Одновременно, если в документах, принятых Базельским комитетом до Базель I, речь шла в основном о международных банках, то в указанном документе были сформулированы 25 принципов эффективного банковского надзора, которые применяются в том числе и к банкам, чья деятельность не выходит за рамки территории государства происхождения. Все это свидетельствует о наличии уже устоявшейся на сегодняшний день тенденции унификации требований, предъявляемых к банковской деятельности в разных государствах <3>.

<1> Базельский комитет по банковскому надзору (англ. Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices) был создан Банком международных расчетов (БМР) в декабре 1974 г. Сам БМР (англ. Bank for International Settlements, BIS) представляет собой старейший мировой финансовый институт, который был создан в 1930 г. на основе Гаагского соглашения центральных банков пяти государств (Бельгии, Великобритании, Германии, Италии и Франции) и конвенции этих стран со Швейцарией, где расположен БМР (Базель), в связи с "планом Юнга" о репатриациях, выплачиваемых Германией странам-победителям в Первой мировой войне 1914 - 1918 гг. На сегодняшний день в БМР 34 члена, в том числе с 10 февраля 1996 г. и Россия. Базельский комитет по банковскому надзору БМР организует обсуждение важнейших проблем сотрудничества между центральными банками в области денежно-кредитной и валютной политики, а также координирует меры по обеспечению надзора за деятельностью банков и их отделений (их ликвидностью и платежеспособностью). См.: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А.Г. Грязновой. М., 2004. С. 65 - 66.

<2> В редакции Методологии основных принципов эффективного банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору (Базель, Швейцария, октябрь 1999 г.) // ВБР. 2002. N 23.

<3> Более подробно об этом см.: Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. М., 2004. С. 148 - 161.

В июне 2004 г. Базельский комитет опубликовал новое Соглашение по оценке достаточности капитала, или Базель II (The International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards or Basel II Framework). В отличие от Базеля I, устанавливавшего принципы по расчету безопасного с точки зрения обеспечения надежности кредитной организации уровня значения собственного капитала, Базель II представляет собой развивающуюся методологию, которая рассматривает необходимый уровень капитала банка в неразрывной связи с принимаемыми им рисками. В соответствии с информацией Банка России от 4 августа 2004 г. "О новом соглашении по оценке достаточности капитала Базельского комитета по банковскому надзору и перспективах его реализации в России", Базель II нацелен на развитие системы управления банковскими рисками и системы надзора за банками и представляет собой существенный элемент реализации Базель I. Базеля II в большей степени отражает характер принимаемых банками рисков и представляет более существенные стимулы для повышения эффективности процесса управления рисками. Данный документ основывается на базовой структуре определения требований к капиталу Базеля I, но при этом повышает степень соответствия требований к капиталу рискам, в действительности принимаемым банками. Основной целью Базеля II является содействие адекватной капитализации банков и совершенствование систем управления рисками, а значит, укрепление стабильности финансовой системы в целом. По сути, Базель II состоит из трех компонентов, последовательное внедрение которых в соответствующие национальные рынки банковских услуг позволит со временем значительно повысить их устойчивость. Первый компонент, как было отмечено, приближает минимальные требования к капиталу к реальному риску экономических потерь каждого банка, т.е. в значительной степени позволяет индивидуализировать соответствующие показатели. Второй компонент Базеля II устанавливает необходимость осуществления эффективного надзорного процесса за внутренними системами оценки рисков, принимаемых

банками, а третий - определяет перечень информации, подлежащей публичному раскрытию, что позволяет более точно оценить адекватность капитализации банка, а также поднимет значимость рыночной дисциплины в целях разумного управления банками путем повышения степени открытости официальной отчетности <1>. По мнению Банка России, полноценная реализация подходов, предусмотренных Базелем II, невозможна без внесения существенных изменений в действующее российское законодательство. Такие изменения должны законодательно закрепить право органа надзора на реализацию метода содержательного (профессионального) суждения и существенно расширить перечень требований к публикуемой банками информации о капитале, рисках и системах управления рисками. В связи с этим Банк России последовательно проводит работу по внедрению соответствующих принципов в свою деятельность и деятельность кредитных организаций.

-----  
<1> Рабочий вариант перевода Базеля II размещен на официальном сайте Банка России ([www.cbrg.ru](http://www.cbrg.ru)). Полный вариант Базеля II на английском языке опубликован на официальном сайте Базельского комитета по банковскому надзору ([www.bis.org/publ/bcbs107.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf)).

В соответствии с п. 71 Стратегии развития банковского сектора, основным принципом совершенствования системы регулирования банковской деятельности и банковского надзора является внедрение международно признанных норм и международного опыта с учетом особенностей организации и функционирования российского рынка банковских услуг, что предполагает существенное развитие Банком России содержательных подходов при осуществлении банковского регулирования и надзора.

Необходимо отметить, что институт мотивированного суждения, лежащий в основе содержательного подхода, является новым для российской банковской системы, что предопределяет существование некоторых трудностей, связанных с его применением кредитными организациями на практике. В первую очередь это связано с тем, что кредитные организации традиционно ориентированы на следование четким указаниям и правилам регулятора, нежели на выработку собственного мотивированного суждения. Одновременно возникают значительные сложности для регулятора, который при четком следовании требованиям международных документов по внедрению на национальной почве содержательного подхода лишается в значительной степени возможности применять средства банковского регулирования и надзора, основанные на принуждении. Рекомендации же центрального банка об оптимальном уровне рисков для конкретной кредитной организации, об исправлении неэффективных методик управления рисками, о необходимости повышения качества мотивированных суждений в целом российские кредитные организации выполнять не склонны. По нашему мнению, для того чтобы средства банковского регулирования, основанные на применении мотивированного суждения, были действительно эффективны, в государстве должны существовать подлинная рыночная дисциплина и высокое правосознание. Пока же не созданы такие предпосылки, рынок не сможет сам себя эффективно регулировать, и слепое копирование международного опыта будет оказывать дестабилизирующее воздействие. При последовательном внедрении рассматриваемого подхода в систему банковского регулирования и надзора в России, необходимо учитывать отмеченные выше национальные недостатки. Целесообразно адаптировать международный подход к банковскому регулированию и надзору к российским условиям. Хотя Стратегией развития банковского сектора и определено, что международные нормы должны внедряться с учетом особенностей организации и функционирования российского рынка банковских услуг, анализ нормативных актов Банка России которыми закрепляются основные средства банковского регулирования и надзора, приводит к выводу о том, что содержательный подход внедряется Банком России без учета уровня развития российского рынка банковских услуг, не подготовленного к той степени свободы, которая приемлема для международного банковского сообщества <1>.

-----  
<1> Конкретные проблемы и вопросы совершенствования нормативных актов Банка России с целью оптимального внедрения содержательного подхода в российскую систему банковского регулирования будут рассмотрены в гл. III настоящей работы, посвященной средствам пруденциального регулирования банковской деятельности.

По важнейшему вопросу о видах банковского регулирования единства мнений также не наблюдается.

В юридической литературе обосновывается, что основными видами банковского регулирования выступают:

- валютное;
- пруденциальное <1>.

<1> См.: Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. С. 236 - 237.

В соответствии с Базелем I надзор за деятельностью кредитных организаций осуществляется с помощью двух методов:

- пруденциальное регулирование и надзор;
- инспектирование.

Термин "пруденциальный" позаимствован из западной практики и в переводе означает "осторожный, мягкий, благоразумный" (от англ. слова prudential - благоразумный).

Под пруденциальным регулированием в доктрине понимают "систему норм, устанавливающих специальные ограничения на деятельность кредитных организаций и направленных на уменьшение банковского риска, а также систему норм, регулирующих процедуры контроля Банком России за соблюдением кредитными организациями этих ограничений" <1>, "систему норм государственно-властного характера, имеющую целью обеспечение стабильного и надежного функционирования банковской системы в целом, а также защиту интересов вкладчиков с помощью лицензирования банковской деятельности, установления экономических нормативов функционирования банков и осуществления банковского надзора, главным инструментом которого выступает применение норм воздействия (санкций) от имени государства" <2>, а также "правовую форму закрепления экономически обоснованных требований, предъявляемых к функционированию кредитных организаций, в целях повышения их финансовой устойчивости и минимизации рисков ликвидности и неплатежеспособности" <3>.

-----  
<1> Ерицян А.В. Пруденциальное регулирование и контроль // Банковское дело. 2001. N 2.

<2> Банковское право / Под ред. А.А. Травкина. М., 2005. С. 56.

<3> Алексеева Д.Г., Пыхтин С.В., Хоменко Е.Г. Банковское право. М., 2005. С. 153.

Задачей валютного регулирования является проведение разумной денежно-кредитной политики в условиях рыночной экономики, которая выступает инструментом достижения макроэкономических целей государства. В то же время, хотя валютное регулирование, как и иные инструменты денежно-кредитной политики, безусловно, служит целям обеспечения стабильности банковской деятельности, оно является самостоятельной темой для рассмотрения и в настоящем исследовании специально анализироваться не будет.

Задачей пруденциального регулирования является обеспечение стабильности и надежности банков, защита интересов вкладчиков, а также минимизация банковских рисков. "Пруденциальное регулирование не ставит своей задачей предотвратить крах каждого отдельно взятого банка, а всегда нацелено на защиту системного интереса и в этом смысле носит макроэкономический характер" <1>.

-----  
<1> Ерпылева Н.Ю. Европейское банковское право: механизм правового регулирования банковской деятельности // Государство и право. 1998. N 3.

Учитывая изложенное, по нашему мнению, пруденциальное банковское регулирование представляет собой систему правовых норм, в которых закрепляются основанные на прямом методе воздействия средства банковского регулирования, устанавливающие специальные ограничения деятельности кредитных организаций, и направленные на обеспечение стабильности банковской системы, защиту прав и интересов вкладчиков и кредиторов, а также минимизацию банковских рисков.

В юридической литературе выделяется также ряд функций, выполняемых пруденциальным регулированием банковской деятельности. Это:

1. Превентивная функция. Главной ее целью является ограничение операций банков, несущих высокую степень риска, для того, чтобы уменьшить потенциальную возможность краха банков. Эта функция имеет три аспекта:

- введение определенных ограничений для предпринимателей, желающих заняться банковской деятельностью, которые заключаются в требовании обязательной государственной регистрации и лицензирования банковской деятельности;

- установление кредитным организациям экономических нормативов, касающихся достаточности капитала, ликвидности и платежеспособности банков, которые определяют основные параметры их функционирования и тем самым сдерживают излишне рискованную активность;

- осуществление непосредственного надзора за соответствием деятельности банков предписаниям экономических нормативов и осуществление непосредственного контроля за законностью их операций.

2. Защитная функция призвана гарантировать интересы вкладчиков в случае краха конкретного банка.

Однако в юридической литературе существует и такое мнение, что функцию защиты банковской системы в целом следует рассматривать в качестве обязанности органа, уполномоченного регулировать деятельность кредитных организаций. Нормы права, регулирующие отношения по контролю Банком России за соблюдением пруденциальных ограничений, образуют институт пруденциального контроля главного регулятора в банковской сфере. Таким образом, пруденциальный контроль Банка России - это правовая процедура, направленная на выявление возможных составов правонарушений, состоящая из трех стадий: получения Банком России необходимой информации, правовой квалификации и принятия решения о применении мер принуждения к подконтрольному субъекту <1>.

-----  
<1> См.: Ерицян А.В. Указ. соч. С. 41.

3. Обеспечительная функция призвана обеспечить финансовую поддержку конкретного банка в случае его кризисного состояния, которую оказывает Банк России, как кредитор последней инстанции <1>.

-----  
<1> Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. М., 2004. С. 187 - 188.

Представляется, что сущностью пруденциального регулирования является именно установление специальных ограничений деятельности кредитных организаций. При этом отмеченная выше направленность на ограничение операций банков, несущих высокую степень риска, характерна, как было отмечено, исключительно для пруденциального регулирования. Банковское регулирование, всегда преследуя цель минимизации банковских рисков, достигает ее не всегда путем предъявления требований по ограничению осуществления банковских операций. В ряде случаев минимизация банковских рисков, защита прав и интересов вкладчиков и кредиторов, а также обеспечение стабильности рынка банковских услуг в целом могут быть достигнуты при помощи инструментов, стимулирующих банковскую активность.

Указанное можно проиллюстрировать на примере регулирования риска ликвидности, направленного на минимизацию указанного риска, которая может быть достигнута сочетанием различных средств регулирования. Нормативы ликвидности (мгновенной, текущей и долгосрочной) регулируют риски потери банком ликвидности, т.е. ограничивают проведение кредитной организацией таких операций, в результате осуществления которых происходит снижение ниже минимально допустимого отношения между активами и пассивами с учетом сроков, сумм и типов активов и пассивов, а также других факторов. При этом такие операции не всегда могут быть связаны с повышенным уровнем риска, а просто могут являться обычными операциями, увеличивающими долю обязательств (пассивов) кредитной организации. Однако согласно требованиям п. 3.4 Инструкции Банка России от 16 января 2004 г. N 110-И "Об обязательных нормативах банков" (с изм. от 31 марта 2008 г. N 1991-У) <1> (далее - Инструкция Банка России N 110-И) к ликвидным и высоколиквидным активам, т.е. к тем, благодаря наличию которых банк может увеличить свои обязательства, уменьшив при этом опасность нарушения норматива ликвидности, относятся только те финансовые активы банка, которые в соответствии с Положением Банка России от 26 марта 2004 г. N 254-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности" (с изм. от 13 мая 2008 г. N 2010-У) <2> (далее - Положение Банка России N 254-П) и Положением Банка России от 20 марта 2006 г. N 283-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери" (с изм. от 14 ноября 2007 г. N 1907-У) <3> (далее - Положение Банка России N 283-П) относятся, в частности, к I и II категориям качества, а также согласно изменениям, внесенным в Инструкцию Банка России N 110-И указанием Банка России от 14 июня 2007 г. N 1838-У, ссуды, вошедшие в портфель однородных ссуд с величиной резерва, не превышающей 20% <4>.

-----  
<1> ВБР. 2004. N 11; 2008. N 19.

<2> ВБР. 2004. N 28; 2008. N 26.

<3> ВБР. 2006. N 26; 2007. N 69.

<4> ВБР. 2007. N 39 (вступило в силу с 1 октября 2007 г.).

Таким образом, указанные требования побуждают кредитную организацию ограничить осуществление высокорискованных операций, например, выдачу кредитов, которые в соответствии с требованиями Положения Банка России N 254-П нельзя отнести к первым двум категориям качества, т.е. такие кредиты относятся к сомнительным, проблемным или безнадежным.

С другой стороны, уменьшить риск мгновенной, или текущей ликвидности позволяют операции кредитных организаций, связанные с привлечением кредитов рефинансирования, что предполагает, таким образом, увеличение деловой активности банков.

Учитывая изложенное, можно заключить, что банковское регулирование достигает своих целей при помощи инструментов, не только ограничивающих, но и стимулирующих банковскую активность. При этом те инструменты, которые ограничивают осуществление банковских операций, имеют объектом воздействия исключительно такие операции, которые связаны с повышенным уровнем риска. Полагаем, что в государстве с рыночной экономикой, основанной на свободе предпринимательской деятельности, принципиально, чтобы средства банковского регулирования не ограничивали каким-либо образом банковские операции с нормальным уровнем риска.

Инструменты денежно-кредитного регулирования в основном стимулируют операции по абсорбированию или стерилизации ликвидности и основаны на косвенном методе воздействия. Что касается такого инструмента денежно-кредитного регулирования, как обязательные резервные требования, которые, являясь скрытым налогом на банковский бизнес, отнимают часть от пассивных банковских операций, не привязывая состав резервируемых обязательств к уровню их риска, то следует отметить, что роль указанного средства денежно-кредитного регулирования постепенно уменьшается.

В то же время следует комплексно рассмотреть инструменты банковского регулирования, обеспечивающие стабильность рынка банковских услуг, которые не сводятся исключительно к пруденциальному регулированию и надзору <1>. Исходя из этого, выделим вторую важнейшую группу инструментов, применяемых Банком России для обеспечения надежности банковской системы, охватываемых понятием денежно-кредитного регулирования.

-----  
<1> Даже по мнению Х. Каруана, управляющего Банка Испании и председателя Базельского комитета по банковскому надзору, "помимо пруденциального надзора важны также и институциональные факторы и экономическая политика, нацеленные на достижение макроэкономической стабильности, особенно стабильности цен и финансовой дисциплины". Каруан Х. Вопросы финансовой стабильности с точки зрения надзорных органов, включая вклад системы Базель II в обеспечение стабильности финансовой стабильности: Доклад // www.cbr.ru.

В российской юридической литературе некоторые авторы также объединяют инструменты денежно-кредитной политики понятием денежно-кредитного регулирования <1>.

-----  
<1> См., например: Казимагомедов А.А., Ильясов С.М. Организация денежно-кредитного регулирования. М., 2001; Новиков А.Н. Денежно-кредитное регулирование: современные методы и инструменты. М., 2003; Савинский Ю.П. Денежно-кредитное регулирование: Учеб. пособие. М., 1999; Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования. Зарубежный опыт и возможности его использования в России. М., 1994; Быкова Н.И. Центральный банк и его роль в современной банковской системе Российской Федерации. СПб., 1999; Тосунян Г.А. Теория саморегулирования рынка. М., 2004.

Так, по мнению Г.А. Тосуняна, денежно-кредитное регулирование - это "относительно самостоятельный вид регулирующего воздействия на банковскую систему страны, представляет собой совокупность мер, направленных на изменение таких показателей денежного обращения, как денежная масса в обращении, объем выдаваемых кредитов, уровень процентных ставок и др." <1>.

-----  
<1> Тосунян Г.А. Теория саморегулирования рынка. С. 110 - 111.

В то же время указанный автор отмечает, что посредством денежно-кредитного регулирования достигаются цели денежно-кредитной политики <1>, основной из которых, как известно, является обеспечение устойчивости национальной валюты.

-----  
<1> См.: Там же. С. 111.

Таким образом, при рассмотрении средств банковского регулирования исследователи либо сосредотачиваются в основном на анализе инструментов пруденциального регулирования банковской деятельности, либо если и усматривают в средствах денежно-кредитной политики регулирующее воздействие, то оставляют без внимания тот факт, что средства денежно-кредитной политики, помимо направленности на обеспечение устойчивости национальной валюты, в то же время являются важнейшим регулятором различных процессов на рынке банковских услуг и направлены на обеспечение стабильности такого рынка <1>.

-----  
<1> Более подробно проблема направленности денежно-кредитного регулирования на обеспечение стабильности рынка банковских услуг будет проанализирована в гл. IV настоящей книги.

В частности, как отмечается в зарубежной литературе, средства денежно-кредитной политики обеспечивают не только устойчивость национальной валюты, но и подобно инструментам банковского регулирования и надзора направлены на обеспечение стабильности банковской системы <1>.

-----  
<1> См.: Frameworks for Monetary Stability Policy. Issues and Country Experiences / Ed. T.J.T. Balino, C. Cotarelli. Washington, 1994. P. 668 - 669.

Показательна в данном случае организация контроля над банковской системой в Великобритании. Так, Правительство при помощи Банка Англии осуществляет различные формы контроля над банковским сектором. Все они служат двум основным целям. Во-первых, Банк обязан проводить правительственную монетарную (денежно-кредитную и валютную) политику, являющуюся частью общего контроля над экономикой Великобритании. Во-вторых, необходимо поддерживать порядок в банковской системе для защиты населения от возможного краха банков. Эти две функции называют контролем над осмотрительностью и монетарным контролем. При этом требования в этих двух областях часто пересекаются и основные методы применяемого контроля затрагивают уровни ликвидности банков <1>.

-----  
<1> Более подробно об инструментах банковского надзора в Англии см.: Полфреман Д., Форд Ф. Основы банковского дела. М., 1996. С. 125 - 131.

Аналогично и в России такие инструменты денежно-кредитной политики, как, например, рефинансирование кредитных организаций или формирование обязательных резервов, направлены на регулирование их ликвидности и минимизации банковских рисков с целью обеспечения стабильности в банковской системе и в полной мере могут быть отнесены к средствам банковского регулирования. Как будет показано далее, при отнесении тех или иных инструментов к средствам банковского регулирования необходимо применять сущностный, а не формальный подход. При использовании содержательного подхода целесообразно относить к средствам банковского регулирования те инструменты, которые оказывают активное упорядочивающее воздействие на деятельность кредитных организаций с целью обеспечения стабильности в рассматриваемой области, а значит не ограничиваться отнесением к средствам банковского регулирования только тех инструментов, правовое регулирование которых осуществляется законодателем в одноименной главе Закона о Банке России.

Несмотря на то что основное внимание в данной книге уделено правовому регулированию средств денежно-кредитной политики, а также пруденциальному регулированию банковской деятельности как совокупности основных инструментов, обеспечивающих стабильность банковской деятельности, необходимо правильно определить место пруденциального и денежно-кредитного регулирования в ряду других видов банковского регулирования и дать правильную классификацию тем средствам, которые они используют.

В научной литературе встречается большое число различных классификаций видов банковского регулирования, средств банковского надзора, методов контроля Банка России, мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности, причем во многих случаях имеются в виду одни и те же понятия. К сожалению, единой развернутой классификации средств банковского регулирования не существует, выводы авторов часто противоречат друг другу, в то же время во многом пересекаясь и совпадая.

Рассмотрим основные классификации средств банковского регулирования и надзора, которые встречаются в литературе.

Как было отмечено, в широком смысле основными видами банковского регулирования выступают валютное и пруденциальное регулирование <1>, с другой стороны, пруденциальное регулирование и инспектирование являются методами (средствами) банковского надзора. Кроме того, выделяются следующие методы осуществления Банком России непосредственного контроля за деятельностью кредитных организаций. Эти методы (средства) следующие:

-----  
<1> См.: Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. М., 2004. С. 236.

1. Истребование информации.
2. Направление предписаний.
3. Проведение проверок.

#### 4. Применение санкций <1>.

<1> См.: Ефимова Л.Г. Особенности правового положения Центрального банка Российской Федерации // Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1997. С. 51.

Вместе с тем в экономической литературе также существуют классификации, достойные внимания. Так, экономистами выделяются следующие виды банковского регулирования:

- страхование депозитов;
- ограничения на виды банковских активов;
- разделение банковской деятельности и профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;
- требования к капиталу банков;
- проверки банков и лицензирование банковской деятельности <1>.

<1> См.: [www.opes.parking.ru](http://www.opes.parking.ru). Статья Центра экономических и финансовых исследований и разработок "Новый Центральный банк для новой России", [http://opes.parking.ru/library/article.asp?d\\_no=470&c\\_no=68&c1\\_no=](http://opes.parking.ru/library/article.asp?d_no=470&c_no=68&c1_no=).

В то же время в отношении данной классификации следует отметить, что, например, ограничения на виды банковских активов и требования к капиталу банков, по сути, представляют собой разновидность обязательных экономических нормативов, поэтому остается неясным, почему авторами данной классификации не указываются в этом случае по отдельности и иные экономические нормативы, на основании гл. X Закона о Банке России являющиеся инструментами банковского регулирования и надзора.

Заслуживает внимания классификация средств (инструментов) пруденциального управления банковской деятельностью, разработанная белорусским исследователем К. Рудым, согласно которой пруденциальное управление осуществляется посредством лицензирования банковской деятельности, установления обязательных экономических нормативов, системы страхования вкладов, анализа отчетности и проверок кредитных организаций <1>. Данная классификация интересна тем, что к средствам пруденциального регулирования возможно отнесение системы страхования вкладов. Действительно, цели, функции и сущность пруденциального регулирования и системы страхования вкладов идентичны.

<1> См.: Рудый К. Мировая кредитная система: сущность, правила, стабилизация // Банковский вестник Национального банка Белоруссии. 2006. N 19.

В отношении средств банковского надзора интерес представляет классификация, обосновываемая директором Департамента пруденциального банковского надзора Банка России А.Ю. Симановским:

1. Лицензирование и регистрация кредитных организаций.
2. Текущий надзор, т.е. надзор за повседневной деятельностью кредитных организаций:
  - а) офсайт надзор, т.е. надзор, осуществляемый без выхода в банк (дистанционный, или документарный надзор). Средства, используемые в рамках данного вида надзора, замыкаются в основном на получении и анализе банковской отчетности;
  - б) онсайт надзор - надзор, осуществляемый непосредственно в банке. Наиболее распространенной формой этого надзора является инспектирование кредитных организаций <1>.

<1> См.: Симановский А.Ю. Надзорные и контрольные функции Банка России: Краткий курс // Деньги и кредит. 2001. N 5.

В качестве еще одного подтверждения того, что стабильность рынка банковских услуг обеспечивается совокупностью средств банковского регулирования и надзора, можно привести следующую классификацию средств, обеспечивающих устойчивость банковской системы, содержание которой, собственно, и составляет определенный набор средств банковского регулирования и надзора. В рамках данной классификации выделяются следующие инструменты:

1. Создание системы страхования вкладов.
2. Организация межбанковской информационной службы (автоматизированного банка данных о выданных кредитах).
3. Установление специальных правил ликвидации и регистрации банков, в том числе в случае неплатежеспособности банка.
4. Установление контроля за соблюдением банками установленных экономических нормативов и системы действенных имущественных санкций за их нарушение.



5. Установление требований к квалификации и хорошей репутации руководящих лиц банков.
6. Ограничение практики участия банков в капитале компаний, не связанных с финансами, в том числе через дочерние компании <1>.

-----  
<1> См.: Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А., Тосунян Г.А., Шерстобитова О.Н., Шерстобитов А.Е. Правовое регулирование организации и деятельности банковской системы Российской Федерации в условиях рыночной экономики (исходные принципы). М., 1994. С. 5.

Наиболее содержательна, на наш взгляд, классификация средств банковского регулирования, предложенная Н.И. Быковой, по мнению которой, к направлениям деятельности Банка России, охватываемым понятием банковского регулирования, можно отнести: "установление обязательных для кредитных организаций правил проведения банковских операций; установление обязательных экономических нормативов для кредитных организаций; осуществление денежно-кредитного регулирования (процентные ставки по операциям, операции на открытом рынке, рефинансирование и др.); установление порядка ведения бухгалтерского учета, составления бухгалтерской и статистической отчетности для кредитных организаций; установление порядка создания, регистрации и лицензирования кредитных организаций; установление требований к уровню подготовки и квалификации руководителей и главных бухгалтеров кредитных организаций, а также установление порядка осуществления банковского надзора и контроля" <1>.

-----  
<1> Быкова Н.И. Указ. соч. С. 7.

Существуют и классификации средств непосредственно денежно-кредитного регулирования. Так, к средствам денежно-кредитного регулирования в экономической литературе относят: квотирование отдельных видов пассивных и активных операций (речь в данном случае идет о формировании обязательных резервов кредитных организаций); введение лимитов на выдачу различных видов кредитов; ограничение на открытие подразделений банков; лимитирование процентных ставок; лицензирование банковских операций; определение видов обеспечения кредитов; регулирование условий выпуска ценных бумаг; различные налоговые методы; операции на открытом рынке и установление экономических нормативов <1>.

-----  
<1> См.: Казимагомедов А.А., Ильясов С.М. Указ. соч. С. 17 - 23.

Однако, как уже было отмечено, недостатком приведенных классификаций является их неполнота, они не охватывают всех средств, используемых для обеспечения стабильности рынка банковских услуг. Кроме того, такая эклектичность во мнениях различных исследователей не способствует единому пониманию рассматриваемых средств и их места в системе банковского регулирования.

Из приведенных научных позиций видно, что не существует даже единого мнения о соотношении терминов "банковское регулирование" и "банковский надзор (контроль)". Остается неясным, охватывают ли данные понятия разные инструменты, применяемые Банком России для регулирования банковской деятельности, и в чем их отличие, или же данные термины используются в законодательстве и на практике для обобщенного понимания одних и тех же инструментов. Для выявления и рассмотрения основополагающих средств, призванных обеспечивать стабильность банковской системы, а также для целей настоящей главы в частности, т.е. для создания стройного категориального аппарата по обсуждаемой проблеме и проведения классификации соответствующих средств следует проанализировать соотношение понятий "банковское регулирование" и "банковский надзор". Исследованию термина "банковское регулирование" был посвящен § 1 настоящей главы, поэтому здесь следует лишь соотнести его с понятием "банковский надзор", чтобы выяснить, какие средства, применяемые Банком России к кредитным организациям, могут быть отнесены к регулированию, а какие, в свою очередь, к надзору.

В юридической и экономической научной литературе так же часто используются оба термина и так же не раскрывается их соотношение, или же данные понятия смешиваются <1>, что приводит к тому, что, например, пруденциальная функция Банка России при описании одних и тех же ее инструментов одинаково часто именуется как пруденциальным регулированием, так и пруденциальным надзором (контролем).

-----  
<1> См., например: Василишен Э.Н. Регулирование деятельности коммерческого банка. М., 1995; Соколов Ю.А., Беляев М.К. Банковская система: к вопросу о регулировании // Деньги и кредит. 2007. N 6; Гейвандов Я.А. Правовые проблемы банковского регулирования в России // Банковское право. 2000. N 2; Ерпылева Н.Ю. Правовые стандарты банковского регулирования и надзора // Законодательство и экономика. 1999. N 6 - 7; Мейер Ж.А. Деятельность органов

банковского надзора по управлению и контролю за банками в кризисном состоянии // Деньги и кредит. 1993. N 4; Симановский А.Ю. Надзорные и контрольные функции Банка России: краткий экскурс; Сорвин С.В. О банковском надзоре за деятельностью и развитием кредитных организаций // Деньги и кредит. 2001. N 4; Тосунян Г.А. Государственное регулирование банковского сектора - уроки кризиса // Банковское дело. 1999. N 6; Хохленкова М.А. Банк России как орган банковского регулирования и надзора // Банковское дело. 2002. N 8.

Необходимо уточнить, что понятия "надзор" и "контроль" также различаются по ряду признаков, прежде всего, представителями теории административного права. Основным же отличительным признаком контроля от надзора является наличие (отсутствие) отношений организационной подчиненности. Административный надзор, в отличие от контроля, предполагает осуществление юридически властных действий в отношении организационно неподчиненных объектов. В процессе административного надзора применяются меры административного воздействия к соответствующим субъектам, а в процессе контроля применяются в основном меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц. Наконец, органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов в то время, как органы надзора проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных им объектах <1>. Исходя из положений указанной классификации, становится очевидно, что в области банковской деятельности можно говорить лишь о банковском надзоре, но не о банковском контроле в силу того, что Банк России как орган банковского регулирования и надзора за нарушение специального банковского законодательства применяет меры воздействия к организационно не подчиненным ему кредитным организациям. По нашему мнению, попытки некоторых авторов представить Банк России как контрольный орган, обосновывая данное предположение широтой предоставляемых ему ст. 75 Закона о Банке России полномочий, нельзя признать верными, так как исходя из приведенной классификации очевидно, что полномочия Банка России, независимо от их обширности, носят надзорный характер <2>. В частности, С.А. Голубев при рассмотрении надзорных полномочий Банка России приходит к выводу, что Закон о Банке России "не содержит положений, позволяющих утверждать, что Банк России осуществляет какие-либо полномочия в области финансового контроля, кроме надзорных функций" <3>. Кроме того, в научной литературе выделяются принципы, на которых могут быть основаны надзорные функции: "во-первых, надзорный орган не должен быть субъектом тех правоотношений за соблюдением законности, в которых он сам выступает стороной. Во-вторых, орган, осуществляющий надзорные функции, должен нести вполне конкретную, определенную законодателем ответственность за недобросовестное или некачественное осуществление своих функций. Причем спрос с контрольных и надзорных органов и их ответственность должны быть особо подробно обозначены именно на законодательном уровне" <4>. В то же время очевидно, что аналогичные принципы могут, и более того, должны быть применимы и к органам, осуществляющим не только надзорные и контрольные функции, но и регулятивные <5>.

<1> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 366 - 367.

<2> См., например: Ерицян А.В. Указ. соч. С. 39.

<3> Голубев С.А. Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. М., 2000. С. 133.

<4> Экмалян А.М. Актуальные вопросы развития банковской системы и банковского законодательства России // Государство и право. 2001. N 5. С. 122.

<5> Несмотря на то что автор настоящей работы приходит к выводу, что в рассматриваемой области можно говорить о банковском надзоре, но не контроле, по тексту настоящей книги в ряде случаев будет употребляться и термин "контроль", когда его применение предопределено устоявшейся терминологией (например, "валютный контроль").

При таком подходе предлагается при отнесении тех или иных инструментов к средствам банковского регулирования или банковского надзора исходить из следующего понимания различий указанных функций, согласно которому банковское регулирование - одна из функций Банка России, тесно связанная с функцией банковского надзора. У банковского регулирования и банковского надзора общая основная цель - поддержание стабильности банковской системы. Однако если надзор заключается, главным образом, в наблюдении за соблюдением кредитными организациями требований закона и нормативных актов Банка России и применении к ним в нормативно установленных случаях соответствующих мер воздействия, то банковское регулирование предполагает активное, упорядочивающее воздействие на деятельность кредитных организаций с помощью различного рода инструментов и методов <1>. Данное воздействие не всегда имеет властный характер и опирается, как было отмечено, в основном на экономические закономерности и диктуемое ими поведение субъектов рынка банковских услуг. При этом основная цель банковского надзора, состоящая в приведении банковской системы и

банковской деятельности каждой кредитной организации в соответствии с требованиями законодательства и нормативных актов Банка России, подчинена целям банковского регулирования <2>.

-----  
<1> Финансовое и банковское право: Словарь-справочник / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1997. С. 23.

<2> См.: Братко А.Г. Банковское право России. М., 2003. С. 480 - 481.

Учитывая изложенное, основанием отнесения тех или иных инструментов к категории средств банковского регулирования, по нашему мнению, не должно служить формальное их закрепление в гл. X Закона о Банке России. Для признания того или иного инструмента средством банковского регулирования необходимо исходить из сущности соответствующего средства, применяемого в рамках банковского регулирования.

В свете разграничения регулятивных и надзорных полномочий Банка России представляется возможным сформулировать определение банковского регулирования, осуществляемого Банком России, как регулирование банковской деятельности в части делегированных ему государством полномочий при помощи системы средств, которые имеют правовую форму и оказывают активное, упорядочивающее воздействие на деятельность кредитных организаций с целью поддержания стабильности банковской системы, защиты прав и интересов вкладчиков и кредиторов, а также минимизации банковских рисков.

При таком подходе становится очевидно, например, что требования к формированию обязательных резервов, которые являются инструментом денежно-кредитной политики и правовое регулирование которых осуществляется нормами гл. III Закона о банках и банковской деятельности, посвященной обеспечению финансовой надежности кредитных организаций, оказывая активное упорядочивающее воздействие на рынок банковских услуг с целью обеспечения его стабильности, безусловно являются средством банковского регулирования.

Сущностный подход должен применяться также и к средствам банковского надзора.

Предлагаемая классификация средств банковского регулирования и надзора по видам банковского регулирования и надзора с учетом используемых Банком России на сегодняшний день инструментов включает в себя следующие положения:

Средства банковского регулирования и надзора.

I. Банковское регулирование:

1. Пруденциальное регулирование:

а) принятие решения о государственной регистрации кредитных организаций и лицензирование банковских операций;

б) предъявление квалификационных требований к руководителям исполнительных органов и главному бухгалтеру кредитной организации;

в) установление обязательных экономических нормативов;

г) установление правил деятельности (банковской, бухгалтерской и статистической отчетности);

д) установление требований к внутреннему контролю;

е) установление требований по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

ж) организация системы страхования вкладов и др.

2. Денежно-кредитное регулирование:

а) процентные ставки по операциям Банка России;

б) резервные требования;

в) операции на открытом рынке;

г) депозитные операции;

д) рефинансирование кредитных организаций;

е) валютные интервенции;

ж) прямые количественные ограничения.

3. Валютное регулирование.

II. Банковский надзор:

1. Пруденциальный надзор:

а) истребование информации;

б) предупредительные меры воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности;

в) принудительные меры воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности.

2. Валютный контроль.

3. Инспектирование кредитных организаций <1>.

-----  
<1> Институт кураторства, введенный в отношении всех кредитных организаций с 1 января 2008 г. Положением Банка России от 7 сентября 2007 г. N 310-П "О кураторах кредитных

организаций" (ВБР. 2007. N 57), по нашему мнению, является инструментом банковского надзора и соединяет в себе черты такого средства дистанционного надзора, как истребование информации, а также элементы инспектирования. Основной задачей куратора является своевременная и точная оценка экономического положения закрепленной за ним кредитной организации, в том числе выявление нарушений (недостатков) в ее деятельности на возможно более ранних стадиях их появления, а также ситуаций, угрожающих законным интересам ее кредиторов и вкладчиков, стабильности банковского сектора региона и (или) стабильности банковской системы Российской Федерации. При этом куратор вправе как получать информацию о кредитной организации в соответствующих территориальных учреждениях Банка России, так и запрашивать закрепленную за ним кредитную организацию о предоставлении разъяснений (пояснений) по отчетности, и другой информации о ее деятельности, полученной в соответствии с перечнем форм отчетности и другой информации, представляемой кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации.

При этом, хотя и по согласованию с руководством закрепленной за куратором кредитной организации и с разрешения своего непосредственного руководителя, но куратор может посещать кредитную организацию с целью изучения ее деятельности, а также участвовать в совещаниях, заседаниях, собраниях, проводимых в закрепленной за ним кредитной организации. В последнем случае в деятельности куратора очевидными являются элементы инспектирования кредитных организаций, не говоря уже о полномочиях куратора на представление предложений для включения проверки закрепленной за ним кредитной организации в предложения к проекту Сводного плана комплексных и тематических проверок кредитных организаций (их филиалов), а также на ознакомление и рассмотрение результатов проверки.

На наш взгляд, такая классификация позволяет упорядочить основные средства банковского регулирования и надзора в соответствии с их реальной экономической значимостью и современными международными тенденциями в области банковского регулирования и надзора и способствует уяснению места соответствующих средств в фундаменте стабильности рынка банковских услуг. Одновременно, необходимо отметить, что совершенствование механизма правового обеспечения банковской деятельности видится не в абсолютизации какого-либо одного или даже нескольких регуляторов, а в развитии различных инструментов регулирования при признании необходимости каждого из них. С учетом данного положения необходимо рассмотреть максимальное количество средств, обеспечивающих стабильность банковской системы.

Вместе с тем автор книги не ставит своей целью исследование содержания всех инструментов, обеспечивающих стабильность рынка банковских услуг. Как было показано в текущей главе, средства банковского регулирования и надзора отличаются значительным многообразием, вследствие чего подробное рассмотрение каждого из таких инструментов в настоящем исследовании привело бы к поверхностности соответствующего анализа. Таким образом, основное внимание в работе уделено наиболее перспективным, востребованным или же наименее изученным средствам банковского регулирования. Инструменты банковского надзора сознательно исключаются автором из анализируемого поля.

## **Глава II. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОРГАНА БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА И АЛЬТЕРНАТИВЫ ЕГО СУЩЕСТВОВАНИЮ**

Одним из важнейших выводов гл. I является утверждение о том, что правовое обеспечение стабильности рынка банковских услуг достигается посредством деятельности Банка России как органа банковского регулирования и надзора. Однако для того, чтобы ответить на вопрос "как", т.е. исследовать основные средства, направленные на достижение искомой стабильности в рассматриваемой области, необходимо ответить на вопрос "кто", т.е. проанализировать правовой статус и функции того субъекта, который не только применяет указанные средства, но и выбирает наиболее оптимальные из них для использования в конкретной ситуации, складывающейся на рынке банковских услуг.

С этой целью в настоящей главе будут проанализированы такие важнейшие проблемы правового статуса Банка России, как принципы независимости и подотчетности Банка России, а также проблема признания Банка России органом государственной власти. Параграф 2 будет посвящен исследованию актуальной проблемы унификации банковского регулирования и надзора, а также целесообразности распространения компетенции мегарегулятора на регулирование рынка банковских услуг или же передачи части регулирующих полномочий непосредственно участникам рынка банковских услуг с целью выявления оптимального способа организации субъекта банковского регулирования и надзора.

### **§ 1. Проблемы правового положения Банка России как органа банковского регулирования и надзора**

Проблемами правового статуса Банка России и центральных банков других стран в разное время занимались такие ученые и практики, как М.М. Агарков <1>, А.Г. Братко <2>, А.Ю. Викулин <3>, Я.А. Гейвандов <4>, Л.Г. Ефимова <5>, М.Л. Коган <6>, Я.М. Макарова <7>, Н.М. Нестерова <8>, В. Смит <9>, В.М. Столяренко <10>, А.А. Тедеев <11>, Г.А. Тосунян <12>, Р.О. Халфина <13> и другие авторы.

-----  
<1> Агарков М.М. Основы банковского права. М., 1994.

<2> Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001.

<3> Викулин А.Ю. Особенности правового положения Банка Японии // Труды МГЮА. М., 1997. N 1.

<4> Гейвандов Я.А. Полевые учреждения Банка России: особенности правового положения // Деньги и кредит. 1998. N 4; Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации. М., 1997.

<5> Ефимова Л.Г. Особенности правового положения Центрального банка Российской Федерации // Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1997; Ефимова Л.Г. Банковское право. М., 1994; Ефимова Л.Г. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации // Хозяйство и право. 1994. N 5.

<6> Коган М.Л. Государственный банк СССР как главный банк страны: к утверждению нового Устава Госбанка СССР // Деньги и кредит. 1988. N 11; Коган М.Л. Правовые основы деятельности Госбанка СССР // Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период. М., 1981.

<7> Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального банка Российской Федерации как юридического лица: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

<8> Нестерова Н.М. Особенности правового регулирования и структура территориальных учреждений Банка России // Право и политика. 2001. N 11; Нестерова Н.М. Реализация правовых принципов системы Банка России при организации и деятельности территориальных учреждений // Право и политика. 2001. N 12.

<9> Смит В. Происхождение центральных банков. М., 1996.

<10> Столяренко В.М. Центральный банк: проблемы правового статуса. СПб., 2001; Столяренко В.М. Центральный банк как орган государственной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999; Столяренко В.М. Сравнительный анализ основных функций Центральных банков в России и за рубежом // Банковское право. 1999. N 4.

<11> Тедеев А.А. Банковское право: Учебник. М., 2005.

<12> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М., 2000; Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. К вопросу о статусе Банка России // Деньги и кредит. 1998. N 9.

<13> Халфина Р.О. Правовое положение Государственного банка СССР // Изв. АН СССР. 1947. N 1.

В действующем законодательстве Российской Федерации закреплена двухуровневая банковская система, в которой первый уровень представлен Банком России, являющимся в России единственным органом, осуществляющим банковское регулирование и надзор, а второй состоит из кредитных организаций: банков и небанковских кредитных организаций.

Однако функции, осуществляемые сегодня центральными банками, не были закреплены за ними единовременно. Исторически первой государственно-властной функцией можно назвать монопольное право национальных банков на денежную эмиссию, возникшее одновременно с появлением центральных банков как таковых <1>. Более того, как отмечается другими авторами, с момента создания центральные банки исполняли роль финансового слуги правительства. На них возлагались задачи по обслуживанию бюджета, управлению налоговыми платежами, кредитованию правительства и только затем функция денежной эмиссии <2>. Наделение центральных банков данными функциями приходилось в целом на период с XVI по XVIII в. Исторически второй функцией является осуществление банковского регулирования и надзора, закрепленная за центральными банками в XIX в. и тесно связанная с выполнением функции кредитора последней инстанции, направленная на регулирование банковской системы и стабильность рынка банковских услуг путем устранения дефицита ликвидности в банковской системе. И наконец, только в XX в. национальные банки получили право самостоятельно или совместно с правительством определять и реализовывать денежно-кредитную политику государства <3>. По справедливому замечанию В.М. Столяренко, "наделение центральных банков функциями регулирования кредитно-денежных отношений явилось историческим открытием, позволившим эффективно обуздать стихию рынка при сохранении свободы частного предпринимательства" <4>. В качестве исключения можно назвать американский центральный банк, который в отличие от европейских национальных банков, помимо эмиссионной функции был

одновременно наделен "функцией обеспечения устойчивости денежной системы и надзорными полномочиями за деятельностью банков" <5>.

<1> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". М., 2003.

<2> См.: Моисеев С.Р. Денежно-кредитная политика: теория и практика. М., 2005. С. 73 - 74.

<3> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

<4> Столяренко В.М. Центральный банк: проблемы правового статуса. С. 32.

<5> Там же. С. 28.

С исторической точки зрения для стран, где за центральными банками закреплены функции банковского регулирования и надзора, более распространенным был вариант их создания и развития через частные коммерческие банки с извлечением прибыли в качестве основной цели своей деятельности и к постепенному наделению их властными функциями, в частности, банковского регулирования и надзора. Если за рубежом центральные банки в основном создавались "снизу", следуя потребностям финансово-кредитной системы, то в России верхний уровень банковской системы в лице на тот момент Госбанка России был сформирован принципиально иначе - он был учрежден "сверху" <1> (Устав Госбанка был утвержден 31 мая 1860 г. Указом Александра II <2>). Это предопределило тот факт, что Госбанк России традиционно был более зависим от государственной власти, нежели его зарубежные аналоги. Более того, ради справедливости необходимо отметить, что система государственного регулирования банковской деятельности была создана в России раньше образования Госбанка.

<1> Указанный отличительный признак возникновения российского Госбанка отмечается практически всеми исследователями истории его возникновения и развития. См., например: Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. Т. 2. Серия "Классика российской цивилистики". М., 2003. С. 410; Тедеев А.А. Банковское право: Учебник. М., 2005. С. 53; Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". М., 2003; Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального банка Российской Федерации как юридического лица: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 25; Бахматов С.А. Кредитная система и денежно-кредитное регулирование экономики: Учебное пособие. СПб., 1996. С. 98; и др.

<2> Русский государственный банк, его устав, правила и формы / Сост. и издат. С.П. Кораблев. СПб., 1861.

"Началом государственного регулирования кредитной системы Российской империи можно считать 1802 г., когда было учреждено и к 1811 г. организовано Министерство финансов. В 1817 г. создается Совет государственных кредитных учреждений, который должен был осуществлять ревизию кредитных учреждений, а также составлять и рассматривать законопроекты, затрагивающие кредитную сферу" <1>. Однако системного контроля за стабильностью банковской системы не существовало, так как регулирующие полномочия были рассредоточены между различными органами государственной власти. Созданный в 1860 г. Госбанк России первоначально не был наделен, как и его зарубежные аналоги, функцией регулирования банковской системы. Согласно Уставу он был учрежден "для оживления торговых оборотов и упрочения денежной кредитной системы" <2>. Данную задачу Госбанк не мог выполнять вплоть до 1881 г., пока он не был освобожден от обязанности кредитовать государственную казну, а следовательно, использовать большую часть своих ресурсов не на предоставление краткосрочного коммерческого кредита, а на прямое и косвенное финансирование казны <3>.

<1> Быкова Н.И. Указ. соч. С. 14.

<2> Устав Госбанка, высочайше утвержденный 6 июня 1894 г. СПб., 1894.

<3> См.: Ахмадиев Р.Я. Центральный банк Российской Федерации и регулирование банковской системы. Казань, 2002. С. 7.

Основная часть полномочий в рамках выполнения функции банковского регулирования принадлежала Министерству финансов <1> вплоть до 1917 г., а сам Госбанк и создаваемые в его составе управления (Сберегательными кассами, по делам мелкого кредита и др.) были полностью подчинены и зависимы от Министерства финансов, выступая на протяжении всего дореволюционного периода в качестве органа экономической политики правительства <2>.

<1> См., например: Градовский А.Д. Начала русского государственного права: В 3 т. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1875 - 1883 // СПС "Гарант".

<2> См.: Быкова Н.И. Указ. соч. С. 14 - 16.

Советский период существования Госбанка характеризовался в основном усилением в его статусе публично-правовых начал и становлением его как государственного органа власти. Изменялась только его подотчетность в сторону ее усиления и уменьшения независимости Госбанка. Госбанк СССР был придатком бюджетной системы СССР, так как ссудный фонд страны расходовался на покрытие негласного бюджетного дефицита по распоряжению Совета Министров СССР, который отвечал за исполнение бюджета страны и в подчинении которого находился Госбанк СССР. Следовательно, все отношения по образованию и использованию ссудного фонда страны фактически представляли собой отношения по собиранию, распределению и использованию государством денежных средств для решения собственных задач, предусмотренных планом экономического и социального развития. Неслучайно поэтому в финансовую систему СССР долгое время включался и фонд банковского кредитования <1>.

-----  
<1> См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1961. С. 48.

"Банковская система СССР к моменту его развала представляла собой иерархически выстроенную систему государственных органов (банков), экономически и юридически связанных между собой, сочетавших кредитование и финансирование народного хозяйства с контролем за расходованием государственных средств, являясь единой кассой советского государства и народного хозяйства" <1>.

-----  
<1> Тедеев А.А. Указ. соч. С. 56 - 57.

Основы банковской системы и системы банковского законодательства Российской Федерации формируются в октябре - декабре 1990 г. с принятием Законов РСФСР от 2 декабря 1990 г. N 394-1 "О Центральном банке РСФСР (Банке России)" <1> и N 395-1 "О банках и банковской деятельности в РСФСР" <2>.

-----  
<1> Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 394-1 "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (в редакции Федерального закона от 26 апреля 1995 г. N 65-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // ВСНД РСФСР. 1990. N 27. Ст. 356; СЗ РФ. 1995. N 18. Ст. 1593. Был признан утратившим силу Законом о Банке России.

<2> Данный Закон был изложен в новой редакции Федеральным законом от 3 февраля 1996 г. N 17-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О банках и банковской деятельности в РСФСР" и по тексту настоящей работы именуется как Закон о банках и банковской деятельности.

В декабре 1990 г. Государственный банк РСФСР был переименован в Центральный банк РСФСР (Банк России). В 1991 г. Центральный банк РСФСР провел перерегистрацию всех расположенных на территории РСФСР кредитных организаций, уставы которых были зарегистрированы в Государственном банке СССР. С 1 января 1991 г. отозваны все лицензии, выданные Госбанком СССР российским кредитным организациям, и заменены на лицензии Банка России. С этого момента начинает формироваться современная банковская система Российской Федерации <1>.

-----  
<1> См.: Тедеев А.А. Указ. соч. С. 56 - 57.

Закон о Банке России впервые закрепил статус Банка России на высшем законодательном уровне и установил независимость Банка России от распорядительных и исполнительных органов государственной власти. В то же время им была установлена подотчетность Банка России Верховному Совету РСФСР и только действующая Конституция РФ в ч. 2 ст. 75 закрепила независимость Банка России от других органов государственной власти на высшем законодательном уровне.

Со времени принятия данного Закона в России существует двухуровневая банковская система, для которой характерно выполнение центральными банками в основном надзорных и регулирующих функций, обеспечивающих стабильное функционирование кредитных организаций <1>.

-----  
<1> См.: Ахмадиев Р.Я. Центральный банк Российской Федерации и регулирование банковской системы. Казань, 2002. С. 24.

Следует отметить, что традиционно все нормативные акты, касающиеся правового положения национального банка России, обходили стороной спорный вопрос относительно того, является ли Центральный банк органом государственной власти или нет. По сути, только из анализа того или иного акта можно было сделать вывод о том, какой правовой статус придавался Банку России в тот или иной исторический период.

Эта проблема осталась открытой и сегодня. Действующее законодательство не позволяет нам сделать однозначный вывод по данной проблеме.

Конституция РФ, как было отмечено, упоминает о нем и его функциях, закрепляя в ч. 2 ст. 75 независимость Банка России от других органов государственной власти и порождает, таким образом, неиссякаемые дискуссии о том, что Банк России сам является таким государственным органом. Действительно, вопросы независимости Банка России и признания его органом государственной власти неразрывно связаны. Закрепленная Конституцией РФ правовая норма о независимости Банка России от других органов государственной власти при осуществлении им основной своей функции защиты и обеспечении устойчивости рубля развивается в ст. 1 Закона о Банке России, где устанавливается независимость Банка России от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не только при обеспечении Банком России защиты и устойчивости национальной валюты, но и при осуществлении им всех функций и полномочий, установленных Конституцией РФ и указанным Законом. В то же время действующий Закон о Банке России в ст. 5 устанавливает подотчетность Банка России Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по важнейшим кадровым и функциональным вопросам.

Для целей решения проблемы об отнесении Банка России к органам государственной власти важно, на наш взгляд, исследовать сущность независимости Банка России и выяснить, каково ее содержание в соотношении с установленным законодателем принципом подотчетности Банка России. Рассмотрение проблемы независимости центрального банка важно и с точки зрения общей задачи настоящей книги, т.е. выявления и рассмотрения правового регулирования инструментов, обеспечивающих стабильность банковской системы.

По справедливому замечанию В.М. Столяренко, "стабильность и независимость центрального банка есть залог слаженной, бесперебойной работы всего государства. Центральный банк обеспечивает стабильность национальной валюты, осуществляет проведение денежно-кредитной политики в государстве, выполнение финансовых поручений правительства, контроль и надзор за деятельностью коммерческих кредитных организаций, тем самым обеспечивает стабильность всей финансовой системы государства" <1>. По мнению указанного автора, принципы независимости и стабильности взаимодополняют друг друга, ведь стабильная валюта возможна только при независимом центральном банке <2>.

-----  
<1> Столяренко В.М. Центральный банк: Проблемы правового статуса. С. 6.

<2> См.: Там же. С. 6.

Следует добавить, что независимость центрального банка является не только залогом стабильной национальной валюты, но и экономически взвешенной и политически независимой денежно-кредитной политики, адекватного применения ее инструментов, обеспечивающих стабильность рынка банковских услуг в целом <1>.

-----  
<1> Так, в соответствии с Заключением по вопросам банковского законодательства и проблемам формирования стабильной банковской системы, принятым по результатам российско-германского симпозиума, проходившего в Москве еще в ноябре 1994 г., в интересах стабилизации банковской системы и денежного рынка уже тогда была признана необходимость обеспечения независимости Центрального банка при его "равноудаленности" от Правительства и законодательной власти при сохранении подотчетности Парламенту. См.: Банковское законодательство и проблемы формирования стабильной банковской системы (Bankengesetzgebung und Probleme des Aufbaus eines stabilen Bankensystems): Материалы междунар. рос.-герм. симпозиума. Москва, 1 - 3 ноября 1994 г. / Под ред. О.И. Лаврушина, М.М. Ямпольского. М., 1995. С. 106.

Проблема наличия зависимости между степенью независимости центрального банка и эффективностью его антиинфляционной, денежно-кредитной политики, а также уровнем безработицы, темпом экономического роста и другими макроэкономическими показателями достаточно подробно исследовалась экономистами. Хотя результаты исследований не дают однозначного ответа на вопрос о наличии прямой зависимости, однако в целом можно констатировать, что такая зависимость в ряде случаев существует <1>. Вследствие изложенного,



рассмотрение проблем независимости Банка России является не только целесообразным, но и необходимым.

<1> Детальный обзор исследований в данной области представлен, в частности, С.Р. Моисеевым. См.: Моисеев С.Р. Денежно-кредитная политика: теория и практика. М., 2005. С. 196 - 211.

Действующее законодательство не раскрывает понятия принципа независимости Банка России. В то же время в юридической и экономической литературе существует ряд классификаций основных элементов указанного принципа. Например, С.Ю. Кашкин предлагает пять критериев независимости Центрального банка: целевую, функциональную, институционально-финансовую, личную и юридической автономии <1>. Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин выделяют семь составляющих указанного принципа: институциональную, функциональную, имущественную, инструментальную, бюджетную, финансовую и кадровую независимости <2>. Указанные авторы определяют также и элементы, обеспечивающие такую независимость: "неделимость и неотчуждаемость уставного капитала и иного имущества, находящегося в собственности Банка России; самокупаемость; освобождение от ответственности по обязательствам государства, если только банк и государство не примут на себя такие обязательства; наличие в распоряжении Банка России особого инструментария регулирования денежно-кредитной системы, свобода выбора конкретных форм и методов регулирования" <3>.

<1> Кашкин С.Ю. Центральный банк в системе власти // Очерки конституционной экономики: статус Банка России / Отв. ред. П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский. М., 2001. С. 75.

<2> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М., 2000. С. 109.

<3> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". М., 2003.

Интересным представляется подход В.Н. Шенаева и О.В. Наумченко, обобщивших зарубежный подход к определению и оценке независимости центральных банков. Исходя из этого, ими выделяется политическая независимость центральных банков, определяемая наличием у него большей или меньшей самостоятельности по отношению к органам государственного управления при выборе и проведении соответствующей денежной политики, и экономическая независимость, степень которой определяется возможностью центрального банка "использовать свой инструментарий без существенных ограничений" <1>. По их мнению, можно выделить следующие факторы оценки независимости центральных банков промышленно развитых стран: "участие государства в капитале центральных банков и распределении прибыли; процедура назначения (выбора) руководства банка; степень отражения в законодательстве целей и задач центральных банков; права государства на вмешательство в денежно-кредитную политику; правила, регулирующие возможность прямого и косвенного финансирования государственных расходов центральным банком страны" <2>.

<1> Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Указ. соч. С. 17.

<2> Там же. С. 18.

В зарубежной литературе выделяют также следующие факторы: установление основ нормотворчества центрального банка; ответственность за определение и реализацию денежно-кредитной политики; запрет кредитования правительства, а также правила, определяющие порядок назначения и освобождения от должности служащих центрального банка <1>.

<1> См.: Frameworks for Monetary Stability Policy. Issues and Country Experiences. P. 8.

На основании существующих правовых норм представляется наиболее оптимальным проведение аналогии в раскрытии содержания принципа независимости Банка России и неразрывно связанного с ним принципа подотчетности с аналогичными принципами, действующими в европейском праве в отношении Европейского центрального банка, детальное исследование которых было проведено Н.Ю. Ерпылевой <1>.

<1> См.: Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. С. 74 - 83. См. также: The European Central Bank, the Eurosystem, the European System of Central Banks (May 2006) // <http://www.ecb.int/pub/html/index.en.html>.

На основании Статута европейской системы центральных банков (ЕСЦБ) <1> можно сформулировать несколько видов независимости Европейского центрального банка, составляющих ее содержание. Так, организационная независимость означает наделение органов валютного регулирования Европейского союза статусом юридического лица, что позволяет более четко отграничить место Европейского центрального банка в рамках Европейского союза от положения союзных управленческих органов (аналогичная норма о признании Банка России юридическим лицом закреплена в ст. 1 Закона о Банке России). Персональная (личная) независимость понимается как сбалансированная система правил, касающихся назначения на должность и отстранения от должности членов управленческих органов Европейского центрального банка, а также разграничение статуса его служащих от статуса лиц, состоящих на гражданской службе (аналогичные нормы закреплены в ст. ст. 5, 12, 14, 15, 19, 20, 88 - 92 Закона о Банке России). Функциональная независимость означает наделение Европейского центрального банка полномочиями принимать независимые (автономные) решения в пределах своей компетенции, при этом под автономностью понимается независимость от политических органов Европейского союза, за исключением тех полномочий, установление которых политическими органами не влияет на автономность принятия решений Европейского центрального банка (аналогичные нормы содержатся в ст. ст. 1, 4, 7, 13, 18 и др. Закона о Банке России). Финансовая независимость предполагает наличие собственного бюджета Европейского центрального банка, отличного от бюджета Европейского союза (аналогичные нормы закреплены в ст. ст. 2, 10, 11 Закона о Банке России).

-----  
<1> Статут ЕСЦБ, утвержденный Протоколом N 18. Приложение к обновленной консолидированной версии Римского договора об учреждении Европейского экономического сообщества от 1957 г. // Official Journal of the European Communities. 2002. N C 325. P. 33 - 184.

Вторым принципом, регулирующим деятельность Европейского центрального банка, а также Банка России, является принцип подотчетности. Его смысл согласно Статуту ЕСЦБ заключается в том, что любая структура, выполняющая публичные функции, должна нести ответственность за надлежащее выполнение таких функций.

"В таком контексте принцип подотчетности выступает как оборотная сторона принципа независимости... общее определение подотчетности могло бы включать процесс широкого предварительного обсуждения проектов предлагаемых решений по тому или иному вопросу, а также прозрачность предпринимаемых действий для политических структур и общественности" <1>.

-----  
<1> Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. С. 79 - 80.

Подобно содержанию принципа независимости Европейского центрального банка, принцип подотчетности также содержит определенные ключевые элементы, которые с уверенностью можно распознать и в аналогичном принципе, основы которого закреплены в ст. 5 Закона о Банке России.

Составным элементом указанного принципа является взаимное участие в заседаниях Европейского центрального банка и органов, ответственных за проведение скоординированной экономической политики (аналогичные нормы установлены в ст. 21 Закона о Банке России).

Представление отчетности, как второй элемент принципа подотчетности, предполагает как представление ежегодного и ежеквартального отчета о деятельности Европейского центрального банка, так и издание ежемесячного бюллетеня о своей деятельности, который служит главным инструментом его постоянной связи с общественностью, хозяйствующими субъектами и финансовыми рынками, а также ежегодного Собрания законодательных актов Европейского центрального банка как инструмента обеспечения прозрачности в его деятельности <1>. Близкие по смыслу правовые нормы, важные с точки зрения понимания принципа подотчетности Банка России, содержатся и в российском банковском законодательстве. Так, гл. V Закона о Банке России устанавливает правила представления Банком России отчетности, ст. 7 указанного Закона определяет порядок издания и публикации нормативных актов Банка России. В ст. ст. 72, 77 - 78 закрепляются основы взаимодействия Банка России с кредитными организациями, их ассоциациями и союзами. Принцип подотчетности раскрывается в данном случае через проведение Банком России консультаций с указанными субъектами перед принятием наиболее важных решений нормативного характера, представление необходимых разъяснений и рассмотрение предложений по вопросам регулирования банковской деятельности, а также создание соответствующих комитетов и рабочих групп для изучения отдельных вопросов банковского дела.

-----  
<1> См.: Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. С. 79 - 80.

Третьим элементом рассматриваемого принципа в европейском банковском праве является бухгалтерский контроль и аудит. В Законе о Банке России данному вопросу также посвящен ряд правовых норм, закрепленных в гл. V "Отчетность Банка России" и гл. XV "Аудит Банка России".

Наконец, последний элемент принципа подотчетности Европейского центрального банка, - судебный контроль, т.е. правомочие Европейского суда давать правовую оценку актам и упущениям в актах Европейского центрального банка на предмет их соответствия европейскому законодательству, аналогичен закрепленному в ст. 7 Закона о Банке России положению о том, что нормативные акты Банка России могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Таким образом, все рассмотренные составные элементы принципов независимости и подотчетности Европейского центрального банка существуют и в российском банковском законодательстве применительно к правовому статусу Банка России. Вместе с тем следует констатировать, что степень независимости Европейского центрального банка и Банка России различна. Организационная, персональная (личная), функциональная и финансовая составляющие принципа независимости, по мнению большинства исследователей, в силу ряда причин не реализуются надлежащим образом в деятельности Банка России <1>. Объясняется это тем, что степень независимости центрального банка может быть выявлена не столько посредством анализа правовых норм, ее закрепляющих, сколько при помощи анализа различных фактических обстоятельств.

-----  
<1> См., например: Моисеев С.Р. Денежно-кредитная политика: теория и практика. М., 2005; Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования. Зарубежный опыт и возможности его использования в России. М., 1994. С. 20 - 33; Голикова Ю., Хохленкова М. Зависимая независимость // Банковское дело в Москве. 2004. N 3; Тосунян Г.А. Проблема независимости Банка России и его взаимодействие с исполнительной властью // Центральный банк в условиях рыночной экономики. М., 2003. С. 21 - 28; Хандруев А.А. О действительной и мнимой независимости Банка России // Центральный банк в условиях рыночной экономики. М., 2003. С. 29 - 34.

-----  
Данное утверждение можно проиллюстрировать на примере измерений с помощью показателя частоты смены руководства центрального банка. Как отмечает С.Р. Моисеев со ссылкой на экономиста г. Вагнера, "правовая независимость центрального банка без фактической независимости может быть не только неэффективна, но даже контрпродуктивна. Формально независимый центробанк, находящийся на неустойчивых позициях, рискует скомпрометировать антиинфляционную политику" <1>. Показательно в этой связи, что коэффициент фактической независимости Банка России среди пяти стран с переходной экономикой, стремящихся войти в еврозону (Чехия, Венгрия, Польша, Словакия и Словения), оказывается самым низким <2>.

-----  
<1> Моисеев С.Р. Указ. соч. С. 201.

<2> См.: Там же. С. 209.

-----  
Существует ряд интересных исследований, выявляющих степень независимости центрального банка на основе вычисления индексов отдельных правовых факторов независимости. Исходя из так называемого индекса Цукермана, основанного на оценке таких факторов (или переменных), как кадровая автономия, полномочия по разработке денежно-кредитной политики, приоритет целей денежно-кредитной политики, ограничения на финансирование государственного бюджета, среди указанных выше стран Россия набирает 0,656 баллов, опережая при этом только Словению и Чехию. При исследовании независимости Банка России по индексу GMT, в основе которого лежат подиндексы политической и экономической независимости, Россия вообще оказывается на последнем месте <1>.

-----  
<1> См.: Моисеев С.Р. Указ. соч. С. 206 - 207.

-----  
Результаты данных исследований экономистов подтверждаются и мнениями представителей юридической науки. В частности, в отношении процедуры назначения и увольнения, сроков пребывания в должности руководства Центрального банка, являющихся составной частью персональной (личной) независимости Банка России, высказываются обоснованные точки зрения о целесообразности нормативного закрепления несовпадения срока пребывания у власти президента и правительства со сроком, на который назначается руководство центрального банка.

Кроме того, считается, что продолжительный (не менее 8 лет) срок пребывания в должности главы Центрального банка также является одним из факторов, укрепляющих его независимость, и

позволяет избежать зависимости руководства Центрального банка от четырехлетних политических циклов <1>.

-----  
<1> См.: Голикова Ю., Хохленкова М. Зависимая независимость. С. 6.

Данное положение является неизменно актуальным, так как следует признать, что органы государственной власти фактически имеют возможность вмешиваться в деятельность Банка России при осуществлении им своих законодательно закрепленных функций. В частности, "вопреки закону фактически ограничивается использование Банком России инструментов рефинансирования кредитных организаций. Широкое освещение в прессе получило решение суда о признании виновным при выдаче стабилизационных кредитов видного чиновника Московского ГТУ Банка России. Между тем вопрос о предоставлении стабилизационных кредитов касается регулирования банковской ликвидности и всецело относится законодательством к компетенции ЦБ" <1>. Можно приводить и иные примеры фактического вмешательства органов государственной власти в "независимую деятельность" Банка России.

-----  
<1> Там же. С. 7.

Учитывая изложенное, на наш взгляд, принцип независимости Банка России требует особого внимания со стороны законодателя, специальной регламентации недопустимости вмешательства в деятельность Банка России и установления реальной ответственности как Банка России за не соответствующие закону действия, так и государственных органов и должностных лиц, вмешивающихся вопреки закону в деятельность регулятора. Кроме того, учитывая исследования экономистов с помощью показателя частоты смены руководства центрального банка, считаем целесообразным внести изменения в ст. 14 Закона о Банке России, увеличив срок пребывания Председателя Банка России в своей должности, а также в ст. 15 Закона о Банке России, увеличив на аналогичный срок пребывание в должности членов Совета директоров Банка России.

Проведенный анализ принципов независимости и подотчетности Банка России был также важен и в целях определения соотношения правового положения Банка России и иных органов государственной власти, независимость от которых закрепляет Конституция РФ, для дальнейшего рассмотрения проблемы правового статуса Банка России и ответа на вопрос о том, является ли он органом государственной власти.

В пользу того, что Банк России является органом государственной власти, свидетельствует характер его полномочий. Практически все они имеют государственно-властный характер, и в первую очередь это относится к полномочиям в рамках осуществления им банковского регулирования и надзора.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 14 декабря 2000 г. N 268-О "По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ч. 3 ст. 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" <1> отнес полномочия Банка России по своей правовой природе к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения.

-----  
<1> Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. N 2.

Кроме того, в пользу точки зрения о том, что Банк России является федеральным органом государственной власти, говорит и то, что Банк России наделен полномочиями по изданию нормативных актов, а также, как отмечено выше, по применению юридических санкций. Такие полномочия характерны только для государственных органов. В то же время нормотворческие полномочия Банка России ограничены законодательными рамками, пределами которых являются полномочия Банка России в той или иной области. В отношении же вопросов банковского регулирования Банк России обладает всей полнотой полномочий по изданию нормативных актов в данной области, так как является единственным в Российской Федерации органом банковского регулирования и надзора, обладающим специальной компетенцией в указанной области.

В ст. 7 Закона о Банке России закреплено, что Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Таким образом, законодатель намеренно ограничил перечень издаваемых Банком России нормативных актов, преследуя цель прекращения порочной практики длительного нормотворчества Банка России, когда по важнейшим общим вопросам банковской деятельности издавались в виде общеобязательных такие документы, как телеграммы и письма. Более того, в Положении Банка России от 15 сентября 1997 г. N 519 "О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России" (утв. Приказом Банка России от 15 сентября 1997 г. N 02-395) (с

изм. от 24 июня 1998 г. N 262-У) <1> определяется круг и подробно разъясняются категории вопросов, по которым Банк России принимает инструкции, положения или указания соответственно. Теперь нормативные акты должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, за исключением указанного в ст. 7 исчерпывающего перечня правовых актов, не подлежащих государственной регистрации.

<1> Экономика и жизнь. 1997. N 42; Нормативные акты по банковской деятельности. 1998. N 10; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. N 4.

С другой стороны, Конституция РФ вместе с Законом о Банке России и действующим законодательством не относит Банк России ни к одной ветви власти, закрепляя за ним право действовать независимо от власти в принципе. При этом все органы государственной власти финансируются из бюджета. В отличие от них, Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, активно при этом участвуя в имущественном обороте, в том числе и извлекая немалую прибыль от такого участия.

Уместным здесь будет отметить и долгие судебные тяжбы относительно обязанности Банка России по уплате налогов. Действующий Закон о Банке России в некотором смысле ограничил финансовую независимость Банка России, признав его налогоплательщиком.

Согласно ст. 26 Закона о Банке России после утверждения финансовой отчетности Банк России перечисляет в федеральный бюджет 50% <1> фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом РФ. При этом отдельно отмечается, что налоги и сборы уплачиваются Банком России и его организациями в соответствии с Налоговым кодексом РФ <2>.

<1> Согласно Федеральному закону от 23 декабря 2004 г. N 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год" (СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. 1). Ст. 5277; 2005. N 28. Ст. 2813; N 45. Ст. 4589) и Федеральному закону от 23 декабря 2003 г. N 186-ФЗ "О федеральном бюджете на 2004 год" (СЗ РФ. 2003. N 52 (ч. 1). Ст. 5038 (с послед. изм.)) в течение нескольких лет существовала обязанность Банка России по перечислению в федеральный бюджет 80% фактически полученной по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов.

<2> Виды налогов и порядок уплаты Банком России налогов и сборов регулируется также письмами Банка России от 20 ноября 2002 г. N 155-Т и от 4 июня 2004 г. N 60-Т, которые не были официально опубликованы.

Таким образом, Банк России на сегодняшний день платит все налоги, за исключением тех, от которых он освобожден. В то же время, как верно отмечается, такое положение нельзя признать справедливым, ведь Налоговый кодекс РФ декларирует равенство налогоплательщиков, т.е. все обязаны платить одинаковые налоги по одной ставке. Тем не менее ни один хозяйствующий субъект, кроме Банка России, не перечисляет 50% прибыли в бюджет, а, следовательно, в данной ситуации, вероятно, необходим некий индивидуальный подход <1>. Действительно, "максимум, что можно требовать от Банка России, - это перечислять все его доходы в федеральный бюджет. Но в таком случае у Банка России не будет юридических оснований и экономических возможностей для формирования федеральных внебюджетных денежных фондов и золотовалютных резервов. Это, в свою очередь, создаст для Российской Федерации дополнительные экономические и юридические проблемы... так как не будет внебюджетных федеральных денежных средств для их использования в качестве экономического инструмента государственной денежно-кредитной политики" <2>. Таким образом, затруднительно будет использование таких инструментов денежно-кредитной политики, обеспечивающих стабильность банковской системы, как рефинансирование кредитных организаций, операции на открытом рынке и другие, ведь бремя расходов по их использованию будет возложено на федеральный бюджет.

<1> См.: Интервью с С.А. Голубевым, директором Юридического департамента Центрального банка Российской Федерации // Законодательство. 2003. N 1.

<2> Гейвандов Я.А. Какой Центральный банк нужен Российской Федерации? // Государство и право. 1999. N 8.

В то же время Банк России все-таки освобождается от уплаты некоторых налогов, и мотивировка такого освобождения указывает на признание за Банком России статуса органа государственной власти. Так, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от 19 апреля 2002 г. N 5697/01 <1> в связи со спором по поводу уплаты Банком России налога на землю указал на то, что полномочия Банка России, касающиеся банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций и осуществления

денежно-кредитной политики, по своей правовой природе относятся к функциям органов государственной власти. Поэтому Банк России с учетом его конституционно-правового статуса пользуется правом на освобождение от уплаты земельного налога.

-----  
<1> Вестник ВАС. 2002. N 8.

Таким образом, ни нормы законодателя не отличаются стройностью и единообразием, ни мнения правоведов в рассматриваемой области не отличаются единством. В частности, А.Г. Братко не считает Банк России органом государственной власти в силу того, что в соответствии с законодательством России он не относится ни к одной из трех ветвей власти, а его служащие не являются государственными служащими <1>. Так, согласно п. 1 ст. 3 ранее действовавшего Федерального закона от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" <2> государственным служащим являлся гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации <3>.

-----  
<1> См.: Братко А.Г. Банковское право России. С. 368 - 369.

<2> СЗ РФ. 1995. N 31. Ст. 2990 (утратил силу).

<3> Согласно действующему Федеральному закону от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063 (с послед. изм.)) федеральный государственный служащий - это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

При этом в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215 (с послед. изм.)) государственная гражданская служба Российской Федерации (или гражданская служба) является разновидностью государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

В то же время согласно Закону о Банке России содержание служащих Банка России осуществляется не за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Справедливым уточнением в цепочке рассуждений данного автора является и указание на построение взаимодействия Банка России с Правительством РФ как независимых друг от друга органов, а, следовательно, невозможности отнесения Банка России к исполнительным органам государства. Не упоминается Банк России и в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945 (с послед. изм.).

Указанную формулировку ст. 75 Конституции РФ о независимости Банка России от других органов государственной власти можно понимать также как закрепление равенства статуса Банка России статусу других органов государственной власти в рамках определенных полномочий и соответствующую обязательность нормативных актов Банка России для всех органов государственной власти, юридических лиц и граждан <1>.

-----  
<1> См.: Интервью с С.А. Голубевым.

При таком понимании Банк России не является органом государственной власти, но имеет равное с такими органами положение. Аналогично, по мнению Я.А. Гейвандова, "по смыслу ст. 75 Конституции Банк России находится на одном уровне с другими органами государственной власти Российской Федерации, включен в их систему в качестве самостоятельного, независимого элемента" <1>.

-----  
<1> Гейвандов Я.А. Какой Центральный банк нужен Российской Федерации? С. 15.

Согласно мнению Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированному в упомянутом Определении от 14 декабря 2000 г. N 268-О, Банк России обладает определенными

полномочиями, характерными для органов государственной власти, но статус его как органа государственной власти прямо не закреплен.

В то же время большинство ученых все же склоняются к признанию за Банком России статуса органа государственной власти. Например, С.Н. Братусь, В.П. Грибанов отмечали, что Госбанк СССР является органом государственного управления <1>. Аналогичное мнение присутствует в доктрине и сегодня. Например, Л.Г. Ефимова считает Банк России органом государственного управления специальной компетенции <2>, С.Э. Жилинский также относит Банк России к специфическим органам государственного управления <3>. Однако ради справедливости необходимо отметить, что в законодательстве современной России термин "орган государственного управления" не употребляется. Ему на смену пришел обобщающий термин "орган государственной власти", который больше соответствует принципу разделения властей и делению государственных органов на органы законодательной, исполнительной и судебной власти <4>.

-----  
<1> См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 302 - 305; Грибанов В.П. Юридические лица. М., 1961. С. 69 - 70.

<2> См.: Ефимова Л.Г. Банковское право. М., 1994. С. 7.

<3> См.: Жилинский С.Э. Правовая основа предпринимательской деятельности. М., 1999. С. 316. Схожие мнения относительно природы Банка России как органа государственной власти можно также найти, в частности, у следующих авторов: Ахмадиев Р.Я. Указ. соч. С. 41; Павлодский Е.А. Кредитные организации в России: правовой аспект. М., 2006. С. 11 - 14; Столяренко В.М. Центральный банк: проблемы правового статуса. СПб., 2001. С. 257.

<4> См.: Братко А.Г. Банковское право России. С. 369.

Более осторожна в определениях, но не менее справедлива позиция Я.А. Гейвандова относительно признания Банка России органом государственной власти <1>. По его мнению, конституционные нормы вполне определенно закрепляют общие правовые признаки, характеризующие качественную сторону юридического статуса Банка России как государственно-правового института. Конституция РФ, закрепив положения о Банке России в гл. "Федеративное устройство", посвященной государственному устройству страны и разграничению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, косвенно признает Банк России органом государственной власти. Возложенные на Банк России функции по вопросам денежной эмиссии, кредитного и валютного регулирования находятся согласно п. "ж" ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации. Кроме того, в России существуют и иные государственные органы, основанные на принципе независимости и не включенные в ст. 11 Конституции РФ, в частности, Прокуратура Российской Федерации или Счетная палата Российской Федерации. Отличие состоит лишь в том, что независимость Банка России закреплена непосредственно Конституцией РФ, т.е. на уровне закона высшей юридической силы, а не соответствующим федеральным законодательством, как это сделано в отношении Генеральной прокуратуры РФ или Счетной палаты РФ. Таким образом, учитывая данные положения Конституции РФ, а также закрепленные ею в ст. 75 правовые нормы об исключительности полномочий Банка России по осуществлению в стране денежной эмиссии и его независимости от других органов государственной власти при осуществлении им своей основной функции по защите и обеспечению устойчивости рубля, следует согласиться с Я.А. Гейвандовым, обосновывающим несомненность федерального государственно-правового статуса Банка России.

-----  
<1> См.: Гейвандов Я.А. Какой Центральный банк нужен Российской Федерации? С. 14 - 16.

Интересной, хотя и спорной, является позиция некоторых авторов, которым неопределенность законодательства в этом вопросе дает основание называть Банк России четвертой ветвью власти - "денежной властью" <1>. По их мнению, действующая Конституция РФ содержит в себе основные элементы материального обособления денежной функции государственной власти, что отражается в формальном обособлении в качестве самостоятельной ветви власти специальной системы органов, призванных осуществлять эту функцию, каковым является Банк России, образующий единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. Анализируя действующее российское законодательство, указанные авторы приходят к выводу, что в России существует законодательно закрепленная, но недостаточно разработанная система сдержек и противовесов в отношениях между Банком России и другими ветвями власти. Причем данная система обеспечивает проведение самостоятельной по отношению к другим органам государственной власти денежно-кредитной политики; создает условия, препятствующие узурпации любой из ветвей власти функции проведения денежно-кредитной политики и не позволяет денежной власти использовать свои функции в ущерб интересам общества и государства. При этом в целом справедливо замечание о том, что закрепление в

законодательстве положения о включении Банка России в систему разделения властей государства как раз и свидетельствует не об отнесении его к какой-либо из трех ветвей власти, а о наличии в единой системе государственной власти Российской Федерации четвертой (независимой) ветви власти <2>. Однако такое понимание статуса Банка России носит скорее публицистический, чем правовой характер, учитывая существующую в Российской Федерации систему разделения властей.

<1> См., например: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. С. 42; Столяренко В.М. Центральный банк: проблемы правового статуса. С. 273.

<2> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмальян А.М. Банковское право Российской Федерации. С. 373 - 377.

С точки зрения наличия у Банка России большого объема властных полномочий следовало бы внести поправки в Закон о Банке России, которыми статус Банка России определялся бы в качестве федерального органа государственной власти. Для обеспечения осуществления своих полномочий в рамках пруденциального банковского регулирования и надзора официальное придание статуса органа государственной власти Банку России, особенно в период становления банковской системы, имело бы в целом положительное значение. В то же время аргументами против установления указанного статуса являются следующие возможные последствия. Во-первых, закрепление за Банком России статуса органа государственной власти с большой долей вероятности повлекло бы за собой необходимость его бюджетного финансирования подобно иным органам государственной власти, а следовательно, применение им таких средств регулирования банковской деятельности, как рефинансирование кредитных организаций, операции на открытом рынке, могло бы стать затруднительным в силу отмеченного выше перенесения бремени изыскания средств на их использование в федеральном бюджете.

Во-вторых, такие изменения могли бы спровоцировать умаление закрепленной Конституцией РФ независимости Банка России от других органов государственной власти, что с неизбежностью повлекло бы установление его подотчетности и, соответственно, могло бы отрицательно сказаться на выполнении Банком России своих функций, в том числе основной своей задачи - защиты и обеспечения устойчивости рубля. История существования российского Центрального банка наглядно свидетельствует о пагубности практики всеобъемлющей подотчетности национального банка как предпосылки неизбежной зарегламентированности, увеличения административных начал в регулировании банковской системы и зависимости от политических настроений.

Вместе с тем потребности сегодняшнего как российского, так и зарубежного банковского рынка диктуют применение, в первую очередь, средств банковского регулирования, основанных на косвенном методе воздействия, широкой автономии и свободе усмотрения самих участников рынка банковских услуг. О наличии указанной тенденции говорит и отмеченное выше направление международных и национальных органов банковского регулирования развитых стран на применение в практике банковского регулирования и надзора мотивированного суждения самой кредитной организации о своем финансовом положении. Как было отмечено, по нашему мнению, содержательный подход должен внедряться в российскую систему банковского регулирования и надзора постепенно, без одномоментного исключения из регулятивных полномочий Банка России императивных начал. Однако закрепление за Банком России статуса органа государственной власти могло бы негативно отразиться и на осуществлении Банком России своих властных полномочий вследствие отмеченных выше недостатков включения его в систему органов государственной власти.

## § 2. Проблема унификации финансового регулирования и надзора

В целях наиболее полного рассмотрения организации банковского регулирования и надзора в России нельзя не затронуть вопрос об оптимальности существующей на сегодняшний день структуры регулирования. Только после исследования основных проблем правового положения субъекта, регулирующего рынок банковских услуг, возможно рассмотрение альтернатив его существованию и поиск оптимальных способов такой организации.

Организация надзора связана с историческими традициями и национальными особенностями государства. С этой точки зрения большинством авторов выделяются три группы стран:

1. Страны, где центральный банк монопольно осуществляет надзор за кредитными организациями (Греция, Италия, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Россия и др.).
2. Страны, в которых центральный банк разделяет обязанности по надзору с другими государственными органами (Испания, Канада и др.).



3. Страны, в которых органы надзора отделены от центрального банка (Германия, Дания, Норвегия, США, Франция, Швеция и др.) <1>.

<1> См., например: Столяренко В.М. Центральный банк: проблемы правового статуса. СПб., 2001. С. 76; Хохленкова М.А. Указ. соч. С. 11.

Хотя в целом схема единого центрального банка характерна для большинства государств, необходимо отметить, что в каждой из групп есть вполне благополучные страны, поэтому было бы неуместно говорить о какой-либо организации надзора как о единственно возможном решении. Так, по мнению В.М. Столяренко, различные современные системы организации банковского надзора отражают исторические особенности становления отдельных учреждений в конкретных странах, "ни экономическая теория, ни анализ организации государственных учреждений не могут предложить какой-либо единственно правильной модели, которая объективно была бы более эффективной, нежели все остальные" <1>. В то же время дискуссии о правовом положении Банка России как органа банковского регулирования и надзора, альтернативах его существованию продолжаются, и не только на теоретическом уровне. Так, унификация регулирования деятельности кредитных организаций и иных участников финансового рынка предусмотрена, в частности, Стратегией развития банковского сектора.

<1> Столяренко В.М. Центральный банк: проблемы правового статуса. СПб., 2001. С. 114.

Под унифицированным надзором в доктрине понимается совмещение регулятивно-надзорных функций за банковской деятельностью, рынком ценных бумаг и страхованием в одном надзорном органе <1>, так называемом мегарегуляторе.

<1> См.: Москвин В.А., Цыренов Л.Л. Унификация финансового надзора // Банковское дело. 2002. N 2.

Как отмечается в экономической литературе, "в основе идеи мегарегулирования - потребность в консолидированной оценке финансового положения финансовой организации, а также в прогнозировании и предотвращении накопления рисков в целом по группе" <1>.

<1> Ларина Л.И. Перспективы создания единого регулятора финансового рынка // Деньги и кредит. 2005. N 10.

Впервые идея мегарегулятора была предложена в конце 1999 г. компанией "Cadogan Financial" в исследовании, проведенном в интересах Федеральной комиссии по ценным бумагам (ФКЦБ) <1>, последующее упразднение которой и создание взамен Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) <2> положило начало активному обсуждению перспектив создания на базе ФСФР единого мегарегулятора финансовых рынков.

<1> Перспективы возрождения и развития российского рынка капитала // Cadogan Financial. 1999. Ноябрь. С. 128 - 129.

<2> На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945 (с послед. изм.)) ФКЦБ была упразднена. К вновь образованной ФСФР перешли функции по контролю и надзору упраздняемой ФКЦБ, функции по контролю и надзору в сфере финансовых рынков упраздняемого Министерства труда и социального развития Российской Федерации и функции по контролю и надзору деятельности бирж упраздняемого Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, функции по контролю и надзору в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений Министерства финансов Российской Федерации.

Очевидно, что в России такая потребность назревает в силу постепенного размывания границ различных финансовых рынков. Для кредитных организаций данные процессы выражаются в том, что многие банки являются членами различных предпринимательских объединений, активно работают не только на банковском, но и иных финансовых рынках. При этом в числе аргументов в пользу создания в России мегарегулятора часто называется также зарубежный положительный опыт в такой организации регулирования и надзора за финансовыми рынками <1>.

<1> См., например: Москвин В.А., Цыренов Л.Л. Указ. соч. С. 39.

Действительно, согласно исследованию, проведенному Ассоциацией региональных банков России, впервые единые органы финансового надзора появились в Норвегии в 1986 г., за ней, в 1988 г. - в Исландии и Дании, в 1991 г. - в Швеции, в 1997 г. - в Великобритании, а в 2002 г. - в Австрии и Германии. "Накануне вступления в Европейский союз аналогичная реформа финансового надзора произошла в Эстонии, Латвии, Венгрии и на Мальте. В Азии универсальные надзорные органы созданы в Японии, Китае, Казахстане, Южной Корее, Сингапуре и ряде других стран" <1>.

<1> Интервью с А. Мурычевым, бывшим президентом Ассоциации региональных банков России // Аналитический банковский журнал. 2005. N 8.

В то же время следует еще раз подчеркнуть, что в данном вопросе невозможно представить единственно верного решения, а слепое восприятие зарубежного опыта не может стать основой качественной административной реформы.

Учитывая изложенное, в целях наиболее полного рассмотрения вопроса о целесообразности создания мегарегулятора в России как оптимальной организации банковского регулирования следует проанализировать все аргументы за и против такой унификации. Для большей наглядности предлагается сгруппировать в таблицу соответствующие аргументы, приводимые различными авторами. При этом группировка предполагается исходя из отнесения тех или иных аргументов к различным характеристикам государственного органа, традиционно выделяемым в науке государственного управления. Исходя из этого предлагается структурировать различные доводы в рамках таких характеристик государственного органа, как функциональные, социологические, юридические и организационные <1> (см. таблицу).

<1> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. С. 194.

N п/п	Характеристики	Аргументы за проведение в России унификации финансового регулирования и надзора	Аргументы против проведения в России унификации финансового регулирования и надзора
1	Функциональные	Цели, задачи и принципы регулирования и надзора за финансовыми институтами аналогичны таковым в банковской сфере в силу принципиальной однородности угроз, которые несут в себе осуществляемые финансовыми институтами операции для устойчивости финансовой системы.	Специально в отношении банковского регулирования и надзора следует иметь в виду, что, кроме Банка России, ни один орган не имеет опыта организации системы банковского надзора, включая в данном случае в понятие опыта систему функциональных возможностей, кадрового обеспечения и представления о целях, задачах и направлениях развития надзора.

2		<p>В силу размывания границ между различными финансовыми институтами возникает необходимость всестороннего охвата регулированием и надзором деятельности нарождающихся финансовых конгломератов. В частности, в целях повышения эффективности надзора за финансовыми конгломератами возникает вопрос об эффективном надзоре за такими структурами как банковские группы и холдинги, так как фрагментированный надзор вероятнее всего не сможет идентифицировать и оценить общий консолидированный риск.</p>	<p>Некоторые рынки финансовых услуг в России развиты слабо, и говорить об их интеграции пока преждевременно. Должна быть достигнута зрелость финансового рынка, должны вырасти крупные и диверсифицированные финансовые институты.</p>
3	Юридические	<p>Унифицированный надзор может обеспечить более гибкое регулирование в отличие от раздельного надзора, который может быть затруднен желанием переложить ответственность друг на друга и пробелами в законодательстве, касающимися юрисдикции. Единая управленческая структура обеспечит более качественные коммуникативные процессы, координацию принятия решений и обмена информацией.</p>	<p>Неизбежно возникновение уверенности у общества в том, что кредиторы всех финансовых институтов (банковских, инвестиционно-банковских или страховых) защищены одинаково. Механизм координации же деятельности регуляторов можно наладить и иным образом: посредством издания регламентов взаимодействия между ними по вопросам регулирования отдельных аспектов финансового надзора.</p>
4		<p>Унифицированный надзор может помочь преодолеть фрагментарность и непоследовательность нормативной базы.</p>	<p>Неизбежны сложности в процессе подготовки такой нормативной базы, а также неизбежна низкая эффективность регулирования и надзора в переходный период.</p>

5	Организа- ционные	<p>Издержки на содержание регулятора могут быть уменьшены благодаря экономии масштаба: единое управление государственным органом, единое лицензирование, общие стандарты надзора. Унификация даст экономию на инфраструктуре, администрировании и системах поддержки. Например, можно использовать стандартное программное обеспечение, которое будет эффективным для всего спектра операций и позволит экономить вдвойне на сборе, обработке и анализе единого массива информации.</p>	<p>Учитывая слабость ресурсов государства, существование функциональных органов крайне важно, так как это создает возможность направленного внимания и целевых действий по содействию строительству "своих собственных отраслей". Создание же единого регулятора неизбежностью с повлечет как сокращение объема усилий, относящихся к каждой конкретной финансовой отрасли, так и сделает регулирование и надзор неповоротливыми.</p>
6		<p>При создании единого регулятора произойдет рост независимости органов регулирования.</p>	<p>Различные специализированные регуляторы обладают различной степенью независимости. В случае их объединения нет гарантий того, что ориентиром окажется регулятор, обладающий наибольшей независимостью. В то же время для Банка России, как было отмечено, независимость имеет чрезвычайно важное значение, вследствие чего при создании единого регулирующего органа, который не будет выведен из структур исполнительной власти, неизбежно произойдет потеря независимости при осуществлении банковского регулирования и надзора.</p>

7	Социологические	При создании единого регулятора произойдет рост зарплаты и преодоление недостатка ресурсов в финансовых ведомствах.	Возрастают затраты на оплату труда сотрудников, поскольку ее уровень в центральном банке традиционно выше, чем в других регулирующих органах. В противном случае процесс структурных изменений может повлечь за собой потерю части наиболее квалифицированных сотрудников и соответствующее снижение регулирующих возможностей мегарегулятора <*>.
---	-----------------	---	--

<\*> При создании таблицы были использованы цитаты из следующих источников: Ларина Л.И. Перспективы создания единого регулятора финансового рынка. С. 30 - 32; Интервью с А. Мурычевым. С. 16 - 21; Единый финансовый регулятор. Каким ему быть? // Аналитический банковский журнал. 2004. N 6; Москвин В.А., Цыренов Л.Л. Унификация финансового надзора. С. 38 - 40; Мегарегулятор останется в Правительстве // Коммерсант. 2006. 17 марта; Моисеев С. Административная реформа: мегарегулятор без мегарынка // www.fi.mifpr.ru; Миркин Я. Вся власть - в одни руки // www.mirkin.ru; Мегарегулятор - новый шаг в развитии финансового рынка: Интервью руководителя ФСФР О.В. Вьюгина от 7 сентября 2005 г. // www.fcsm.ru.

В заключение необходимо отметить, что неизбежно возникает обоснованная озабоченность, что сам процесс реформирования будет плохо организован и окажется излишне политизированным. В России, на наш взгляд, такая реакция особенно вероятна вследствие частого проведения мучительных экспериментов по реформированию различных органов государственной власти.

Таким образом, на наш взгляд, при наличии значительного числа весомых аргументов против полной унификации финансового надзора, говорить о существовании настоятельной потребности и, главное, всесторонней подготовленности к переходу в России к единому финансовому регулятору преждевременно, тем более, что, безусловно, возможны и более гибкие схемы унификации регулирования отдельных секторов финансового рынка. Альтернативой полной унификации может стать, например, создание дополнительной надстройки в виде главного надзорного органа или же передача полномочий такого главного надзорного органа Банку России. Возможно также объединение надзора в руках Банка России за банками, финансовыми группами, страховыми и инвестиционными компаниями. Такая система, на наш взгляд, является наиболее предпочтительной, так как позволит избежать кардинальной перестройки всей системы надзора и, с другой стороны, позволит охватить регулированием и надзором деятельность универсальных финансовых институтов.

В юридической литературе предлагаются сходные способы частичной унификации финансового надзора. Обосновываются следующие варианты перераспределения полномочий в рамках банковской системы.

"Первый вариант - сохраняется существующая структура системы Центрального банка РФ. В этом случае часть контрольно-надзорных функций сосредотачиваются в его руках. Второй вариант - помимо распределения функций сама система Центрального банка РФ преобразуется в Российскую резервную систему (РРС) во главе с Центральным банком. В таком случае возникает ряд очень серьезных проблем, среди которых особо следует выделить: а) принципы построения системы; б) структурные элементы системы, их экономическое и правовое положение; в) основы взаимодействия системы с коммерческими банками. Представляется, что только с созданием РРС возможно создание реальных предпосылок к преодолению монополизма ныне существующего Центрального банка России" <1>.

<1> Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А., Тосунян Г.А., Шерстобитова О.Н., Шерстобитов А.Е. Указ. соч. С. 16.

Принципиальным, по мнению указанных авторов, является распределение полномочий по осуществлению денежно-кредитной политики (обеспечение устойчивости денежного обращения,

эмиссия, установление курса валют и др.) и контрольно-надзорных полномочий между различными органами, осуществляющими руководство банковской системой.

Полномочия по осуществлению денежно-кредитной политики целесообразно, по их мнению, сохранить за Банком России, а функции второго рода (лицензирование, установление экономических нормативов и контроль за их соблюдением, контроль за соблюдением законности в деятельности банков и др.) целесообразно передать иному органу <1>.

<1> См.: Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А., Тосунян Г.А., Шерстобитова О.Н., Шерстобитов А.Е. Указ. соч. С. 17 - 18.

В то же время, как отмечается в литературе, Банк России выступает одновременно в двух ипостасях - как властный орган, применяющий санкции (замена руководителей кредитных организаций, наложение штрафов, отзыв лицензии и т.п.), и как участник гражданско-правового оборота. Это действительно может порождать конфликты. Как было отмечено, один из вариантов выхода из такой ситуации - передача надзорных функций в независимое от Центрального банка и не занимающееся коммерческой деятельностью учреждение. Вместе с тем, это не единственно возможный вариант. В ряде стран учитывают определенные преимущества сочетания в руках одного органа прямых и косвенных методов воздействия на "поднадзорных" (или трезво оценивают недостатки подобного решения) и сохраняют за центральными банками и те и другие методы и соответствующие средства регулирования (минимально необходимые), одновременно повышая транспарентность (прозрачность) и понятность самих регулятивных процедур. В любом случае важно учитывать специфику регулирования банковского сектора и понимать его глубокие отличия от других секторов экономики. Попытка решить этот сложный вопрос механическим путем по шаблону, принятому для других отраслей, будет иметь самые негативные последствия как для банков, так и для денежно-кредитной политики государства <1>.

<1> Материалы III международного банковского форума "Банковский надзор и финансовая стабильность" // Банковское дело. 2005. N 10.

Выполнение Банком России ряда регулирующих и надзорных функций обосновывается функциональной и экономической целесообразностью. Продолжая мысль об уместности сочетания в руках одного органа административных и экономических инструментов, реализуемых посредством прямых и косвенных методов воздействия, следует подчеркнуть особое значение данного симбиоза для обеспечения стабильности рынка банковских услуг в целом. "Банк России, выполняя функции кредитора последней инстанции, несет ответственность за финансовое состояние поднадзорных кредитных организаций, реализуя функции регулирования и надзора. Эмиссионная и надзорная функция должны быть объединены под эгидой одного государственного органа; обратное могло бы привести к снижению сбалансированности денежно-кредитной политики" <1>.

<1> Ларина Л.И. Как построить совершенную систему регулирования // Аналитический банковский журнал. 2005. N 8.

Учитывая изложенное, следует согласиться с мнениями тех авторов, которые считают вопрос сочетания административных и экономических инструментов в руках Банка России вполне обоснованными. На наш взгляд, дробление функций Банка России и передача их части другим регулирующим органам абсолютно неприемлемы. Кроме того, для управления банковской системой на верхнем уровне необходим сильный и независимый Центральный банк, который согласно ч. 2 ст. 75 Конституции РФ отвечает за устойчивость национальной валюты, а также в соответствии со ст. 4 Закона о Банке России обязан во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывать и проводить единую государственную денежно-кредитную политику <1>. В настоящей книге, как было не единожды отмечено, обосновывается идея наличия регулятивных полномочий Банка России, направленных на обеспечение стабильности рынка банковских услуг, не только в рамках пруденциального регулирования банковской деятельности, но и денежно-кредитного регулирования.

<1> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. С. 379.

Таким образом, многие инструменты денежно-кредитной политики не только направлены на обеспечение устойчивости национальной валюты, но выполняют также важнейшую регулирующую роль в банковской системе, а следовательно, невозможно без ущерба для цели обеспечения

устойчивости банковской системы выделить и передать иному органу все необходимые инструменты, применение которых обеспечивает такую стабильность.

На основании изложенного, на сегодняшний день представляется оптимальной существующая система регулирования банковского рынка, при которой Банк России, имея в арсенале весь комплекс различных инструментов, действуя независимо от других органов государственной власти, остается ответственным за обеспечение стабильности банковской системы. В то же время, учитывая интеграционные процессы на финансовых рынках, возможно, как было отмечено, объединение надзора в руках Банка России за банками, финансовыми группами и инвестиционными компаниями, субъектами рынка ценных бумаг, а также при необходимости и за иными субъектами финансовых рынков. Этому есть ряд серьезных аргументов, основная масса которых была отмечена в настоящем исследовании:

1. Цели, задачи и принципы регулирования и надзора за финансовыми институтами аналогичны таковым в банковской сфере в силу принципиальной однородности угроз, которые несут в себе осуществляемые финансовыми институтами операции для устойчивости финансовой системы. "Конечной целью государственного надзора и регулирования в финансовой сфере в рамках современной ее институциональной организации является обеспечение стабильности и ее центрального звена - денежной единицы" <1>, т.е. основной конституционной целью Банка России.

-----  
<1> Единый финансовый регулятор. Каким ему быть? С. 25.

2. Наличие конституционно закрепленной независимости Банка России от других органов государственной власти, как было отмечено в § 1 настоящей главы, имеет важнейшее значение для надлежащей реализации не только цели обеспечения устойчивости рубля, но и стабильности банковской системы. Таким образом, при передаче Банку России рассматриваемых дополнительных функций финансовый рынок без проведения ресурсоемкой административной реформы автоматически получит регулятор, независимый от исполнительной власти, что полностью соответствует одной из задач мегарегулирования.

3. Банк России уже сегодня обладает всеми организационными преимуществами, такими как разветвленная сеть территориальных учреждений; наличие развитой информационной инфраструктуры и квалифицированного персонала с достаточно высоким уровнем материального обеспечения.

4. Банк России обладает также финансовыми преимуществами, так как согласно ст. 2 Закона о Банке России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, не обременяя таким образом бюджет.

В то же время очевидно, что создание мегарегулятора, пусть даже на базе наиболее подготовленного для данного интеграционного процесса Банка России, представляет собой будущее финансового регулирования и надзора. На сегодняшний день необходимо хотя бы обеспечить существование эффективной системы обмена информацией об объектах надзора, с соответствующей степенью конфиденциальности, что сегодня, как известно, на практике далеко не всегда согласовано.

Так, весной 2007 г. в результате прошедших в конце февраля в Государственной Думе ФС РФ парламентских слушаний на тему "Соответствие нормативного регулирования и практики осуществления Банком России банковского надзора основным положениям федерального законодательства" встал вопрос об эффективности существующей институциональной организации банковского регулирования. По существу новый виток сделала концепция о целесообразности выделения банковского надзора из полномочий Банка России или о создании в России финансового мегарегулятора. В частности, изменениями, внесенными в Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (далее - Закон о противодействии легализации преступных доходов) <1> устанавливается обязанность Банка России согласовывать с уполномоченным органом рекомендации по разработке правил внутреннего контроля, порядок определения квалификационных требований к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля и программ его осуществления, а также требований к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, выгодоприобретателей, порядок представления информации в уполномоченный орган. Акты Банка России, изданные до вступления в силу Закона и подлежащие согласованию с уполномоченным органом после его вступления в силу, применяются до 1 января 2009 г. <2>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3418 (с послед. изм.).

<2> Федеральный закон от 12 апреля 2007 г. N 51-ФЗ "О внесении изменений в ст. 7 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // СЗ РФ. 2007. N 16. Ст. 1831.

Действительно, "в ближайшее время для повышения качества надзора на финансовых рынках требуется совершенствование методик обмена информацией между регуляторами. Механизм координации деятельности регуляторов можно наладить посредством издания регламентов взаимодействия между ними по вопросам регулирования отдельных аспектов финансового надзора. Кроме того, деятельность регуляторов может координироваться на уровне межведомственных комиссий, объединяющих в своем составе в том числе представителей профессиональных ассоциаций и саморегулируемых организаций" <1>.

-----  
<1> Ларина Л.И. Перспективы создания единого регулятора финансового рынка. С. 32.

С учетом последнего утверждения следует остановиться на рассмотрении роли саморегулируемых организаций на рынке банковских услуг. Если предположить, что передача функций по банковскому регулированию и надзору в руки мегарегулятора нецелесообразна, тогда, возможно, обоснованно осуществление ряда регулирующих полномочий негосударственными органами, объединениями самих кредитных организаций, особенно в условиях, когда необходимо привлечь кредитные организации к формированию собственных обоснованных суждений о своем финансовом положении, принятию мер по минимизации собственных рисков и в целом заботе о собственном устойчивом положении.

Согласно разработанной Г.А. Тосуняном теории саморегулирования банковского рынка банковские саморегулируемые организации (далее - банковские СРО) должны участвовать при применении Банком России различных инструментов не только пруденциального банковского регулирования и надзора, но и денежно-кредитного регулирования. Так, по мнению указанного автора, формы участия банковских СРО в денежно-кредитном регулировании должны быть аналогичны формам их участия в рамках пруденциального регулирования и состоять в консультациях с Банком России. Например, "участие саморегулируемых банковских организаций в установлении и изменении обязательных экономических нормативов, методик, требований и правил должно осуществляться посредством проведения консультаций между банковским сообществом в лице представителей банковской СРО и Банком России в лице его представителей" <1>. Как было отмечено в § 1 настоящей главы, в ст. ст. 72, 77 - 78 Закона о Банке России закрепляются основы взаимодействия Банка России с кредитными организациями, их ассоциациями и союзами. В данных статьях раскрывается принцип подотчетности Банка России через проведение им консультаций с указанными субъектами перед принятием наиболее важных решений нормативного характера, представление необходимых разъяснений и рассмотрение предложений по вопросам регулирования банковской деятельности, а также создание соответствующих комитетов и рабочих групп для изучения отдельных вопросов банковского дела. Таким образом, в рамках банковского регулирования законодательство в целом обеспечивает наличие обратной взаимосвязи с банковскими СРО. Основная масса предлагаемых Г.А. Тосуняном нововведений в рассматриваемой области относится к наделению банковских СРО контрольными полномочиями в рамках применения Банком России надзорных инструментов, в частности, предложения по участию представителей СРО в проверках кредитных организаций, передачи им полномочий по применению предупредительных мер воздействия, предоставлению возможностей по направлению ими ходатайств в Банк России о применении той или иной принудительной меры воздействия к кредитной организации в зависимости от серьезности допущенных нарушений, а также обязанности Банка России информировать банковские СРО о применяемых к кредитным организациям санкциях, что нашло отражение в подготовленной Ассоциацией российских банков Стратегии повышения конкурентоспособности национальной банковской системы РФ <2>.

-----  
<1> Тосунян Г.А. Теория саморегулирования рынка. С. 109.

<2> См.: Тосунян Г.А. Теория саморегулирования рынка. С. 109 - 126; см. также письмо Банка России от 27 июля 2005 г. N 04-15-4/3143 "О Стратегии повышения конкурентоспособности национальной банковской системы РФ" // СПС "Гарант".

Необходимо отметить, что многие из указанных идей нашли свое отражение в проекте Федерального закона N 348631-3 "О саморегулируемых организациях", который был вынесен на рассмотрение Государственной Думы еще в 2003 г., а подписан Президентом РФ только спустя четыре года, 1 декабря 2007 г. <1>. В то же время в рамках банковского сообщества не наблюдается единства мнений относительно целесообразности закрепления за банковскими СРО ряда регулирующих полномочий.

-----  
<1> Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" // СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6076.



Так, по мнению первого вице-президента Ассоциации региональных банков России А. Хандруева, возникают обоснованные опасения, что при закреплении за саморегулируемыми банковскими организациями полномочий по проведению инспекционных проверок своих членов, а также установлении обязанности по представлению членами отчетности в адрес СРО появится квазигосударственная структура, которая неизбежно будет носителем и выразителем интересов отдельных групп кредитных организаций. Все это таит опасность создания внутри СРО бюрократической вертикали, которая рано или поздно приведет к двоевластию в сфере регулирования и надзора в банковской деятельности <1>.

<1> См.: СРО: государство в государстве // Аналитический банковский журнал. 2004. N 6.

Следует отметить также, что членами банковских СРО по определению являются конкуренты, поэтому при возникновении административного начала в деятельности таких организаций неизбежна потеря баланса между часто противоречивыми частными интересами. Более того, сама по себе идея раскрытия информации о своей предпринимательской деятельности путем представления отчетности или допуска конкурентов к проведению проверок в своей организации, по меньшей мере, выглядит странно.

Согласно письму Банка России от 27 июля 2005 г. N 04154/3143 "О Стратегии повышения конкурентоспособности национальной банковской системы РФ" предлагаемые Ассоциацией российских банков направления развития саморегулирования существенно выходят за рамки общепризнанных международным сообществом принципов организации саморегулирования и представляют собой попытку прямого вмешательства в деятельность надзорного органа. Вместе с тем, по мнению Банка России, такое вмешательство окажет крайне негативное влияние на состояние банковского регулирования и надзора, а в ряде случаев это приведет к разглашению конфиденциальных сведений и банковской тайны.

Следует согласиться с мнением бывшего первого заместителя председателя Банка России А.А. Козлова о том, что в банковской сфере должна развиваться самоорганизация, "должно существовать лоббирование интересов банковского сообщества. И, без сомнения, должны существовать некоторые элементы саморегулирования в таких процессах, как создание и соблюдение кодекса поведения банкиров, как соблюдение деловой репутации участников рынка" <1>. По его мнению, когда банковские ассоциации смогут показать пример установления правил ими самими и жесткого контроля за их соблюдением, только тогда у них появится право на регулирование каких-то отдельных сфер деятельности.

<1> Гурвич В. Референдум по саморегулированию состоится не скоро // Аналитический банковский журнал. 2005. N 7.

### **Глава III. СРЕДСТВА ПРУДЕНЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ СТАБИЛЬНОСТЬ РЫНКА БАНКОВСКИХ УСЛУГ**

#### **§ 1. Система средств пруденциального регулирования, обеспечивающих стабильность рынка банковских услуг**

Банк России имеет очень широкий круг властных полномочий как в области денежно-кредитного (гл. VII Закона о Банке России), так и пруденциального регулирования, основные средства которого опосредованы нормами гл. X Закона о Банке России.

В рамках текущего параграфа оптимальной, на наш взгляд, является характеристика правового регулирования системы средств пруденциального регулирования с целью иллюстрации полномочий Банка России в области правового обеспечения стабильности рынка банковских услуг и выявления наиболее эффективных из существующих инструментов такого регулирования в последующих параграфах настоящей главы.

Рассмотрению правового регулирования основных средств денежно-кредитного регулирования, с точки зрения влияния на стабильность банковской системы, будет посвящена гл. IV настоящей книги.

Действующий Закон о Банке России, принятый Государственной Думой 27 июня 2002 г., воспроизводит положения ранее действовавшего Федерального закона от 2 декабря 1990 г. N 394-1 "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", закрепляя, что одной из основных целей деятельности Банка России является развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации.

Как было отмечено, в России закреплён и претворён в жизнь принцип осуществления Банком России функции регулирования и надзора за деятельностью банков и иных кредитных организаций, осуществляемых через действующий на постоянной основе орган - Комитет банковского надзора, порядок деятельности которого установлен соответствующим положением

<1>. Целью такого регулирования и надзора согласно ст. 62 Закона о Банке России, собственно, и выступает поддержание стабильного функционирования банковской системы. Иными словами, пруденциальное регулирование банковской деятельности имеет целью минимизировать различного рода банковские риски и тем самым обеспечить стабильное функционирование банковского сектора экономики в целом <2>. Банковский риск представляет собой вероятность финансовых потерь и банкротств в процессе банковской деятельности. При этом функционирование банка как коммерческой организации специальной правоспособности, стремящейся к получению максимальной прибыли, сопряжено с многочисленными рисками, в том числе непредсказуемого характера. Так как риск банка никогда не равен нулю, то он должен планироваться как вероятность в процентах. Основной задачей управления банковскими рисками экономисты называют соотношение прибыльности с соображениями безопасности и ликвидности в процессе управления банковским портфелем, т.е. активами и пассивами банков <3>. Банковские риски классифицируются по различным основаниям, в том числе в зависимости от состава клиентов банка, методов оценки, степени риска, особенностей их учета, возможности минимизации и методов регулирования. Так, на основании определенных Базельским комитетом трех групп рисков, Банком России письмом от 23 июня 2004 г. N 70-Т было принято указание оперативного характера <4>, где под банковским риском понимается присущая банковской деятельности возможность (вероятность) понесения кредитной организацией потерь или ухудшения ликвидности вследствие наступления неблагоприятных событий, связанных с внутренними факторами (сложность организационной структуры, уровень квалификации служащих, организационные изменения, текучесть кадров и т.д.) и (или) внешними факторами (изменение экономических условий деятельности кредитной организации, применяемые технологии и т.д.).

-----  
<1> На сегодняшний день действует Положение о Комитете банковского надзора Банка России, утв. решением Совета директоров Банка России от 10 августа 2004 г., протокол N 21 (с изм. от 26 марта 2007 г., протокол N 6) // ВБР. 2004. N 51; 2007. N 24.

<2> См.: Ерпылева Н.Ю. Банковское регулирование и надзор: новеллы российского законодательства // Законодательство и экономика. 2005. N 3, 4.

<3> См.: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А.Г. Грязновой. М., 2004. С. 847.

<4> Письмо Банка России от 23 июня 2004 г. N 70-Т "О типичных банковских рисках" // ВБР. 2004. N 38.

Согласно данному письму к типичным банковским рискам Банк России относит кредитный, страновой, рыночный, фондовый, валютный, процентный, операционный, правовой, стратегический, репутационный риски, а также риск потери ликвидности.

Следует подчеркнуть особое значение цели снижения банковских рисков, для решения которой Банк России использует, в первую очередь, инструменты пруденциального регулирования <1>.

-----  
<1> Вместе с тем необходимо отметить, что, например, риск потери ликвидности минимизируется, в первую очередь, средствами денежно-кредитного регулирования, исследованию которых посвящена гл. IV настоящей книги.

С учетом разработанной классификации средств банковского регулирования, обеспечивающих стабильность банковской системы, полагаем необходимым рассмотреть некоторые средства пруденциального регулирования банковской деятельности с точки зрения эффективности и адекватности их правового регулирования выявленным в гл. I настоящей книги целям банковского регулирования.

#### Принятие решения о государственной регистрации кредитных организаций, лицензировании их банковских операций

Полномочия Банка России в области государственной регистрации кредитных организаций и лицензирования банковских операций установлены Законом о Банке России, Законом о банках и банковской деятельности, а также рядом нормативных актов Банка России, основными из которых являются Инструкция Банка России от 14 января 2004 г. N 109-И "О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций" (с изм. от 5 февраля 2008 г. N 1977-У) <1> (далее - Инструкция Банка России N 109-И) и Положение Банка России от 9 июня 2005 г. N 271-П "О рассмотрении документов, представляемых в территориальное учреждение Банка России для

принятия решения о государственной регистрации кредитной организации, выдаче лицензий на осуществление банковских операций и ведении баз данных по кредитным организациям и их подразделениям" (с изм. от 27 ноября 2007 г. N 1935-У) <2>.

-----  
<1> ВБР. 2004. N 15; 2008. N 11.

<2> ВБР. 2005. N 40; 2007. N 71.

До вступления в силу Федерального закона от 21 марта 2002 г. N 31-ФЗ "О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц" <1> государственная регистрация кредитных организаций осуществлялась непосредственно Банком России. После вступления указанного Закона в силу Банк России только принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, а сама регистрация осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" <2>. В то же время полномочия по выдаче и отзыву лицензий кредитных организаций на осуществление банковских операций по-прежнему закреплены за Банком России.

-----  
<1> СЗ РФ. 2002. N 12. Ст. 1093 (с послед. изм.).

<2> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3431 (с послед. изм.).

Помимо общих требований Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" Законом о банках и банковской деятельности и указанными нормативными актами Банка России закреплен целый ряд дополнительных требований к кредитным организациям в целях принятия Банком России решения о государственной регистрации юридического лица в качестве будущей кредитной организации. Среди таких специфических дополнительных требований можно назвать, например, необходимость представления в Банк России наряду с другими документами бизнес-плана, документов, подтверждающих источники происхождения средств, вносимых учредителями - физическими лицами в уставный капитал кредитной организации, а также анкеты кандидатов на должности руководителя кредитной организации, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера кредитной организации и филиалов.

Целый ряд требований Закон о банках и банковской деятельности и Инструкция Банка России N 109-И предъявляют к учредителям кредитной организации. Ими могут быть юридические и (или) физические лица, участие которых в кредитной организации не запрещено федеральными законами. При этом учредители банка не имеют права выходить из состава участников банка в течение первых трех лет со дня его государственной регистрации. Учредители - юридические лица должны соответствовать определенным требованиям, в частности, иметь устойчивое финансовое положение, достаточно собственных средств для внесения в уставный капитал кредитной организации, осуществлять деятельность в течение не менее трех лет и др. По прямому указанию Инструкции Банка России N 109-И учредители - юридические лица должны соответствовать требованиям Положения Банка России от 19 марта 2003 г. N 218-П "О порядке и критериях оценки финансового положения юридических лиц - учредителей (участников) кредитных организаций" (с изм. от 15 декабря 2006 г. N 1764-У) <1>. Учредители - кредитные организации также должны быть финансово устойчивы <2>.

-----  
<1> ВБР. 2003. N 24; 2006. N 74.

<2> На сегодняшний день финансовое положение кредитной организации определяется исходя из критериев, установленных указанием Банка России от 31 марта 2000 г. N 766-У "О критериях определения финансового состояния кредитных организаций" (с изм. от 21 декабря 2000 г. N 874-У) // ВБР. 2000. N 19; N 31, 70 (далее - указание Банка России N 766-У).

Как отметил в своем Постановлении от 4 апреля 2002 г. N КА-А40/1767-02 Федеральный арбитражный суд Московского округа, законодателем выражено особое внимание к финансовой стабильности и к благополучию учредителя, определены требования и к источникам денежных средств, которые могут быть использованы в качестве взноса в уставный капитал. Определены также особые правила проверки соответствия учредителей кредитной организации предъявляемым законом требованиям. Законом установлено право Банка России отказать в даче согласия при определенных условиях на совершение сделки купли-продажи доли кредитной организации, финансовое положение которой является неудовлетворительным.

Таким образом, ограничения учредителя в вопросах распоряжения его имуществом в виде доли в уставном капитале кредитной организации служат целям обеспечения финансовых гарантий ее кредиторам, и этим же целям служит предусмотренный ст. 11 Закона о банках и

банковской деятельности комплекс мер по оценке финансового состояния каждого учредителя и обеспечения стабилизации вновь созданного банка не только через запрет на изменение размера его активов путем изъятия выбывающим участником-учредителем доли до истечения трех лет работы банка, но и запрет на замену этих лиц на каких-либо иных путем уменьшения доли учредителя банка в первые три года работы.

При представлении соответствующих документов Банк России согласно ст. 15 Закона о банках и банковской деятельности принимает в срок, не превышающий шести месяцев с даты представления всех необходимых документов, решение о государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций или об отказе в этом. Затем, после внесения уполномоченным регистрирующим органом в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи, Банк России уведомляет учредителей кредитной организации об этом с требованием произвести в месячный срок оплату 100% объявленного уставного капитала кредитной организации. И только при предъявлении документов, подтверждающих такую оплату, Банк России в трехдневный срок выдает кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций.

Кроме того, за Банком России согласно Закону о банках и банковской деятельности и Положению Банка России от 25 октября 2005 г. N 277-П "О книге государственной регистрации кредитных организаций" <1> закреплены полномочия по ведению книги государственной регистрации кредитных организаций, представляющей собой электронную базу данных, в отношении следующих объектов учета: кредитных организаций, их представительств и внутренних структурных подразделений, а также филиалов (в том числе созданных на территории иностранных государств) кредитных организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации, и содержащую определенные в данном Положении сведения о них.

-----  
<1> СПС "Гарант".

Одновременно Банк России при наличии оснований, установленных ст. 20 Закона о банках и банковской деятельности, вправе или, в определенных случаях, обязан отозвать лицензию у кредитной организации.

#### Установление квалификационных требований к должностным лицам кредитных организаций

Банк России в рамках полномочий по банковскому регулированию, установленных Законом о Банке России, имеет право предъявлять квалификационные требования к кандидатам на должности членов совета директоров (наблюдательного совета), единоличного исполнительного органа, его заместителей, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера кредитной организации, а также к кандидатам на должности руководителя, заместителей руководителя, главного бухгалтера, заместителей главного бухгалтера филиала кредитной организации.

При этом Банк России контролирует соответствие кандидатов на руководящие должности кредитной организации не только при принятии решения о ее государственной регистрации согласно Инструкции Банка России N 109-И. В процессе своей деятельности кредитная организация должна согласовывать с Банком России предполагаемые кандидатуры на указанные в Законе о банках и банковской деятельности должности путем направления в Банк России письменного уведомления, а Банк России, в свою очередь, в месячный срок со дня получения указанного уведомления дает согласие на соответствующие назначения или представляет мотивированный отказ в письменной форме на предусмотренных законом основаниях.

За кредитной организацией также закреплена обязанность в письменной форме уведомлять Банк России об освобождении соответствующих должностных лиц от занимаемых должностей.

#### § 2. Установление экономических нормативов, регулирующих деятельность кредитных организаций

Без преувеличения, одним из основных инструментов пруденциального регулирования являются экономические нормативы деятельности кредитных организаций, правом установления которых также наделен Банк России как орган банковского регулирования и надзора.

В связи с рассмотрением экономических нормативов как одного из основных средств, созданных для обеспечения стабильности банковской системы, следует указать на различие стратегической и текущей банковской надежности, о которой упоминают ряд авторов <1>. Так, текущая надежность кредитной организации тесно связана с текущей эффективностью деятельности банка, которая определяется ее финансовыми результатами. Что касается "стабильности банка в долгосрочном плане, то здесь банк может и не получать сегодня

сверхприбылей, но стремиться проводить политику обеспечения стратегической стабильности своего положения" <2>. Именно для этого и существуют обязательные нормативы, призванные гарантировать банк от банкротства, в чем и заключается общий смысл банковского регулирования и надзора со стороны Банка России. Таким образом, обязательные нормативы прежде всего должны гарантировать стратегическую надежность банка вне зависимости от мгновенной эффективности его работы.

-----  
<1> См., например: Буздалин А.В. Инструкция N 1. Приоритеты соблюдения нормативов // Банковское дело. 2000. N 6.

<2> Буздалин А.В. Указ. соч. С. 4.

В ст. 62 Закона о Банке России дан открытый перечень экономических нормативов - разновидности ограничения прав кредитных организаций пруденциального характера, которые кредитная организация обязана соблюдать при осуществлении банковской деятельности. Нормативы установлены в целях защиты прав и законных интересов кредиторов и вкладчиков банков и являются ограничениями права на распоряжение имуществом.

Обязательные нормативы - "требования публичного характера, направленные на поддержание кредитной организацией определенных пропорций показателей деятельности" <1>.

-----  
<1> Ерицын А.В. Указ. соч. С. 41.

Основным документом, устанавливающим правила определения большинства экономических нормативов, на сегодняшний день является Инструкция Банка России N 110-И. С принятием указанной Инструкции был исключен ряд обязательных нормативов, таких как: обязательный норматив максимального размера риска на одного кредитора (вкладчика), максимальный размер кредитного риска на одного акционера (участника), максимальный размер риска на одного инсайдера, максимальный размер привлеченных денежных вкладов (депозитов) населения, максимальный размер обязательств банка перед банками-нерезидентами и финансовыми организациями-нерезидентами, норматив использования собственных средств банка для приобретения акций (долей) одного юридического лица, норматив риска собственных вексельных обязательств и ликвидности по операциям с драгоценными металлами <1>. Вместе с тем необходимо заметить, что исключение ряда нормативов, как, например, обязательный норматив максимального размера риска на одного кредитора (вкладчика) и максимальный размер привлеченных денежных вкладов (депозитов) населения, связано с принятием Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" (далее - Закон о страховании вкладов) <2>, в соответствии с которым подлежат страхованию вклады (т.е. денежные средства в валюте Российской Федерации или иностранной валюте, размещаемые физическими лицами в банке на территории Российской Федерации на основании договора банковского вклада или договора банковского счета, включая капитализированные проценты на сумму вклада). Более того, если ранее кредитные организации рассчитывали показатели на определенные отчетные даты, то с вступлением в силу указанной Инструкции Банка России банки обязаны ежедневно рассчитывать нормативы, так как регулятору предоставлено право запрашивать информацию на любую дату. Данное положение способствовало повышению достоверности отчетности кредитных организаций в силу сложности фальсификации отчетности на ежедневной основе <3>.

-----  
<1> См.: Информация Департамента внешних и общественных связей Банка России от 15 января 2004 г. "Об инструкции Банка России "Об обязательных нормативах банков" // ВБР. 2004. N 3.

<2> СЗ РФ. 2003. N 52 (ч. 1). Ст. 5029 (с послед. изм.).

<3> При этом, как отмечает А.Ю. Симановский, директор Департамента банковского надзора Банка России, "речь идет об обязанности соблюдать обязательные нормативы. А способы контроля за соблюдением оставлены на усмотрение банков". Таким образом, это может быть как ежедневный расчет нормативов, так и система управления рисками, оценка ситуации с применением моделей состояния нормативов в зависимости от состояния соответствующих параметров. См.: Симановский А.Ю. Разумный надзор - не в ущерб надежности // Аналитический банковский журнал. 2004. N 6.

Таким образом, в целях обеспечения устойчивости кредитных организаций закон предоставляет Банку России право устанавливать на сегодняшний день следующие экономические нормативы:

- предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации;

- максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков;
- максимальный размер крупных кредитных рисков;
- нормативы ликвидности кредитной организации;
- нормативы достаточности собственных средств (капитала);
- размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков;
- минимальный размер резервов, создаваемых под риски;
- нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц;
- максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией (банковской группой) своим участникам (акционерам).

Экономические нормативы являются классическим примером средства государственного регулирования, основанного на применении экономических закономерностей и направленного на минимизацию различных банковских рисков, а также на устойчивое функционирование банковской системы в целом. Действительно, в основном они имеют экономическое содержание, доступное для понимания только специалистам в этой области.

Для иллюстрации действия экономических нормативов необходимо рассмотреть основополагающий норматив, правовое регулирование которого осуществляется сегодня не ст. 62 Закона о Банке России, а ст. 11 и ст. 11.2 Закона о банках и банковской деятельности: "Минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций", "Минимальный размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций". Правовое регулирование указанного норматива выведено также из-под действия Инструкции Банка России N 110-И и в целом из компетенции Банка России, который сегодня имеет право определения только его рублевого эквивалента. Включение норм о минимальном размере уставного капитала и собственных средств кредитных организаций в текст Закона о банках и банковской деятельности, а также исключение его установления из компетенции Банка России было осуществлено Федеральным законом от 3 мая 2006 г. N 60-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" и Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" <1> (далее - Федеральный закон N 60-ФЗ), вступившим в силу с 1 января 2007 г.

-----  
<1> СЗ РФ. 2006. N 19. Ст. 2061.

До принятия указанного Закона данный экономический норматив в силу его особой значимости также регулировался специальным указанием Банка России. В соответствии с указанием Банка России от 1 декабря 2003 г. N 1346-У "О минимальном размере уставного капитала для создаваемых кредитных организаций, размере собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций в качестве условия создания на территории иностранного государства их дочерних организаций и (или) открытия их филиалов, размере собственных средств (капитала) для небанковских кредитных организаций, ходатайствующих о получении статуса банка" <1>, Банк России устанавливал следующие требования:

-----  
<1> ВБР. 2003. N 71 (утратило силу).

1. Минимальный размер уставного капитала для создаваемых банков, независимо от доли участия в них иностранного капитала, на день подачи документов в территориальное учреждение Банка России должен составлять сумму, эквивалентную 5 млн. евро.

2. Минимальный размер уставного капитала для создаваемых небанковских кредитных организаций на день подачи документов в территориальное учреждение Банка России, должен составлять сумму, эквивалентную 500 тыс. евро.

3. Размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций в качестве условия создания на территории иностранного государства их дочерних организаций и (или) открытия их филиалов по состоянию на первое число месяца, предшествующего дню подачи документов в территориальное учреждение Банка России, должен быть не менее суммы, эквивалентной 5 млн. евро. Рублевый эквивалент указанных минимальных размеров ежеквартально устанавливается Банком России.

Такие значения кредитная организация обязана была соблюдать на установленные в данном указании моменты своей деятельности <1>. Однако в силу существования указанного правила была достаточно распространена ситуация, когда размер уставного капитала кредитной организации, которая была зарегистрирована значительное время назад, соответствовавший на момент регистрации установленному размеру, по истечении времени не мог выполнить одной из основных своих функций - гарантировать интересы кредиторов. Безусловно, такое положение не способствовало стабильности в рамках банковской системы. Ситуация осложнялась еще одним немаловажным фактором. При проверках деятельности кредитных организаций часто выявляется

также недобросовестность учредителей при формировании уставного капитала, и в первую очередь это касается кредитных организаций, созданных в начале - середине 90-х гг. прошлого века, которые на сегодняшний день имеют не только небольшой уставный капитал, но и возникают обоснованные опасения в отношении его формирования "ненадлежащими источниками (активами)" <2>. Наибольшее число таких нарушений было выявлено при проведении проверок кредитных организаций, связанных с процедурой принятия банков в систему страхования вкладов граждан. Связано это, в частности, с тем, что правила ст. 73 Закона о Банке России о временных ограничениях при проведении проверок кредитных организаций, когда проверкой могут быть охвачены только пять календарных лет деятельности кредитной организации, предшествующие году проведения проверки, не распространяются на тематические инспекционные проверки для установления фактов, которые связаны с определением соответствия банка требованиям к участию в системе страхования вкладов <3>. Как справедливо отмечается в литературе, с точки зрения обеспечения прозрачности структуры собственности кредитных организаций важно иметь в виду, что "именно собственники, как правило, определяют политику банка и степень его участия в противоправной деятельности. Значительный вклад в процесс борьбы с преступным капиталом принесло рассмотрение Банком России ходатайств кредитных организаций о приеме в систему страхования вкладов" <4>.

<1> Так, Федеральный арбитражный суд Московского округа удовлетворил иск о признании недействительным отказа в государственной регистрации кредитной организации и обязанности ответчика (Банка России) принять решение о регистрации, поскольку Банк России неправомерно требовал применения новых требований к величине уставного капитала кредитной организации, в то время как на момент подачи документов уставный капитал кредитной организации соответствовал ранее установленным показателям. См.: Постановление ФАС Московского округа от 7 февраля 2003 г. N КГ-А40/147-03.

<2> Термин "ненадлежащие источники" впервые был сформулирован в Положении Банка России от 26 ноября 2001 г. N 159-П "О методике расчета собственных средств (капитала) кредитных организаций" (ВБР. 2001. N 73 (утратило силу)) как денежные средства и (или) иное имущество (далее - имущество), прямым или косвенным (через третьих лиц) источником которого явилось имущество, предоставленное самой кредитной организацией, и (или) имущество, предоставленное другими лицами, в случае, если кредитная организация прямо или косвенно (через третьих лиц) приняла на себя риски (опасность) понесения потерь, возникшие в связи с предоставлением указанного имущества. На сегодняшний день указанные вопросы регулируются Положением Банка России от 10 февраля 2003 г. N 215-П "О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций" (ВБР. 2003. N 15 (с послед. изм.)) (далее - Положение Банка России N 215-П), а также указанием Банка России от 6 февраля 2006 г. N 1656-У "О действиях при выявлении фактов (признаков) формирования источников собственных средств (капитала) (их части) с использованием ненадлежащих активов" (ВБР. 2006. NN 16, 41).

<3> См., например: информация в СМИ относительно проверок банков для вступления в систему страхования вкладов граждан: интервью с Председателем Банка России С. Игнатьевым "Укрепление рубля - объективный процесс" // Финансовые известия. 09.04.2003; [www.finiz.ru](http://www.finiz.ru); Данилов-Данильян А. В каждом банке есть свой черный список // Московские новости. События. Бизнес. 2005. N 14; Тофанюк Е. Для коммерческих банков наступает судный день // [www.infotatcenter.ru](http://www.infotatcenter.ru). 31.03.2003.

<4> Козлов И. Теневые капиталы в банковской системе: проблемы и решения // Банковское дело в Москве. 2005. N 2.

Сегодня согласно Федеральному закону N 60-ФЗ банк, имевший на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере ниже суммы рублевого эквивалента 5 млн. евро, вправе продолжать свою деятельность при условии, что размер его собственных средств (капитала) не будет снижаться по сравнению с уровнем, достигнутым на 1 января 2007 г. При снижении размера собственных средств (капитала) банка вследствие изменения методики определения размера собственных средств (капитала) банк в течение 12 месяцев должен достичь либо минимального размера собственных средств (капитала), рассчитанного по новой методике (для банков, имевших на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере, равном сумме рублевого эквивалента 5 млн. евро и выше), либо размера собственных средств (капитала), имевшихся у него на 1 января 2007 г., рассчитанного по новой методике (для банков, имевших на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере ниже суммы рублевого эквивалента 5 млн. евро).

Следует заметить, что рассматриваемый норматив минимального размера уставного капитала представляет собой так называемый статический аспект достаточности капитала, необходимость соблюдения которого, как было отмечено, привязывается к определенным моментам деятельности кредитной организации. В то же время существует и понятие

динамической стабильности собственных средств, которому в банковском праве соответствует второй важнейший норматив - достаточности собственных средств (капитала) банка <1> (Н1), числовые значения и методика расчета которого установлены в Инструкции Банка России N 110-И. Как верно отмечается в научной литературе, "размер уставного капитала, зафиксированный в уставе общества, никогда не соответствует стоимости реально полученных обществом денежных средств и имущества, ибо речь идет о статике и динамике в соотношении уставного капитала и имущества в условиях функционирования банка" <2>. Указанный норматив согласно п. 2.1 указанной Инструкции регулирует (ограничивает) риск несостоятельности банка и определяет требования по минимальной величине собственных средств (капитала) банка, необходимых для покрытия кредитного и рыночного рисков, который определяется как отношение собственных средств (капитала) банка <3> к суммарному объему активов, взвешенных по уровню риска (коэффициент Кука). Минимально допустимое значение норматива Н1 устанавливается в зависимости от размера собственных средств (капитала) банка: для банков с размером собственных средств (капитала) не менее суммы, эквивалентной 5 млн. евро - 10%, для других - 11% и должно соблюдаться банком в процессе его деятельности.

-----  
<1> См.: Ерпылева Н.Ю. Банковское регулирование и надзор: новеллы российского законодательства.

<2> Кравцова С.Ю. Специфика правового регулирования уставного капитала банка // Государство и право. 1999. N 11.

<3> Собственные средства (капитал) банка определяются в соответствии с указанным выше Положением Банка России N 215-П.

С учетом выделяемой в литературе классификации, обязательные экономические нормативы делятся на две группы: нормативы, несоблюдение которых следует рассматривать в качестве признаков (например, норматив ликвидности), сигналов к проведению дополнительного содержательного анализа ситуации, а также нормативы, выполнение которых следует рассматривать в качестве критериев развития ситуации в банке. Главным нормативом из последней группы является норматив достаточности капитала <1>.

-----  
<1> См.: Симановский А.Ю. О развитии содержательных подходов в надзоре // Деньги и кредит. 2003. N 1.

Как справедливо отмечает А.В. Ерицян, "необходимо подчеркнуть особую значимость базового норматива - минимального размера собственных средств (капитала) кредитной организации. Данный норматив обеспечивает наличие достаточного объема капитала банка и является основой для расчета значений иных нормативов. Поэтому необходим особый режим контроля за соблюдением кредитными организациями данного норматива, устанавливающий такие правила, которые бы стимулировали поддержание значения данного показателя в допустимых значениях" <1>.

-----  
<1> Ерицян А.В. Указ. соч. С. 42.

Следует отметить, что такой стимуляцией, по сути, является сама методика определения обязательных экономических нормативов, практически все из которых, за исключением норматива ликвидности, рассчитываются исходя из размера собственных средств кредитной организации, побуждая, таким образом, для соблюдения необходимых значений таких нормативов поддерживать размер собственных средств на необходимом уровне. Например, согласно п. 4.1 Инструкции Банка России N 110-И норматив максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6) регулирует (ограничивает) кредитный риск банка в отношении одного заемщика или группы связанных заемщиков, определяет максимальное отношение совокупной суммы кредитных требований банка к заемщику или группе связанных заемщиков к собственным средствам (капиталу) банка и не должен превышать 25%. Таким образом, очевидно, что чем больше размер собственных средств банка, тем больше будет допустимая максимальная сумма кредитных требований банка к заемщику или группе взаимосвязанных заемщиков, иными словами, тем больше банк сможет выдать кредитов. Обратной стороной наличия такой зависимости от размера собственных средств (капитала) являются попытки банков всеми законными и незаконными путями увеличить размер собственных средств если не в реальности, то на бумаге. Таким образом, применение обязательных экономических нормативов как основных инструментов пруденциального банковского регулирования, направленных на обеспечение стабильности банковской системы, не всегда достигает искомой цели, а наоборот, при превращении в необходимость для кредитных



организаций соблюдения неких формальных критериев может стать фактором дестабилизации из-за потери прозрачности и достоверности информации, представляемой банками регулятору.

Следует отметить, что частично минимизировать негативные последствия низкого размера уставного капитала и собственных средств российских кредитных организаций и ориентировать их на поддержание адекватной величины капитала призваны нормы указанного выше Федерального закона N 60-ФЗ.

Как отмечается в пресс-релизе Базельского комитета по банковскому надзору о Базеле II, капитал служит основой развития любого банка и обеспечивает способность банка компенсировать неожиданные убытки. Эффективно управляемые банки с адекватной величиной капитала более устойчивы в отношении потерь и в большей степени способны (по сравнению с недостаточно капитализированными банками) предоставить кредиты розничным клиентам и субъектам бизнеса на протяжении всего цикла деловой активности, в том числе в периоды ее спадов. Таким образом, достаточный уровень капитала способствует укреплению общественного доверия к банковской системе в целом <1>.

<1> См.: информация Банка России от 4 августа 2004 г. "О новом соглашении по оценке достаточности капитала Базельского комитета по банковскому надзору и перспективах его реализации в России" // ВБР. 2004. N 47.

Вместе с тем очевидно, что отмеченные выше изменения смогут лишь частично решить проблему формального соблюдения банками экономических нормативов как критериев устойчивости кредитных организаций. В то же время это позволит встать на путь достижения должного уровня капитализации российской банковской системы и в большей степени приблизиться к обеспечению реальной ответственности банка перед кредиторами в пределах минимального размера имущества, в силу наличия надзора со стороны Банка России за соответствующим размером и порядком формирования имущества банка <1>.

<1> См.: Кравцова С.Ю. Указ. соч. С. 53.

В целях характеристики правового регулирования обязательных экономических нормативов следует, на наш взгляд, остановиться на рассмотрении норматива минимального размера резервов, создаваемых под риски.

Так, ст. 24 "Обеспечение финансовой надежности кредитной организации", включенная законодателем в гл. III "Обеспечение стабильности банковской системы, защита прав, интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций" Закона о банках и банковской деятельности, предусматривает, что в целях обеспечения финансовой надежности кредитная организация обязана создавать резервы (фонды), в том числе под обесценение ценных бумаг, порядок формирования и использования которых устанавливается Банком России. При этом минимальные размеры резервов (фондов) устанавливаются Банком России.

Общий порядок формирования резервов установлен Положением Банка России N 283-П. По сравнению с ранее действовавшим Положением Банка России от 9 июля 2003 г. N 232-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери" <1> новое Положение Банка России N 283-П, следуя международному содержательному подходу к банковскому регулированию и надзору, в большей степени ориентировано на применение кредитными организациями мотивированного суждения.

<1> ВБР. 2003. N 45 (утратило силу).

Согласно п. 1.3 указанного Положения под возможными потерями кредитной организации применительно к формированию резервов понимается риск понесения убытков в будущем по причине возникновения таких обстоятельств, как, например, неисполнение обязательств контрагентами кредитной организации по заключенным ею сделкам (совершенным операциям); снижение стоимости активов кредитной организации или увеличение объема обязательств и (или) ее расходов по сравнению с ранее отраженными в бухгалтерском учете.

С целью минимизации соответствующих рисков кредитная организация обязана создавать резервы, классифицируя на основании п. 1.4 Положения Банка России N 283-П отдельные элементы расчетной базы резерва в одну из пяти групп риска с точки зрения вероятности потерь. Для реализации указанной задачи кредитная организация самостоятельно, исходя из оценки влияния различных факторов риска, выявленных в результате анализа финансовой отчетности контрагента и других данных о состоянии и финансовых результатах деятельности контрагента, в соответствии с методиками, утвержденными внутренними документами кредитной организации, отвечающими требованиям Положения Банка России N 283-П, оценивает финансовое состояние контрагента с целью выявления вероятности невыполнения им договорных обязательств.

При этом перечень используемых для анализа финансового положения контрагента показателей и порядок их расчета определяются кредитной организацией самостоятельно в зависимости от отрасли (направления) и сферы деятельности контрагента, задач анализа и с учетом всей имеющейся информации как на отчетные, так и на внутримесячные (внутриквартальные) даты.

На основании указанной информации и с учетом иных существенных факторов кредитная организация выносит мотивированное (профессиональное) суждение об уровне соответствующего риска. При этом она должна приложить все разумные усилия для получения информации, необходимой для принятия мотивированного суждения о размере резерва на возможные потери.

Практически аналогичный порядок для формирования резервов на возможные потери по ссудам установлен Положением Банка России N 254-П.

Собственно, "само понятие мотивированного суждения (хотя и не называвшегося так) появилось вместе с первой инструкцией Банка России по резерву на возможные потери по ссудам" <1>. Роль регулятора здесь выражается в том, что ему "важно знать, что его "подопечные" правильно оценивают риски, верно выстраивают свою кредитную политику и не подвергают свою организацию и ее клиентов опасности катастрофы" <2>.

<1> Андреев В. Мотивированное суждение - между формой и содержанием // Банковское дело в Москве. 2005. N 2.

<2> Там же. С. 23.

Таким образом, в рамках указанного средства пруденциального регулирования банковской деятельности можно наблюдать симбиоз банковского регулирования рассматриваемых отношений со стороны Банка России посредством установления комплекса специальных нормативных требований по формированию соответствующих резервов и саморегулирования кредитных организаций при помощи формулирования мотивированного суждения об уровне рисков и размере резервов. В качестве инструмента пруденциального банковского надзора в рассматриваемом случае выступают закрепленные в гл. 8 Положения Банка России N 283-П и гл. 9 Положения Банка России N 254-П полномочия Банка России, реализуемые его территориальными учреждениями в ходе инспекционных проверок, по оценке обоснованности мотивированного суждения кредитной организации и правильности формирования соответствующего резерва на возможные потери. Учитывая изложенное, применение данного экономического норматива является одним из перспективных направлений пруденциального регулирования, так как основывается не столько на мнении регулятора, сколько на суждении самой кредитной организации об уровне рисков, а следовательно, как было отмечено, реализует на национальной почве тенденции международного пруденциального регулирования и надзора. В данном контексте следует остановиться на достаточно сложной для российского рынка банковских услуг проблеме эффективности мотивированного суждения кредитных организаций как способа минимизации банковских рисков и основы рассмотренных выше средств пруденциального банковского регулирования. Следует признать не вполне удачными нормы указанных Положений Банка России с точки зрения обеспечения надежности банковской системы. Как было отмечено в гл. I настоящей книги, при отсутствии должного уровня развития соответствующего рынка и, главное, рыночной дисциплины прямое копирование зарубежного содержательного подхода к банковскому регулированию и надзору будет производить дестабилизирующий эффект. Практика применения указанных положений Банка России свидетельствует о преждевременности внедрения инструмента мотивированного суждения в том виде, в котором этот институт существует за рубежом. Рассматриваемыми Положениями Банка России, с одной стороны, предоставлена практически неограниченная свобода кредитным организациям по классификации соответствующих активов в различные категории качества, а с другой стороны, полномочия Банка России по контролю за правильностью и обоснованностью классификаций активов кредитных организаций сведены к минимуму и ограничиваются в основном полномочиями рекомендательного характера. В российских условиях такое правовое регулирование неизбежно приводит к злоупотреблениям свободой со стороны кредитных организаций. В качестве иллюстрации можно привести установленный Банком России порядок оценки кредитного риска кредитной организацией. Согласно Положению Банка России N 254-П для минимизации кредитного риска кредитные организации должны изучать информацию о заемщиках. При этом в соответствии с п. 3.1 Положения Банка России N 254-П оценка кредитного риска по каждой выданной ссуде (профессиональное суждение) должна проводиться банком на постоянной основе. Кредитная организация выносит профессиональное суждение по результатам комплексного и объективного анализа деятельности заемщика с учетом его финансового положения, качества обслуживания долга по ссуде, а также всей имеющейся у кредитной организации информации о любых рисках заемщика. При этом источники получения информации кредитная организация определяет самостоятельно исходя из необходимости и достаточности такой информации для формирования

профессионального суждения о размере расчетного резерва. Положением Банка России N 254-П устанавливается также примерный перечень информации, которую кредитная организация может использовать для анализа финансового положения заемщика. Указанные оценочные критерии необходимости и достаточности информации, отсутствие нормативно закрепленной обязанности кредитных организаций по включению в досье заемщиков определенного перечня информации существенно затрудняют осуществление эффективного надзора за качеством профессиональных оценок и, главное, практически блокируют применение мер ответственности, так как профессиональному суждению регулятора противостоит основанное на содержании правовых норм профессиональное суждение банка.

В сложившейся ситуации представляется совершенно справедливым мнение начальника Департамента банковского регулирования и надзора Банка России А.Ю. Симановского о том, что "признание приоритета за содержательным началом в общем случае не может в существующей ситуации восприниматься как принципиальный отказ от установления норм и правил" <1>. Вместе с тем, по нашему мнению, важным является не только потенциальное признание необходимости существования норм и правил в рассматриваемой области, но и достаточно детализированное их нормативное закрепление. Необходимо внести изменения в Положение Банка России N 283-П и Положение Банка России N 254-П, которыми бы определялись более четкие и детализированные ориентиры, по которым должны создаваться методики, в частности, оценки финансового состояния контрагентов кредитных организаций с целью выявления вероятности невыполнения ими договорных обязательств, за несоблюдение которых Банк России как орган банковского надзора имел бы возможность применять предупредительные и принудительные меры воздействия, в том числе основанные на профессиональном суждении регулятора. При этом необходимо обязать кредитные организации создавать такие внутренние правила, процедуры и методики, в которых бы детализировались достаточно четкие нормативные предписания.

-----  
<1> Симановский А.Ю. Принципы и правила в регулировании банковской деятельности: отдельные аспекты методики и практики // Деньги и кредит. 2005. N 2.

Завершая характеристику правового регулирования обязательных экономических нормативов, следует отметить возможные в ближайшем будущем изменения в их правовом регулировании, связанные с отказом от унификации экономических нормативов и переходом к их дифференциации в зависимости от финансовой устойчивости банков. Согласно заявлению заместителя Председателя Банка России Г. Меликьяна, "предполагается создание системы поощрений для банков с высокой степенью финансовой устойчивости, имеющих прозрачную структуру собственности, большой опыт работы и хорошую систему корпоративного управления. Такие банки могли бы реже подвергаться проверкам, а нормативы для них могли бы стать такими, которые бы позволяли активнее двигаться вперед" <1>.

-----  
<1> ЦБ намерен изменить принципы банковского надзора // Коммерсант. 28.03.2006.

### § 3. Установление правил деятельности (банковской, бухгалтерской и статистической отчетности)

В соответствии со ст. 4 Закона о Банке России к его функциям, в частности, относится установление правил проведения банковских операций, правил бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации. Указанные полномочия развиваются в ст. 57, где закрепляется, что такие правила применяются в отношении бухгалтерской и статистической отчетности, которая составляется за период, начинающийся не ранее даты опубликования указанных правил <1>, а также в ст. ст. 8, 40 и 43 Закона о банках и банковской деятельности.

-----  
<1> На сегодняшний день действует целый ряд нормативных актов Банка России, устанавливающих указанные правила. К их числу, в частности, относятся: указание Банка России от 16 января 2004 г. N 1375-У "О правилах составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации" (с изм. от 19 декабря 2005 г. N 1642-У) // ВБР. 2004. N 12 - 13; 2005. N 18; 2006. N 3; указание Банка России от 16 января 2004 г. N 1376-У "О перечне, формах и порядке составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации" // ВБР. 2004. N 12 - 13 (с послед. изм.); указание Банка России от 17 декабря 2004 г. N 1530-У "О порядке составления кредитными организациями годового бухгалтерского отчета" // ВБР. 2004. N 73.

На сегодняшний день согласно положениям указания Банка России от 16 января 2004 г. N 1376-У "О перечне, формах и порядке составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации" в такой перечень входит около 80

форм различной отчетности и другой информации кредитных организаций, представляемой регулятору с установленной в указании периодичностью <1>. В данном контексте нельзя не отметить важнейший этап в развитии банковской системы России - переход кредитных организаций на мировые стандарты финансовой отчетности (МСФО). Указанный переход осуществлялся кредитными организациями в несколько этапов <2>. Согласно п. 1.1 Методических рекомендаций для составления финансовой отчетности в соответствии с МСФО на базе бухгалтерской отчетности, составленной в соответствии с российскими правилами бухгалтерского учета, кредитные организации используют метод трансформации, т.е. перегруппировывают статьи бухгалтерского баланса и отчета о прибылях и убытках, вносят необходимые корректировки и применяют профессиональные суждения.

-----

<1> Так, ФАС Московского округа не посчитал обоснованными доводы государственного предприятия "Российская финансовая корпорация" о том, что оно не является кредитной организацией, так как не отвечает установленным в Законе о банках и банковской деятельности критериям отнесения организации к числу кредитных. В силу выдачи государственному предприятию лицензии, предоставляющей ему право привлекать средства юридических лиц на условиях, определяемых кредитными договорами и предоставлять кредит по соглашению с заемщиками, предприятие приобрело функции кредитной организации и обязано соблюдать требования о представлении отчетности. Отсутствие у предприятия по состоянию на конкретную дату кредиторов и вкладчиков не является обстоятельством, исключающим ответственность за нарушение сроков сдачи отчетности. См.: Постановление ФАС Московского округа от 13 ноября 2003 г. N КА-А40/8657-03.

<2> Письмом Банка России от 10 февраля 2006 г. N 19-Т были утверждены Методические рекомендации "О порядке составления и представления кредитными организациями финансовой отчетности", заменившие собой аналогичные Методические рекомендации, разработанные Банком России для первоначального этапа перехода на МСФО (далее - Методические рекомендации) (ВБР. 2006. N 12 - 13). Кроме того, 6 июля 2007 г. Банком России было выпущено письмо N 102-Т, устанавливающее Методические рекомендации территориальным учреждениям Банка России по анализу финансовой отчетности, составленной кредитными организациями в соответствии с МСФО // ВБР. 2007. N 40.

При этом в соответствии с п. 5 указания Банка России от 25 декабря 2003 г. N 1363-У "О составлении и представлении финансовой отчетности кредитными организациями" (с изм. от 7 октября 2005 г. N 1625-У) <1> составление и представление в Банк России финансовой отчетности в соответствии с Методическими рекомендациями не отменяет составления и представления кредитными организациями в территориальные учреждения Банка России бухгалтерской отчетности, составленной в соответствии с законодательством России и других форм отчетности в соответствии с требованиями нормативных актов Банка России.

-----

<1> ВБР. 2003. N 72; 2005. N 56.

Таким образом, обеспечен постепенный переход кредитных организаций на указанные стандарты отчетности, являющейся с экономической точки зрения гораздо более прозрачной <1>.

-----

<1> Применение в деятельности кредитных организаций МСФО, в частности, не позволяют им искусственно наращивать свой капитал, не прибегая при этом к реальному увеличению капитала. "Пример такого "надувательства" продемонстрировал Сбербанк России в августе 1998 года: когда государство отказалось от выплат по своему внутреннему долгу, оформленному в государственные ценные бумаги (ГКО и ОФЗ), и фактически эти бумаги не стоили ни копейки, Сбербанк продолжал их учитывать на своем балансе по номинальной стоимости. В результате Сбербанк демонстрировал прибыль, в то время как практически все без исключения российские банки несли огромные убытки" // Газета.ru. 29.07.2005.

Кроме того, на кредитные организации как субъекты рынка банковских услуг, чья финансовая устойчивость является объектом пристального внимания государства в лице Банка России, осуществляющего государственное регулирование их деятельности, возлагается обязанность по опубликованию отчетности <1>. Согласно требованиям указания Банка России от 14 апреля 2003 г. N 1270-У "О публикуемой отчетности кредитных организаций и банковских/консолидированных групп" в состав публикуемой отчетности включаются такие важнейшие документы, как бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках, данные о движениях средств, информация об уровне достаточности капитала, величине резервов на покрытие сомнительных ссуд и иных активов и др.

-----

<1> В настоящее время указанные вопросы регулируются указанием Банка России от 14 апреля 2003 г. N 1270-У "О публикуемой отчетности кредитных организаций и банковских/консолидированных групп" // ВБР. 2003. N 25.

В качестве инструмента, способствующего преодолению недостаточной открытости как одной из негативных черт банковской деятельности, неизменно порождающей тенденцию к дестабилизации рынка банковских услуг, можно назвать и перспективное направление в рамках банковского регулирования, заключающееся в определении Банком России рекомендаций по информационному содержанию и организации WEB-сайтов кредитных организаций в сети Интернет <1>. Согласно указанному нормативному акту Банком России рекомендовано кредитным организациям размещать на своих WEB-сайтах не только идентифицирующую их информацию, но и функциональные данные о разрешенных предоставляемых услугах, а также отчетные данные, включающие в себя большинство форм бухгалтерской и финансовой отчетности за два последних истекших года деятельности кредитных организаций. Таким образом, потребитель услуг, предоставляемых на рассматриваемом рынке, имеет возможность получить больше информации о деятельности кредитной организации, с которой он собирается или уже находится в договорных отношениях, что, безусловно, способствует повышению его уверенности в надлежащей осведомленности о ее текущем финансовом положении и имеет результатом уменьшение риска потери деловой репутации и вероятности возникновения наиболее опасной для стабильности банковской системы необоснованной паники контрагентов кредитных организаций. Вместе с тем указанный положительный момент, связанный с раскрытием большего объема информации потребителям, может иметь и обратный эффект, приводя к возникновению целого ряда банковских рисков. Появление в данной области банковских рисков связано, в первую очередь, с привлечением к созданию WEB-сайта банка сторонних организаций, а значит, с опасностью возникновения зависимости от добросовестности их деятельности <2>. При этом на сегодняшний день нормативно установлены лишь правила действий кредитной организации на случай возникновения непредвиденных обстоятельств в данной сфере.

<1> См.: указание оперативного характера Банка России от 3 февраля 2004 г. N 16-Т "О рекомендациях по информационному содержанию и организации WEB-сайтов кредитных организаций в сети Интернет" // ВБР. 2004. N 11.

<2> Необходимо отметить, что появление банковских рисков, связанное с привлечением к деятельности банков третьих организаций, свойственно в целом такому направлению банковской деятельности, как предоставление электронных банковских услуг, или Интернет-банкинга. Данное обстоятельство отмечается рядом исследователей. См., например: Лямин Л.В. Анализ факторов риска, связанных с Интернет-банкингом // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2006. N 6. По мнению Л.В. Лямина, "органы управления кредитной организацией стоят перед необходимостью организации особого процесса управления банковскими рисками, ассоциируемыми с заказной обработкой банковских данных и возможной зависимостью от других сторонних организаций".

Так, согласно п. 3.7 Положения Банка России от 16 декабря 2003 г. N 242-П "Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах" (с изм. от 30 ноября 2004 г. N 1521-У) (далее - Положение Банка России N 242-П) <1> кредитная организация должна иметь разработанные планы действий на случай непредвиденных обстоятельств с использованием дублирующих (резервных) автоматизированных систем и (или) устройств, включая восстановление критических для деятельности кредитной организации систем, поддерживаемых внешним поставщиком (провайдером) услуг.

<1> ВБР. 2004. N 7, 74.

Внутренними документами должен быть определен порядок проверки этих планов в части их выполнимости в случаях возникновения непредвиденных обстоятельств, а также перечень непредвиденных обстоятельств, в отношении которых разрабатываются планы действий. Однако данными правилами не могут быть минимизированы многочисленные риски, могущие возникнуть в связи с неизбежным участием сторонних организаций, не только при организации WEB-сайтов, но и, в частности при предоставлении кредитными организациями электронных банковских услуг. Учитывая данное обстоятельство, на сегодняшний день крайне актуальным с точки зрения обеспечения стабильности банковской системы является нормативное закрепление полномочий регулятора по применению средств банковского регулирования и надзора к таким сторонним организациям, зависимость кредитных организаций от которых неуклонно растет <1>.

<1> Ради справедливости необходимо отметить, что согласно "Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год" было намечено мероприятие, связанное с участием Банка России в разработке проекта Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы "О Банке России" и "О банках и банковской деятельности" в части расширения полномочий Банка России по осуществлению надзора за организациями-провайдерами, оказывающими кредитным организациям услуги по осуществлению видов деятельности, функций или процессов, обычно выполняемых самими кредитными организациями (аутсорсинг) // П. 6 Приложения V.4 к "Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год", одобр. Советом директоров Банка России 30 октября 2006 г. // ВБР. 2006. N 66.

В этой связи следует упомянуть, что для стабильности рынка банковских услуг поддержание деловой репутации кредитных организаций имеет важнейшее значение в силу неоднократно отмеченной закрытости банковской информации как признака самой банковской деятельности. Учитывая данный фактор, минимизация репутационного риска, связанного с искажением информации на WEB-сайте, использованием недобросовестными организациями - поставщиками (провайдерами) информации, составляющей банковскую тайну, или в целом опубликованием негативной информации о банке, членах органов управления или его служащих в СМИ, а также связанного с высказываниями "экспертов", политических деятелей или должностных лиц приобретает особый характер в силу возможных существенных или даже катастрофических последствий не только для отдельных банков, но и всего банковского рынка <1>. Таким образом, вопрос доверия играет существенную роль в обеспечении стабильности рынка банковских услуг. Еще А.И. Каминка отмечал, что кредитные отношения основаны на доверии. По его мнению, "доверие должно иметь под собой твердую почву, соответствовать реальным отношениям, без чего оно может привести к катастрофе. Но так или иначе создавшееся доверие является решающим моментом в процессе оказания кредита. И пока распространено убеждение в устойчивости сложившихся хозяйственных отношений, вопрос о ликвидности банковских активов не имеет особого значения" <2>. Указанное представляется крайне важным фактором, влияющим на устойчивость отдельных кредитных организаций и всей банковской системы в целом. Более того, рискнем предположить, что потенциальное недоверие является, подобно отмеченным выше трем характеристикам банковской деятельности, таким же негативным свойством банковской деятельности, в большей степени проявляющимся и влияющим на стабильность развивающихся рынков, к которым, безусловно, относится и российский. Иначе говоря, риск потери деловой репутации очень высок для российских банков, они перманентно существуют в условиях недоверия к устойчивости их банковской деятельности <3>. Именно поэтому снижение риска потери деловой репутации имеет для российских банков, не имеющих возможности похвастаться столетиями успешной и устойчивой работы, первостепенное значение. И если на увеличение указанного риска влияют практически любые негативные факторы, что отчетливо видно из нормативных и рекомендательных актов Банка России, затрагивающих вопросы риска деловой репутации, то уменьшить его гораздо сложнее. Согласно п. 3.1 письма Банка России от 30 июня 2005 г. N 92-Т "Об организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах" <4> возникновение риска потери деловой репутации может быть обусловлено следующими внутренними и внешними факторами.

-----  
<1> Например, Альфа-банку удалось доказать в суде, что заметка ИД "Коммерсант", опубликованная в июле 2004 г., в разгар банковского кризиса "доверия" (Банковский кризис вышел на улицу // Коммерсант. 07.07.2004), повлекла не только возникновение крупных материальных убытков, но и причинила ущерб его деловой репутации // Ведомости. 09.06.2005.

<2> Каминка А.И. Основы предпринимательского права. Петроград, 1917.

<3> Однако, как показывают последние события на мировом рынке банковских услуг, даже мировой кредитный кризис августа 2007 г. был вызван во многом тем, что участники рынка утратили доверие друг к другу из-за кризиса на рынке ипотечных кредитов и отсутствия достоверной и полной информации, предоставляемой средствами массовой информации. Банки, опасаясь неверного истолкования фактов, в конечном итоге отказывались от взаимного кредитования // Ведомости. 16.10.2007.

<4> ВБР. 2005. N 34.

Повышению риска потери деловой репутации может способствовать несоблюдение кредитной организацией (аффилированными лицами кредитной организации, дочерними и зависимыми организациями, реальными владельцами кредитной организации) законодательства Российской Федерации, учредительных и внутренних документов кредитной организации, обычаев делового оборота, принципов профессиональной этики, неисполнение договорных обязательств перед кредиторами, вкладчиками и иными клиентами и контрагентами, отсутствие во внутренних

документах механизмов, позволяющих эффективно регулировать конфликт интересов клиентов и контрагентов, учредителей (участников), органов управления и (или) служащих, а также минимизировать негативные последствия конфликта интересов, в том числе предотвращение предъявления жалоб, судебных исков со стороны клиентов и контрагентов и (или) применение мер воздействия со стороны органов регулирования и надзора. Неспособность кредитной организации, ее аффилированных лиц, а также реальных владельцев эффективно противодействовать легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также иной противоправной деятельности, осуществляемой недобросовестными клиентами и контрагентами и (или) служащими кредитной организации, также называется Банком России в качестве фактора, увеличивающего вероятность возникновения рассматриваемого риска. Кроме того, причинами его возникновения могут стать недостатки в управлении банковскими рисками кредитной организации, приводящие к возможности нанесения ущерба деловой репутации; осуществление кредитной организацией рискованной кредитной, инвестиционной и рыночной политики, высокий уровень операционного риска, недостатки в организации системы внутреннего контроля, в том числе в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; недостатки кадровой политики при подборе и расстановке кадров, несоблюдение принципа "знай своего служащего"; возникновение у кредитной организации конфликта интересов с учредителями (участниками), клиентами и контрагентами, а также другими заинтересованными лицами, а также опубликование негативной информации о кредитной организации или ее служащих, учредителях (участниках), членах органов управления, аффилированных лицах, дочерних и зависимых организациях в средствах массовой информации.

Управление риском потери деловой репутации необходимо, по мнению Банка России, в целях снижения возможных убытков, сохранения и поддержания деловой репутации кредитной организации перед клиентами и контрагентами, учредителями (участниками), участниками финансового рынка, органами государственной власти и местного самоуправления, банковскими союзами (ассоциациями), саморегулируемыми организациями, участником которых является кредитная организация. Для выявления и оценки факторов возникновения риска потери деловой репутации, эффективной оценки самого риска, а также изучения степени подверженности кредитной организации воздействию указанного риска могут использоваться различные критерии, предусмотренные внутренними документами кредитной организации.

Представляется также, что сегодня значительную роль в снижении риска потери деловой репутации может сыграть, с точки зрения предпринимателей, присвоение кредитным организациям международных рейтингов авторитетных рейтинговых агентств или рейтингов национальной системы рейтингования, для физических лиц (потребителей) - участие банков в системе страхования вкладов.

В завершение рассмотрения проблем правового регулирования данного средства банковского регулирования следует отметить еще одну важнейшую тенденцию в рамках применения указанного инструмента. Согласно рекомендациям Базельского комитета наиболее адекватным отражением финансового положения кредитных организаций в рамках современной банковской системы, основанной на наличии многоуровневых связей ее субъектов, является их консолидированная отчетность, которая составляется и представляется в Банк России головной организацией банковской группы о деятельности такой группы, и включает консолидированный бухгалтерский отчет, консолидированный отчет о прибылях и убытках, а также расчет рисков на консолидированной основе <1>. Целью составления консолидированной отчетности является установление характера влияния на финансовое состояние кредитных организаций, их вложений в капиталы других юридических лиц, операций и сделок с этими юридическими лицами, возможностей управлять их деятельностью, а также определение совокупной величины рисков и собственных средств банковской или консолидированной группы.

<1> В настоящее время правовое регулирование данных вопросов осуществляется Положением Банка России от 5 января 2004 г. N 246-П "О порядке составления головной кредитной организацией банковской (консолидированной) группы консолидированной отчетности" (с изм. от 9 июля 2007 г. N 1859-У) // ВБР. 2004. N 10; 2007. N 44; Положением Банка России от 30 июля 2002 г. N 191-П "О консолидированной отчетности" (с изм. от 9 июля 2007 г. N 1858-У) // ВБР. 2002. N 58; 2007. N 44. Как справедливо отмечается в литературе, вопрос консолидированного надзора за банковской группой становится сегодня актуальным в связи с процессами интеграции в банковском секторе. Так, "в результате слияний появляются банковские группы и холдинги, объединяющие несколько банков, развивается "разделение труда" - одни привлекают, другие размещают, происходит перенос рисков", вследствие чего реальную ситуацию может выявить только консолидированный надзор". См.: Поздышев В.А. Проект TACIS "Банковской надзор и отчетность" // Деньги и кредит. 2005. N 10.

Представление кредитными организациями финансовой отчетности является не только средством банковского регулирования, обеспечивающего стабильность банковской системы путем мониторинга финансового состояния каждого отдельного банка, но и выполняет более глобальные задачи.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, "получение Банком России отчетности от кредитных организаций необходимо для разработки и проведения денежно-кредитной и валютной политики, составления платежного баланса РФ, анализа поступлений и остатков на счетах по учету средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов" <1> и др.

-----  
<1> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". М., 2003.

#### § 4. Установление требований к внутреннему контролю в кредитной организации и противодействие легализации преступных доходов

Наряду с рассмотренными выше правилами осуществления кредитными организациями банковских операций, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности и иной информации, ст. 57 Закона о Банке России также определяет полномочия Банка России по установлению обязательных для кредитных организаций правил организации внутреннего контроля. В то же время правовое регулирование организации внутреннего контроля в кредитных организациях, подобно обязательным экономическим нормативам, осуществляется не только нормами гл. X указанного Закона, но и ст. 10, а также ст. 24 гл. III Закона о банках и банковской деятельности, посвященной обеспечению финансовой надежности кредитных организаций, где закреплено, что кредитная организация обязана организовать внутренний контроль, обеспечивающий надлежащий уровень надежности, соответствующий характеру и масштабам проводимых операций.

Необходимо отметить, что появление такого средства банковского регулирования, как внутренний контроль, связано с последствиями активного развития банковской деятельности в России. Как отмечается в литературе, "непростая экономическая обстановка, сложившаяся в России к концу 90-х годов, потребовала от коммерческих банков и Банка России определенных действий, направленных на защиту интересов клиентов, и, разумеется, самих банков от происходящих неблагоприятных событий в банковской сфере страны" <1>. Таким образом, институт внутреннего контроля банков как инструмент минимизации банковских рисков, "обеспечения такого порядка проведения банковских операций и сделок, который способствует достижению поставленных целей при соблюдении требований законодательства, нормативных актов Банка России, внутренних процедур, стандартов и правил" <2>, безусловно, должен выполнять в банке важнейшую защитную функцию <3>.

-----  
<1> Гордиенко А.В. Внутренний контроль в банках // Деньги и кредит. 2000. N 7.

<2> Арсланбеков-Федоров А.А. Служба внутреннего контроля банка: организация и функционирование // Банковское дело. 2002. N 1.

<3> Как и в случае с большинством охарактеризованных выше средств банковского регулирования, в основу правового регулирования внутреннего контроля также положены международные документы Базельского комитета, в том числе "Система внутреннего контроля в банках: основы организации" (1998 г.), применение которого в работе кредитных организаций рекомендовано письмом Банка России от 10 июля 2001 г. N 87-Т // ВБР. 2001. N 44 - 45.

Правовое регулирование организации внутреннего контроля в кредитных организациях осуществляется на сегодняшний день Положением Банка России N 242-П, согласно которому внутренний контроль представляет собой деятельность, осуществляемую кредитной организацией в целях обеспечения эффективности и результативности финансово-хозяйственной деятельности при совершении банковских операций и других сделок, эффективности управления активами и пассивами и управления банковскими рисками; достоверности, полноты, объективности и своевременности составления и представления финансовой, бухгалтерской, статистической и иной отчетности, а также информационной безопасности; соблюдения нормативных актов, стандартов саморегулируемых организаций и внутренних документов, а также исключения вовлечения кредитной организации и участия ее служащих в противоправную деятельность, в том числе в деятельность по легализации преступных доходов. Для достижения указанных целей в каждой кредитной организации создается система внутреннего контроля, представляющая собой совокупность системы органов и направлений внутреннего контроля.



Таким образом, служба внутреннего контроля, имеющая в соответствии с Положением Банка России N 242-П широкие полномочия в различных областях деятельности кредитной организации, гарантируемые ее независимостью от органов управления банка, создается в целом для обеспечения эффективного и стабильного функционирования всей кредитной организации.

Внутренний контроль, по сути, представляет собой инструмент банковского саморегулирования, так как контроль в данном случае осуществляется самой кредитной организацией, которая остается ответственной за его надлежащее качество. Банк России, в свою очередь, осуществляет надзор за надлежащим осуществлением внутреннего контроля в кредитных организациях. Однако по тем же причинам, что и другие средства банковского регулирования, в основе которых лежит саморегулирование, внутренний контроль на сегодняшний день также не смог стать подлинно эффективным инструментом банковского регулирования российского рынка банковских услуг.

Вместе с тем значимость указанного инструмента переоценить сложно, ведь эффективность и добросовестность службы внутреннего контроля банка свидетельствует о надежности и эффективности деятельности самой кредитной организации, и наоборот, неудовлетворительное качество деятельности указанной службы, выражающееся в основном в низком показателе обнаруживаемых правонарушений, практически всегда дает регулятору законные основания полагать, что в деятельности банка присутствуют существенные недостатки.

Необходимо также отметить неразрывную связь института внутреннего контроля и такого инструмента банковского регулирования, как противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В ст. 3 Закона о противодействии легализации преступных доходов внутренний контроль определяется как деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, по выявлению операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

Таким образом, деятельность по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма осуществляется в том числе в рамках внутреннего контроля. Вместе с тем как внутренний контроль в кредитной организации не исчерпывается указанной деятельностью по противодействию легализации преступных доходов, так и наоборот, участие кредитной организации в противодействии легализации таких доходов осуществляется не только в рамках внутреннего контроля. Так, согласно ст. 4 Закона о противодействии легализации преступных доходов к мерам, направленным на противодействие легализации преступных доходов, кроме обязательных процедур внутреннего контроля, относятся, в частности, меры обязательного контроля. Если в рамках внутреннего контроля кредитная организация выявляет операции, подлежащие обязательному контролю, то в рамках обязательного контроля кредитная организация представляет в уполномоченный орган информацию об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих обязательному контролю, перечень которых установлен в ст. 6 Закона о противодействии легализации преступных доходов. При этом, хотя уполномоченным органом на сегодняшний день является Федеральная служба по финансовому мониторингу, согласно рассматриваемому федеральному закону порядок представления информации в уполномоченный орган в отношении кредитных организаций устанавливается Банком России. Учитывая изложенное, полагаем, что требования к кредитным организациям по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма представляют собой самостоятельный инструмент пруденциального регулирования в части установления таких требований и пруденциального надзора в части наблюдения за их выполнением кредитными организациями и применения к ним мер воздействия. Одной из основных обязанностей организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, является разработка правил внутреннего контроля и программы его осуществления. Правила внутреннего контроля согласно п. 2 ст. 7 Закона о противодействии легализации преступных доходов должны включать порядок документального фиксирования необходимой информации, порядок обеспечения конфиденциальности информации, квалификационные требования к подготовке и обучению кадров, а также критерии выявления и признаки необычных сделок. При этом правила внутреннего контроля для кредитных организаций разрабатываются с учетом рекомендаций, утверждаемых Банком России <1>. Правовое регулирование работы кредитных организаций по выявлению и документальному фиксированию сомнительных операций представляет безусловный интерес, и не только в силу особого внимания регулятора к надлежащей организации такой работы при выборе оснований применения к кредитной организации мер воздействия.

<1> Как было отмечено, с 2009 г. Банк России будет обязан согласовывать с уполномоченным органом рекомендации по разработке правил внутреннего контроля, порядок определения квалификационных требований к специальным должностным лицам, ответственным

за соблюдение правил внутреннего контроля и программ его осуществления, а также требований к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, выгодоприобретателей, порядок представления информации в уполномоченный орган.

Как отмечается в письме Банка России от 26 декабря 2005 г. N 161-Т "Об усилении работы по предотвращению сомнительных операций кредитных организаций" <1>, совершение кредитными организациями сомнительных операций может создавать ситуации, угрожающие законным интересам вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, и в конечном итоге стабильности банковской системы Российской Федерации.

-----  
<1> ВБР. 2005. N 70.

Вместе с тем представляется, что правовое регулирование рассматриваемого средства банковского регулирования, так же как и рассмотренное выше правовое регулирование порядка классификации кредитными организациями соответствующих активов в различные категории качества, не адекватно существующему низкому уровню развития российского рынка банковских услуг и рыночной дисциплины на этом рынке. Регулирование данного средства осуществляется не только нормативными актами Банка России <1>, но и, как было отмечено, при помощи документов Банка России, носящих рекомендательный характер <2>. Кредитные организации зачастую не склонны выполнять рекомендации Банка России при разработке правил внутреннего контроля и особенно в отношении критериев и признаков необычных сделок (сомнительных операций) и последствий их выявления. Документы рекомендательного характера не могут быть эффективными в условиях формального подхода банков к организации внутреннего контроля, к организации работы по выявлению операций клиентов, несущих повышенную степень риска, и применению к таким клиентам соответствующих мер. Например, одним из основных элементов управления банковскими рисками является предусмотренный Базелем I (принцип 15) и другими Базельскими документами принцип "знай своего клиента" (know your customer), который необходимо выполнять кредитной организации в том числе для эффективного противодействия легализации преступных доходов. Вместе с тем порядок выполнения указанного принципа предусмотрен письмом Банка России от 30 июня 2005 г. N 92-Т "Об организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах" <3>, носящим рекомендательный характер. Реализация принципа "знай своего клиента", согласно письму Банка России N 92-Т, в кредитной организации предусматривает: тщательную проверку достоверности сведений, предоставляемых клиентами и контрагентами, учредителями (участниками); анализ документов, определяющих правовой статус клиента и контрагента, а также полномочий лиц, заключающих договоры; определение сферы деятельности клиентов и контрагентов, анализ информации об их деловой репутации, анализ изменения показателей отчетности, изменение сферы деятельности постоянных клиентов и контрагентов.

-----  
<1> Например, Положение Банка России от 19 августа 2004 г. N 262-П "Об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (с изм. от 14 сентября 2006 г. N 1721-У) // ВБР. 2004. N 54; 2006. N 56.

<2> Например, письмо Банка России от 13 марта 2008 г. N 24-Т "О повышении эффективности работы по предотвращению сомнительных операций" // ВБР. 2008. N 13; письмо Банка России от 26 января 2005 г. N 17-Т "Об усилении контроля за операциями с наличными денежными средствами" // СПС "Гарант"; письмо Банка России от 24 марта 2005 г. N 47-Т "О методических рекомендациях по проведению проверки и оценки организации внутреннего контроля в кредитных организациях" // СПС "Гарант"; письмо Банка России от 6 апреля 2005 г. N 56-Т "О методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // СПС "Гарант"; письмо Банка России от 13 июля 2005 г. N 99-Т "О методических рекомендациях по разработке кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // ВБР. 2005. N 37; письмо Банка России от 26 декабря 2005 г. N 161-Т "Об усилении работы по предотвращению сомнительных операций кредитных организаций" // ВБР. 2005. N 70; письмо Банка России от 30 августа 2006 г. N 115-Т "Об исполнении Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" в части идентификации клиентов, обслуживаемых с использованием технологий дистанционного банковского обслуживания (включая интернет-банкинг)" // ВБР. 2006. N 50; письмо Банка России от 27 апреля 2007 г. N 60-Т "Об особенностях обслуживания кредитными организациями клиентов с использованием

технологии дистанционного доступа к банковскому счету клиента (включая Интернет-банкинг)" // ВБР. 2007. N 25; и др.

<3> ВБР. 2005. N 34. Согласно данному письму принцип "знай своего клиента" включает мониторинг движения и изменения объемов денежных потоков по банковским счетам (вкладам), в том числе в результате осуществления операций с повышенной степенью риска, и мониторинг движения денежных средств и иного имущества, находящихся в доверительном управлении кредитной организации, а также иных операций клиентов и контрагентов, осуществляемых кредитной организацией, для принятия своевременных мер по минимизации типичных банковских рисков (например, кредитного, рыночного, операционного, ликвидности, правового и других), для выявления подозрительных операций, в том числе операций, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма. Основной процедурой реализации данного принципа является идентификация клиентов кредитной организации (изучение, проверка информации, максимально возможное подтверждение и обоснование имеющихся сведений о клиенте, его операциях и других сделках, установление и идентификация выгодоприобретателей по ним).

Примечательно, что Ассоциацией российских банков был разработан меморандум <1>, также содержащий рекомендации кредитным организациям по применению в практической деятельности набора мер, направленных на минимизацию вовлечения кредитных организаций в сомнительные финансовые схемы недобросовестных клиентов, в том числе призывающий соблюдать принцип "знай своего клиента".

-----  
<1> Письмо Банка России от 23 августа 2006 г. N 111-Т "О меморандуме комитета АРБ по вопросам противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма" // ВБР. 2006. N 48. Текст меморандума размещен на сайте Ассоциации российских банков в сети Интернет [www.arb.ru/site/comitets/comm.php?id=23&page=1](http://www.arb.ru/site/comitets/comm.php?id=23&page=1).

Однако, исходя из отсутствия в нормативных актах императивных требований, банками зачастую, например, не анализируется представляемая клиентами отчетность на предмет ее соответствия масштабам их деятельности для выявления операций, несущих повышенную степень риска (сомнительных операций) <1>. При этом банки мотивируют свой отказ от такого содержательного анализа деятельности клиента нежеланием нарушать нормы гражданского законодательства при открытии клиентам банковских счетов и совершении ими операций по счету, а также отсутствием согласно абз. 2 ст. 58 Закона о Банке России у него права устанавливать прямо или косвенно не предусмотренные федеральными законами ограничения на проведение операций клиентами кредитных организаций и обязывать кредитные организации требовать от их клиентов документы, не предусмотренные федеральными законами.

-----  
<1> Примечателен в этой связи ответ Банка России на вопрос о праве кредитной организации представлять информацию о принимаемых ею мерах в целях противодействия легализации преступных доходов проверяющим Банка России, а также обращаться к клиенту за разъяснениями или дополнительными документами, необходимыми ей для осуществления внутреннего контроля, учитывая, что в соответствии с требованиями ст. 4, п. 6 ст. 7 Закона о противодействии легализации преступных доходов кредитные организации, представляющие соответствующую информацию в уполномоченный орган, не вправе информировать об этом клиентов или иных лиц. По мнению Банка России, согласно п. 1 ст. 7 Закона о противодействии легализации преступных доходов на кредитную организацию возложена обязанность документально зафиксировать и представить сведения о подлежащих обязательному контролю и необычных операциях в уполномоченный орган. Соответственно, в рамках исполнения федерального закона кредитная организация вправе обратиться к клиенту за получением необходимых ей для осуществления внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма разъяснений и (или) документов при условии, что такой запрос не будет мотивирован принятием кредитной организацией мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // п. 4 информационного письма Банка России от 20 марта 2003 г. N 3 "Обобщение практики применения Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // ВБР. 2003. N 22.

Получается, что банки предпочитают иметь дело с недостоверными документами, сопровождающими в большинстве случаев сделки, связанные с обналичиванием. Следует отметить, что в целом более полной реализации принципа "знай своего клиента" должен способствовать правовой механизм, предусмотренный Федеральным законом от 30 декабря 2004

г. N 218-ФЗ "О кредитных историях" (далее - Закон о кредитных историях) <1>. Однако в отсутствие реально функционирующей, всеобъемлющей системы информирования о кредитных историях заемщиков, стимулов для ее создания полагаем, что на сегодняшний день роль механизма, предусмотренного названным Законом для обеспечения стабильности рынка банковских услуг, пока невелика.

-----  
<1> СЗ РФ. 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 44; N 30 (ч. 2). Ст. 3121; 2007. N 31. Ст. 4011.

Негативные последствия принятия Банком России по вопросам обеспечения стабильности рынка банковских услуг документов рекомендательного характера достаточно четко просматриваются из текста разъяснения Департамента валютного регулирования и валютного контроля Банка России (письмо от 6 мая 2005 г. N 12-47/1119 "О порядке применения актов Банка России") <1>. Так, в указанном письме отмечается, что положения рекомендаций Банка России (например, писем Банка России от 21 января 2005 г. N 12-Т и от 26 января 2005 г. N 17-Т) не являются нормативными актами Банка России, обязательными для исполнения кредитными организациями, а содержащиеся в данных актах положения представляют собой рекомендации по выявлению подозрительных операций в деятельности клиентов кредитных организаций. При этом право принимать окончательное решение о необходимости классификации той или иной операции с денежными средствами или иным имуществом в качестве подозрительной операции входит исключительно в компетенцию кредитной организации.

-----  
<1> СПС "Гарант".

Таким образом, в ходе организации внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма кредитная организация вправе самостоятельно определять, в каком объеме использовать в своей деятельности рекомендации Банка России, что, как было отмечено, при формальном подходе к требованиям Банка России по изучению банками операций, осуществляемых клиентами, неизбежно приводит к увеличению рисков в их деятельности, в частности, правового риска и риска потери деловой репутации.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что уполномоченные представители Банка России, проводящие проверку кредитной организации, на основании документов (информации), полученных от кредитной организации, вправе составить профессиональное мотивированное суждение и дать оценку степени соответствия ее деятельности по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма рекомендациям Банка России. Кроме того, исходя из результатов проверки и особенностей деятельности проверяемой кредитной организации, в целях повышения эффективности внутреннего "противолегализационного контроля" уполномоченные представители Банка России могут обратить дополнительное внимание руководства кредитной организации на изложенные в актах Банка России, в частности, письмах N 12-Т и N 17-Т, рекомендации. Такое мотивированное суждение, основанное на различного рода рекомендациях в отсутствие четких нормативных критериев, также способно привести к необоснованному вмешательству в оперативную деятельность кредитных организаций со стороны регулятора.

Такое положение вещей не приближает российскую нормативную базу к выполнению второго компонента Базеля II - необходимости осуществления эффективного надзорного процесса за внутренними системами оценки рисков, принимаемых банками.

Безусловно, в настоящей главе были проанализированы лишь некоторые проблемы правового регулирования основных инструментов пруденциального банковского регулирования, которые Банк России применяет в целях обеспечения стабильности рынка банковских услуг.

Однако автор постарался обозначить основные направления, тенденции развития банковского регулирования, а также проблемы, возникающие при применении Банком России некоторых средств пруденциального регулирования, таких, например, как отдельные обязательные экономические нормативы, а также наиболее перспективные инструменты, развигающиеся в русле требований международного банковского регулирования и надзора. Следует еще раз отметить, что рассмотренные инструменты пруденциального регулирования банковской деятельности направлены на минимизацию так называемых банковских рисков. Новые тенденции в банковском регулировании и надзоре, связанные с настоятельной потребностью самого банковского и в первую очередь кредитного рынка, выражаются в расстановке новых акцентов направленности рассмотренных средств регулирования. Проблемы, угрожающие стабильности рынка банковских услуг, не могут быть идентичными в динамически меняющейся экономической и социальной реальности. С момента появления в России рассматриваемого рынка прошло немногим больше 15 лет, по меркам развитых стран, срок ничтожно малый. За эти 15 лет российским банкам удалось пройти в своем развитии такой путь, который зарубежные коллеги

постигали столетиями. С учетом этого проблемы и кризисы, с которыми успела столкнуться российская банковская система, представлены в наиболее концентрированном виде, а средства, применяемые регулятором для устранения таких разнообразных проблем, а также их направленность не могут и не должны оставаться одинаковыми. Если кризис 1998 г. был следствием чрезмерного доверия к государству и отсутствия диверсификации банковских инвестиций, то причинами кризиса доверия 2004 г. стали уже совершенно иные факторы. Указанный кризис нашел свое выражение в отказе ряда крупных кредитных организаций в предоставлении кредитов на межбанковском рынке своим контрагентам, являющимся не менее известными и крупными банками. Данная ситуация была вызвана взаимными подозрениями в осуществлении контрагентами деятельности, связанной с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма и, как следствие, опасением возникновения к ним претензий со стороны Банка России. Такой признак банковской деятельности, как недостаточная открытость банковской информации и отсутствие доверия контрагентов друг к другу, сыграли свою решающую негативную роль <1>.

-----  
<1> При этом дополнительным дестабилизирующим фактором явилась, как и при кризисе 1998 г., традиционная проблема российских банков с реальной достаточностью их собственных средств (капитала).

Сегодня рынок банковских услуг столкнулся с новой проблемой, способной в обозримой перспективе перерасти в следующий банковский кризис: стремительное увеличение кредитных рисков у банков, осуществляющих операции по предоставлению, в первую очередь, потребительских кредитов <1>. Однако банковское сообщество в целом не разделяет опасений регулятора, так как считает, что такой кризис может носить исключительно локальный характер, ведь рынок потребительского кредитования отличается высокой концентрацией: около 70% выданных потребительских кредитов приходится на долю десяти ведущих банков в данной области <2>. Следует не согласиться с последним утверждением, ведь как показывает практика, в силу наличия высокой степени взаимозависимости на рынке банковских услуг крах одного или нескольких достаточно крупных банков в состоянии стать причиной системного банковского кризиса. Указанное утверждение в очередной раз подтвердилось в ситуации мирового ипотечного банковского кризиса, произошедшего в августе 2007 г.

-----  
<1> См., например: Банки потянулись к человеку // Московские новости. 2006. N 12; ЦБ повысит уровень управления банковскими рисками // Коммерсант. 06.04.2006; Риски кредитования начинают играть все более существенную роль // Росбизнесконсалтинг. 16.03.2006.

<2> См., например: Центробанк начал тревожиться за кредиторов первым // Коммерсант. 06.04.2006; Финансисты не видят оснований для банковского кризиса // Независимая газета. 13.02.2006.

Банковское регулирование, основной целью которого является обеспечение стабильности банковской системы, в первую очередь и направлено на предупреждение возникновения кризисных явлений. В целях минимизации банковских рисков, а также защиты прав и законных интересов потребителей банковских услуг Банком России совместно с Федеральной антимонопольной службой еще в 2005 г. было принято письмо "О рекомендациях по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов" <1> (далее - письмо N 77-Т). В целом необходимо отметить положительную роль указанного документа в обеспечении стабильности в рассматриваемой области. К его достоинствам, по нашему мнению, относится достаточно широкая сфера применения, учитывая, что понятие потребительского кредита сформулировано в письме достаточно широко, по существу устанавливая единственный критерий отнесения физического лица к потребителю (и как следствие, необходимость раскрытия ему банком информации о кредите) - характеристику цели получения им кредита, как не связанной с осуществлением физическим лицом предпринимательской деятельности. Кроме того, данное письмо устанавливает не только порядок раскрытия информации, доступной неограниченному кругу потенциальных потребителей, но и порядок закрепления соответствующих условий в кредитном договоре с конкретными физическими лицами - потребителями и раскрытие им информации о таких условиях. Вместе с тем данный документ имеет рекомендательный характер, а следовательно, в условиях российского рынка банковских услуг не исполняется. Кредитные организации в большинстве случаев даже не считают нужным исполнять рекомендации п. 7 письма N 77-Т, согласно которому в случае, если кредитным договором предусмотрена возможность изменения кредитной организацией в одностороннем порядке условий договора, рекомендуется информировать потребителя о предполагаемых изменениях не менее чем за 30 календарных дней до даты таких изменений. Как и в отмеченных выше случаях, данные требования, безусловно, должны быть закреплены в нормативном акте. Более того,

представляется необходимым принятие соответствующего федерального закона, который бы урегулировал всю совокупность отношений при предоставлении потребительских кредитов. Примечательно в этой связи, что запланированное Стратегией развития банковского сектора принятие такого федерального закона в 2005 г. пока не состоялось, хотя разработаны несколько проектов соответствующего федерального закона. Следует заметить, что Банком России в стремлении повысить информированность потребителей о предоставляемых банками кредитных продуктах с целью уменьшения кредитных рисков в целом еще в декабре 2006 г. был принят нормативный акт, вносящий изменения в Положение Банка России N 254-П <2> и связанный с расчетом и раскрытием эффективной процентной ставки. Согласно данным изменениям, которые вступили в силу с 1 июля 2007 г., ссуду, выданную физическому лицу после 1 июля 2007 г., либо ссуду, заемщиком по которой является физическое лицо, в отношении которой изменены существенные условия договора после 1 июля 2007 г., кредитная организация вправе включить в портфель однородных ссуд только при условии доведения до сведения заемщика в условиях договора или иным образом информации о размере эффективной процентной ставки на момент выдачи и (или) реструктуризации кредита, определяемом исходя из установленной формулы.

<1> Письмо Банка России и Федеральной антимонопольной службы от 26 мая 2005 г. N 77-Т, N ИА/7235 "О рекомендациях по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов" // ВБР. 2005. N 28.

<2> Указание Банка России от 12 декабря 2006 г. N 1759-У "О внесении изменений в Положение Банка России от 26 марта 2004 г. N 254-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности" // ВБР. 2007. N 1.

В развитие данного нормативного документа Банком России был издан документ рекомендательного характера: письмо Банка России от 1 июня 2007 г. N 78-Т "О применении пункта 5.1 Положения Банка России от 26 марта 2004 г. N 254-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности" <1> (далее - письмо Банка России N 78-Т), которое, к сожалению, не было однозначно воспринято банковским сообществом. Как отмечается в письме Ассоциации российских банков от 20 июня 2007 г. N А-02/5-328 "О применении письма ЦБ РФ от 01.06.2007 N 78Т" <2>, необходимо признать факт недостаточной эффективности сотрудничества при подготовке письма Банка России N 78-Т поскольку многие предложения ведущих розничных банков из числа направленных АРБ в адрес Банка России оказались необоснованно отклоненными. В частности, недовольство кредитных организаций вызвали как сокращенный период введения определенной в письме Банка России N 78-Т методики расчета эффективной процентной ставки, так и включение в расчет эффективной процентной ставки некоторых платежей и комиссий. В целом же необходимо отметить положительную роль введения обязанности банков по доведению до заемщика информации об эффективной процентной ставке даже в условиях отсутствия единого понимания данного термина. Согласно письму Банка России N 78-Т информация об эффективной процентной ставке может доводиться до заемщика различными способами, например, фиксироваться в самом договоре на предоставление кредита, дополнительном соглашении, приложении к договору на предоставление кредита, на отдельном листе, в том числе по форме, предусмотренной в отмеченном выше письме N 77-Т. При этом свидетельством доведения до заемщика информации об эффективной процентной ставке может являться как наличие его подписи на документе, в котором указана эффективная процентная ставка, так и расписка заемщика.

<1> ВБР. 2007. N 34.

<2> Текст письма размещен на сайте Ассоциации российских банков в сети Интернет [www.arb.ru](http://www.arb.ru).

Кроме того, в связи с вступлением в силу Федерального закона от 25 октября 2007 г. N 234-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей" и часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации" <1> Банком России было издано письмо от 29 декабря 2007 г. N 228-Т "По вопросу осуществления потребительского кредитования" <2>. В указанном письме было дополнительно отмечено, что требования ст. 10 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 "О защите прав потребителей" <3>, согласно которым потребителю должна быть представлена необходимая и достоверная информация о кредите: его размер, полная сумма, подлежащая выплате, и график погашения, - распространяются на отношения кредитных организаций с гражданами при предоставлении последним денежных средств по кредитным договорам, в том числе в случаях кредитования счета (ст. 850 ГК РФ), т.е. при овердрафте.

- <1> СЗ РФ. 2007. N 44. Ст. 5282.
- <2> ВБР. 2008. N 1.
- <3> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 140 (с послед. изм.).

Наконец, в апреле 2008 г. были внесены изменения в ст. 30 Закона о банках и банковской деятельности, которые на законодательном уровне обязали банки раскрывать заемщикам - физическим лицам до заключения кредитного договора информацию о полной стоимости кредита (понятие полной стоимости кредита заменило собой активно критикуемую эффективную процентную ставку). Кроме того, Банк России получил право нормативно определять порядок расчета полной стоимости кредита и доведения ее до заемщика. В связи с этим Банком России было принято указание от 13 мая 2008 г. N 2008-У "О порядке расчета и доведения до заемщика - физического лица полной стоимости кредита", обязавшее все банки раскрывать полную стоимость предоставляемых физическим лицам кредитов. Одновременно отпала необходимость в особых требованиях к кредитным организациям при формировании портфеля однородных ссуд согласно Положению Банка России N 254-П. Соответствующие изменения внесены в данное Положение Банка России указанием от 14 мая 2008 г. Кроме того, Банком России было выпущено письмо от 5 мая 2008 г. N 52-Т "О памятке заемщика по потребительскому кредиту, в котором сделана очередная попытка решить проблему, связанную с определением времени предоставления кредитной организацией соответствующей информации заемщику. Банком России специально уточняется право потребителя на получение своевременной, до заключения кредитного договора, необходимой и достоверной информации.

Очевидно, что непредставление кредитными организациями полной и достоверной информации об условиях потребительского кредитования не только нарушает права и законные интересы отдельных потребителей, но и влечет связанное с невозвратом кредитов стремительное увеличение банковских рисков, а в конечном счете, угрожает стабильности всего рынка.

С учетом изложенного, целью банковского регулирования и надзора наряду с основной целью обеспечения стабильности банковской системы и защиты интересов вкладчиков должна быть законодательно закреплена цель минимизации банковских рисков. Как было отмечено, признание приоритетным направлением банковского регулирования и надзора минимизации банковских рисков неизбежно повлекло за собой и изменение самого подхода к регулированию банковской деятельности - от соответствия кредитных организаций формальным критериям к риск-ориентированному регулированию, основанному на понимании регулятора, что только сама кредитная организация может адекватно оценивать свои риски, а Банк России - устанавливать правила и методики их оценки (в рамках банковского регулирования) и проверять достоверность и качество сделанных оценок (в рамках банковского надзора).

Однако для увеличения эффективности средств пруденциального банковского регулирования, в основе которых лежит содержательный подход, необходимо действительно последовательное и постепенное его внедрение в российскую правовую систему, начиная с закрепления на законодательном уровне минимизации банковских рисков как цели банковского регулирования и надзора и заканчивая максимальной нормативной детализацией правил и требований, по которым должны создаваться индивидуальные методики по оценке всех возможных видов банковских рисков, возникающих в деятельности кредитных организаций, с установлением на переходный период в соответствующих нормативных актах широких полномочий Банка России по применению к кредитным организациям предупредительных и принудительных мер воздействия за их невыполнение, в том числе основанных на мотивированном суждении регулятора. Даже в международных документах, ориентированных на банковский рынок совершенно другого уровня развития, можно увидеть дифференцированный подход к установлению требований по управлению рисками в кредитных организациях "разного уровня развития". Так, согласно требованиям Базеля II подход к мониторингу и управлению операционным риском меняется от подхода на основе базовых показателей к стандартизированному, а затем к усовершенствованному типу. Чем крупнее банк, сложнее и разнообразнее комплекс предоставляемых им банковских услуг, тем и метод измерения рисков для подсчета требований к капиталу будет сложнее: либо банком будет разрабатываться собственная методика, основывающаяся на учете качественных показателей (при усовершенствованном подходе), либо банк должен будет соответствовать разной степени определенности формализованным ориентирам (при базовом или стандартизированном подходе).

Вместе с тем наиболее пристальное внимание в настоящей книге предполагается уделить именно рассмотрению проблем правового регулирования средств денежно-кредитной политики или, другими словами, средствам денежно-кредитного регулирования как совокупности инструментов, применяемых регулятором наряду с рассмотренным пруденциальным регулированием в целях обеспечения стабильности в данной области.

#### **Глава IV. СРЕДСТВА ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ,**

## ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ СТАБИЛЬНОСТЬ РЫНКА БАНКОВСКИХ УСЛУГ

### § 1. Система средств денежно-кредитного регулирования, обеспечивающих стабильность рынка банковских услуг

Как было неоднократно отмечено, в текущей главе предполагается раскрыть такие проблемы, как наличие в существе денежно-кредитной политики направленности не только на обеспечение стабильности национальной валюты, но и надежности национальной банковской системы и соответствующего рынка, а также адекватность существующего правового регулирования основных инструментов денежно-кредитной политики потребностям банковской системы в обеспечении ее устойчивости.

Вместе с тем при анализе основных средств денежно-кредитного регулирования целесообразно дать общую характеристику таких инструментов, выявив существующие проблемы в их правовом регулировании, а основное внимание в отдельных параграфах настоящей главы уделить таким средствам, как рефинансирование кредитных организаций и формирование обязательных резервов. Данное решение предопределено рядом факторов. Во-первых, всеобъемлющее рассмотрение инструментов денежно-кредитного регулирования банковской деятельности представляется нецелесообразным в силу того, что подробное изучение каждого из таких инструментов в настоящем исследовании привело бы к поверхностности соответствующего анализа. Во-вторых, выбор с целью более глубокого исследования таких средств, как рефинансирование кредитных организаций и политика минимальных резервов, продиктован, с одной стороны, их длительным применением в практике денежно-кредитного регулирования, а с другой стороны, отсутствием должного внимания к их изучению со стороны не только представителей юридической, но и экономической науки. Кроме того, рассмотрение указанных инструментов интересно также и с той позиции, что они представляют собой экономические средства, противоположные с точки зрения волевого, властного воздействия регулятора: рефинансирование традиционно относится к косвенным методам денежно-кредитного регулирования, в то время как политика минимальных резервов реализуется посредством прямого метода банковского регулирования.

Традиционно вопросами разработки и применения денежно-кредитной политики, ее инструментов занимаются представители экономической науки и практики, среди которых можно назвать следующих авторов: С.Р. Моисеев <1>, А.Н. Новиков <2>, Ю.П. Савинский <3>, А. Буздалин <4>, Ю.С. Голикова <5>, А.А. Казимагомедов и С.М. Ильясов <6>, О.В. Наумченко и В.Н. Шенаев <7>, Ю.Л. Родзинский <8>, В.М. Хатунцев <9>, И.А. Янкина <10> и другие. Среди представителей юридической науки к проблемам правового регулирования денежно-кредитной политики обращались, в частности, такие авторы, как А.Ю. Викулин, Г.А. Тосунян <11>, Н.И. Быкова <12>, С.А. Голубев <13>, Л.Г. Ефимова <14>, Н.Г. Семилютина <15>. В рассматриваемой области существует ряд интересных исследований зарубежных авторов <16>, в том числе сделанных в рамках деятельности Международного валютного фонда <17>.

<1> См.: Моисеев С.Р. Денежно-кредитная политика: теория и практика. М., 2005.

<2> См.: Новиков А.Н. Денежно-кредитное регулирование: современные методы и инструменты. М., 2003.

<3> См.: Савинский Ю.П. Денежно-кредитное регулирование: Учеб. пособие. М., 1999.

<4> См.: Буздалин А. Оптимальный ФОР // Банковское дело в Москве. 2005. N 7.

<5> См.: Голикова Ю.С. Современные задачи и условия проведения банком России денежно-кредитной политики // Деньги и кредит. 2002. N 9.

<6> См.: Казимагомедов А.А., Ильясов С.М. Организация денежно-кредитного регулирования. М., 2001.

<7> См.: Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования. Зарубежный опыт и возможности его использования в России. М., 1994.

<8> См.: Родзинский Ю.Л. Банковская деятельность. Регулирование и надзор: сравнительный анализ денежно-кредитного регулирования и контроля США и России. СПб., 2000.

<9> См.: Хатунцев В.М. Экономическое регулирование: формы и методы (финансово-кредитный аспект). СПб., 1992.

<10> См.: Янкина И.А. Денежно-кредитная и банковская политика в России: трансформация и альтернативы будущего. Красноярск, 2005.

<11> См., например: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". М., 2003; Тосунян Г.А. Теория саморегулирования рынка. М., 2004; Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А., Тосунян Г.А., Шерстобитова О.Н., Шерстобитов А.Е. Правовое регулирование организации и деятельности банковской системы Российской Федерации в условиях рыночной экономики (исходные принципы). М., 1994.



<12> См.: Быкова Н.И. Центральный банк и его роль в современной банковской системе Российской Федерации. СПб., 1999.

<13> См.: Голубев С.А. Роль Центрального банка РФ в регулировании банковской системы страны. М., 2000.

<14> См.: Ефимова Л.Г. Особенности правового положения Центрального банка Российской Федерации // Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1997.

<15> См.: Семилютин Н.Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). М., 2005.

<16> См., например: Bordo M. The Lender of Last Resort: Alternative Views and Historical Experience // *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Richmond. 1990 (January/February); Eddie G. The Pursuit of Financial Stability // *Central Banking*. 1993. V. 4. N 3; Humphre T., Keleher R. Lender of last Resort: A Historical Perspective // *Cato Journal*. 1984. V. 3. N 1; Norton J. *International banking regulation and supervision*. London, 1994.

<17> См., например: Emergency liquidity support facilities Monetary a. exchange affairs dep. / Prep. by Dong He. Washington: International Monetary Fund, 2000; Bank Bailouts: moral hazard vs. value effect / Prep. by Tito Cordella a. Eduardo Levy Yeyati. Washington: International Monetary Fund, 1999; Central bank autonomy, and inflation and output performance in the Baltic States, Russia, and other countries of the former Soviet Union, 1995 - 97 / Prep. by Tonny Lybek. Washington: International Monetary Fund, 1999; Baxter T.C., Sommer J.H., Sommer Jr. Lender-of-Last-Resort Issues - Past, Present and Future // *Current Developments of Monetary and Financial Law*. Washington: International Monetary Fund, 1999; Frameworks for Monetary Stability Policy. Issues and Country Experiences / Ed. Balino T.J.T., Cotarelli C. Washington: International Monetary Fund, 1994.

В классическом понимании денежно-кредитная политика представляет собой направление политики государства, воздействующей на количество денег в обращении с целью обеспечения стабильности цен, полной занятости населения, роста реального объема производства и выравнивания платежного баланса.

Являясь составной частью экономической политики государства, денежно-кредитная политика как система денежно-кредитных инструментов выполняет роль регулятора экономики страны, направленного на решение ее современных экономических проблем, таких как инфляция, безработица, возможность экономического спада и способствует улучшению экономической ситуации в обществе <1>.

-----  
<1> См.: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А.Г. Грязновой. М., 2004. С. 445 - 446.

Однако инструменты денежно-кредитной политики, помимо направленности на обеспечение устойчивости национальной валюты, в то же время являются важнейшим регулятором различных процессов на рынке банковских услуг и направлены на обеспечение стабильности данного рынка. Как справедливо отмечают В.Н. Шенаев и О.В. Наумченко, "Центральный банк осуществляет регулирование экономики не прямо, а через денежно-кредитную систему. Воздействуя на кредитные институты, он создает определенные условия для их функционирования. Эти условия в известной мере определяют направление деятельности коммерческих банков и других финансовых институтов, что и оказывает влияние на ход экономического развития страны. Поэтому национальные особенности кредитной системы, с одной стороны, определяют степень регулирующего воздействия центрального банка на экономику, а с другой - обратная связь коммерческих банков существенно влияет на условия функционирования центрального банка. Особенности национальной банковской системы в значительной степени воздействуют на выбор путей и методов денежно-кредитного регулирования центральным банком, на предпочтение им тех или иных инструментов денежной политики" <1>. Вместе с тем следует отметить, что такое опосредованное воздействие центрального банка на экономику существовало не всегда. Например, в России до революции 1917 г. и в особенности в период подготовки и проведения денежной реформы Витте (80 - 90-х гг. XIX в.) Государственный банк России был главным экспортером российского зерна за границу, а полученное в обмен золото использовал для обеспечения выпускаемых кредитных билетов, разменивавшихся на золото. И только после отмены в XX в. размена банкнот на золото в законодательстве многих стран был предусмотрен запрет для центральных банков проводить операции на денежно-товарных, или так называемых первичных рынках. Одновременно произошло расширение операций центральных банков на денежно-нетоварных рынках, что и позволило использовать данные операции в качестве наиболее эффективного метода денежно-кредитного регулирования <2>. Однако вместе с переориентацией центральных банков на проведение денежно-кредитной политики исключительно посредством осуществления определенных мероприятий на рынке банковских услуг появилась и продолжает

усиливаться направленность регулятора на использование соответствующих средств денежно-кредитного регулирования в целях стабилизации такого рынка.

- 
- <1> Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Указ. соч. С. 33.  
<2> См.: Савинский Ю.П. Указ. соч. С. 80 - 81.

А.Н. Новиков со ссылкой на В.П. Полякова и Л.А. Московкину также отмечает, что "денежно-кредитная политика, первоначально направленная на конъюнктурное регулирование и имеющая множество целей и разнообразие инструментов, все больше стала ориентироваться на улучшение финансовой среды: стабильность валютных курсов и цен финансовых активов, контроль за рисками финансовых посредников, создание условий, необходимых для повышения эффективности кредитно-финансовой системы. Добиваясь этих целей, центральные банки изменили методы денежно-кредитной политики: на смену регулирующему воздействию с использованием многообразия инструментов пришло применение нескольких косвенных инструментов "точной настройки" денежного рынка, позволяющих быстро реагировать на конъюнктурные колебания" <1>.

- 
- <1> Новиков А.Н. Указ. соч. С. 4.

Таким образом, преследуя свою основную законодательную цель обеспечения стабильности национальной валюты, применение регулятором инструментов денежно-кредитной политики посредством регулирующего воздействия на кредитные организации направлено, в том числе, и на обеспечение устойчивости национальной банковской системы.

В связи с этим следует отметить, что в научной литературе исследователи также не ограничиваются указанной законодательной целью денежно-кредитной политики, выделяя в общей сложности шесть следующих основных целей денежно-кредитного регулирования: высокий уровень занятости, экономический рост, стабильность цен, устойчивость ставки процента, устойчивость валютного рынка и, наконец, собственно равновесие на финансовых рынках <1>. Среди задач денежно-кредитного регулирования представители экономической науки также среди основных называют обеспечение стабильности денежно-кредитной системы <2>.

- 
- <1> См.: Новиков А.Н. Указ. соч. С. 39.  
<2> См.: Савинский Ю.П. Указ. соч. С. 54 - 55.

Согласно ст. 4 Закона о Банке России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации Банк России разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику. В соответствии с п. 3 ст. 151 Бюджетного кодекса РФ Банк России является органом денежно-кредитного регулирования, под которым понимается совокупность осуществляемых Банком России мероприятий, направленных на изменение различных показателей денежного обращения, в частности, таких как денежная масса в обращении, объем выдаваемых кредитов, уровень процентных ставок <1>.

-----

<1> Следует отметить, что впервые данная функция была закреплена за Центральным банком РСФСР в 1991 г. См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. N 1917-1 "О финансово-кредитном обеспечении экономической реформы и реорганизации банковской системы РСФСР" // ВСНД и ВС РФ. 1991. N 48. Ст. 1667.

В соответствии со ст. 35 Закона о Банке России инструментами денежно-кредитной политики являются: процентные ставки по операциям Банка России; резервные требования; операции на открытом рынке; рефинансирование кредитных организаций; валютные интервенции; установление ориентиров роста денежной массы; прямые количественные ограничения; эмиссия облигаций от своего имени.

Таким образом, инструменты денежно-кредитной политики - "это тесно связанные с целевыми ориентирами денежно-кредитной политики показатели, находящиеся в сфере воздействия Банка России как органа денежно-кредитного регулирования, величина которых может быть достаточно быстро скорректирована" <1>.

-----

<1> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". Комментарий к ст. 35.

В научной литературе указанные инструменты денежно-кредитной политики классифицируются по различным основаниям. Традиционно данные средства подразделяются на

экономические и административные <1>. К административным средствам относят, например, лимитирование уровня процентных ставок по кредитам; ограничение объема кредитов, выдаваемых кредитным организациям; селективную кредитную политику; портфельные ограничения, предполагающие вменение кредитным организациям в обязанность приобретение государственных ценных бумаг; валютные ограничения. К экономическим инструментам относят: отчисления в фонд обязательных резервов; коэффициенты и нормативы, устанавливаемые для кредитных организаций; процентные ставки; операции на открытом рынке; валютные интервенции <2>. В то же время такие авторы, как А.А. Казимагомедов и С.М. Ильясов, относят лимитирование процентных ставок, квотирование отдельных видов пассивных и активных операций, в основе которого лежит формирование обязательных резервов, к административным средствам денежно-кредитного регулирования <3>, что еще раз подтверждает правомерность утверждения о том, что в основе выделения экономических средств регулирования лежит сущностный подход, который не должен основываться на наличии или отсутствии свободы выбора субъектов, на которых направлено такое регулирование, т.е. метода воздействия. В противном случае неизбежно происходит смешение административных и экономических средств как между собой, так и с прямым и косвенным методом регулирования рассматриваемых отношений.

<1> Классификация средств банковского регулирования в целом, с точки зрения их деления на административные и экономические, была рассмотрена во § 2 гл. I настоящей книги. В данном контексте целесообразно проанализировать с указанной точки зрения непосредственно инструменты денежно-кредитного регулирования.

<2> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". Комментарий к ст. 35. См. также: Тосунян Г.А. Теория саморегулирования рынка. С. 112 - 113.

<3> См.: Казимагомедов А.А., Ильясов С.М. Указ. соч. М., 2001. С. 17 - 23. Согласно, например, "Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики" обязательные резервные требования также называются в качестве прямого инструмента регулирования ликвидности банковского сектора.

Например, главными инструментами денежно-кредитного регулирования Европейского центрального банка являются на сегодняшний день обязательные резервы; так называемые постоянно действующие механизмы и операции на открытом рынке. Требования о создании обязательных резервов предъявляются ЕЦБ ко всем банкам по всем видам банковских депозитов и эмитированных ценных бумаг. Исключаются лишь обязательства по отношению к кредитным институтам, формирующим обязательные резервы, и учреждениям Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ); по операциям РЕПО и некоторым другим. В настоящее время норматив обязательных резервов установлен на уровне 2% при нормативно закреплённом диапазоне от 0 до 10%. К постоянно действующим механизмам относятся депозиты ЕСЦБ как инструмент, позволяющий изымать излишнюю ликвидность кредитных организаций, а также операции рефинансирования, предоставляющие возможность кредитным организациям, наоборот, поддерживать собственную ликвидность. Данные средства денежно-кредитного регулирования реализуются исключительно посредством косвенного метода банковского регулирования, и поэтому их применение основано на инициативе самих кредитных организаций <1>.

<1> См.: Казимагомедов А.А., Ильясов С.М. Указ. соч. С. 17 - 23, 239 - 246.

Как было отмечено, ст. 35 Закона о Банке России предоставляет Банку России возможность применять целый ряд инструментов денежно-кредитной политики. Выбор и применение Банком России конкретных средств денежно-кредитного регулирования зависит от многочисленных факторов, вследствие чего на разных этапах развития экономики страны приоритетными могут становиться различные инструменты. В соответствии с Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2007, 2008 гг. <1>, в зависимости от различных вариантов, могло потребоваться использование инструментов как предоставления, так и изъятия свободной ликвидности. В связи с этим Банк России обеспечивает применение инструментов как по предоставлению ликвидности кредитным организациям, так и по абсорбированию свободных денежных средств в банковском секторе. Однако в силу складывающейся экономической ситуации Банк России в последние несколько лет проводит больше операций, направленных на абсорбцию ликвидности в банковском секторе. Вместе с тем действия Банка России, направленные на формирование условий для развития банковского рынка и постепенного перехода к более гибкому курсообразованию и системе управления, опирающейся преимущественно на процентные ставки, определяют совершенствование и развитие инструментов денежно-кредитной политики с учетом приоритета рыночных инструментов в сочетании с использованием инструментов постоянного действия.

-----  
<1> Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2008 год, одобр. Советом директоров Банка России 18 июня 2007 г. // ВБР. 2007. N 47; Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год, одобр. Советом директоров Банка России 30 октября 2006 г. // ВБР. 2006. N 66.

Таким образом, очевидно, что для регулятора одним из важнейших объектов воздействия при проведении денежно-кредитной политики является ликвидность кредитных организаций <1>, а главное, такое ее регулирование, которое позволяет удерживать определенный баланс, не допуская наличия в банковской системе как излишней ликвидности, так и ее дефицита. Как было отмечено в гл. III настоящей книги в связи с рассмотрением проблемы регулирования банковских рисков, риск ликвидности минимизируется в основном посредством использования инструментов денежно-кредитного регулирования. Экономическая сущность целого ряда инструментов денежно-кредитной политики позволяет выполнять Банку России указанную задачу регулирования ликвидности, и именно правовое регулирование этих инструментов представляет для нас интерес, ведь успешное управление ликвидностью кредитных организаций позволяет в числе иных средств банковского регулирования обеспечить устойчивость рынка банковских услуг. Негативное воздействие дефицита ликвидности кредитных организаций на стабильность банковской системы проявляется в том, что нехватка ликвидности у кредитных организаций в состоянии вызвать кризис платежной системы, который, в свою очередь, может перерасти в системный банковский кризис. В данном случае существенную роль играют все три негативные характеристики банковской деятельности: высокий уровень финансовой взаимозависимости, возможность легко изымать денежные средства и недостаточная открытость банковской информации. Таким образом, при недостаточности денежных средств у кредитной организации она может не исполнить обязательства перед другой кредитной организацией, которая, в свою очередь, также, будучи зависимой от поступления указанных платежей и имея дефицит свободных денежных средств, может не исполнить обязательства перед своими контрагентами, и так далее. Указанная взаимосвязь особенно отчетливо проявляется на рынке межбанковского кредитования, так как его участниками являются кредитные организации, деятельности которых свойственны указанные выше характеристики. Рассмотренная ситуация в состоянии привести к возникновению кризиса всей платежной системы, особенно если в цепочке неплатежей задействованы крупные кредитные организации, активно участвующие на межбанковском рынке, и если вся банковская система испытывает дефицит ликвидности. Как верно отмечается в литературе, в такой ситуации возникает эффект домино <2>. Далее проявляются такие характеристики банковской деятельности, как возможность для вкладчиков легко изымать денежные средства и недостаточная открытость банковской информации. Так, при возникновении кризиса неплатежей и при отсутствии достаточного объема достоверной информации о финансовом состоянии задействованных в данном процессе кредитных организаций их контрагенты, в том числе другие кредитные организации и кредиторы-вкладчики, теряют к ним доверие и, опасаясь неисполнения перед ними соответствующих обязательств, либо отказывают в предоставлении кредитов на межбанковском рынке, либо спешат расторгнуть договоры банковского вклада (счета). Безусловно, предотвратить на данном этапе жесточайший кризис ликвидности отдельных кредитных организаций не представляется возможным, но не допускать его дефицита на первоначальном этапе, еще до возникновения платежного кризиса, возможно, чему в значительной мере способствует применение Банком России основных инструментов денежно-кредитного регулирования <3>.

-----  
<1> Под ликвидностью (от лат. liquidus - жидкий, текучий) банка в экономической литературе понимается способность быстро и с минимальными издержками превращать банковские активы в деньги для выполнения возникающих обязательств. См.: Кузнецова Л.Г., Кутузова Н.В. Платежеспособность и ликвидность: уточнение понятий // Деньги и кредит. 2007. N 8. Под ликвидностью банковского сектора понимается способность банков, имея достаточное количество денежных средств, выполнять свои обязательства в конкретный момент времени, а также сохранять свою собственную стоимость как объекта экономических отношений, благодаря которой банки смогут своевременно исполнять свои обязательства и в будущем. См.: Банковское дело: Учебник / Под ред. Г.Г. Коробовой. М., 2002. С. 150.

<2> См.: Schinasi G.J. Responsibility of Central Banks for Stability in Financial Markets. Washington: International Monetary Fund, 2003. P. 7 - 8.

<3> Например, одним из средств, примененных Банком России для преодоления кризиса доверия 2004 г., который разворачивался примерно по описанному сценарию, было снижение норматива обязательных резервов с 7% до 3,5%, что позволило кредитным организациям высвободить часть денежных средств и снизить риск ликвидности в свете массовых требований вкладчиков о досрочном прекращении договорных отношений.

Аналогично и избыток ликвидности негативно может сказываться на стабильности рынка банковских услуг. Под избытком ликвидности понимается значительное превышение суммы требований кредитных организаций над суммой их обязательств. Избыток ликвидности приводит к снижению рентабельности и доходности кредитной организации из-за избытка неразмещенных денежных средств, что, в конечном итоге, также может угрожать ее стабильности <1>. Однако необходимо отметить, что избыток ликвидности в банковской системе, в отличие от дефицита ликвидности, может оказывать негативное влияние на стабильность соответствующей системы лишь опосредованно. В первую очередь, избыток ликвидности приводит к увеличению темпов инфляции, т.е. угрожает стабильности национальной валюты, и уже как следствие макроэкономических негативных процессов может возникать угроза стабильности для самого рынка банковских услуг.

-----  
<1> См.: Толковый словарь СПС "Гарант".

С учетом изложенного к основным инструментам денежно-кредитного регулирования, являющимся на сегодняшний день наиболее эффективными с рассмотренных выше позиций, относятся процентные ставки по операциям Банка России, резервные требования, операции на открытом рынке, депозитные операции и рефинансирование кредитных организаций.

Инструменты денежно-кредитного регулирования, направленные как на стерилизацию, так и на предоставление ликвидности, основаны в большинстве случаев на косвенном методе воздействия. Что касается такого инструмента денежно-кредитного регулирования, как обязательные резервные требования, которые, являясь скрытым налогом на банковский бизнес, не привязывают состав резервируемых обязательств к уровню их риска, то следует отметить, что роль указанного средства денежно-кредитного регулирования постепенно уменьшается.

#### Процентные ставки по операциям Банка России (процентная политика)

С экономической точки зрения, переориентация Банка России с курсовой политики, при которой с середины 1998 г. стало использоваться соотношение показателя реального курса рубля к иностранным валютам, на процентную политику обусловлено рядом факторов. Во-первых, курсовая политика Банка России оказывает незначительное влияние на динамику реального курса рубля, уровень которого, прежде всего, зависит от состояния реального сектора экономики, а не от политики денежных властей. Во-вторых, так как задачей курсовой политики является все-таки поддержание стабильного курса, что позволяет покупать много валюты, то велика вероятность того, что экономика получит деньги, которые ей на данном этапе не нужны, а следовательно, предложение будет неадекватно спросу на деньги. По мнению экономистов, "в современных условиях проведением процентной политики можно достаточно эффективно регулировать структуру денежного предложения путем предоставления валютному курсу большей свободы, т.е. пустить его в свободное плавание. Коль скоро обменный курс рубля на заданном уровне не поддерживается, кредитные организации не имеют ликвидности иностранной валюты. Они в результате прибегают к другим способам приобретения ликвидности, а именно через другие инструменты денежно-кредитной политики" <1>.

-----  
<1> Денежно-кредитная политика Банка России. Обзор семинаров, проведенных в ЦБ РФ. М., 2003. С. 31.

Банк России согласно ст. 37 Закона о Банке России может устанавливать одну или несколько процентных ставок по различным видам операций или проводить процентную политику без фиксации процентной ставки. Банк России использует процентную политику для воздействия на рыночные процентные ставки. На сегодняшний день нижним уровнем процентных ставок, который задается Банком России, является ставка по депозитам в Банке России, а верхним уровнем является ставка рефинансирования <1>. Таким образом, учитывая, что традиционно процентные ставки Банка России менее выгодны, чем на межбанковском рынке, кредитные организации имеют возможность либо передать свободные денежные средства в депозит Банка России, либо привлечь денежные средства, получив кредит Банка России, если по каким-либо причинам у них нет возможности осуществить указанные операции на межбанковском рынке. Одновременно, как было отмечено, Банк России может воздействовать и на процентные ставки самого межбанковского рынка, формируя коридор процентных ставок. С этой целью используются процентные ставки такого инструмента денежно-кредитной политики, как операции на открытом рынке, который позволяет, с одной стороны, регулировать ликвидность кредитных организаций, а с другой стороны, выполняет сигнальную роль, так как ставки по операциям на открытом рынке

объявляются контрагентам, публикуются на официальном сайте Банка России в сети Интернет и в средствах массовой информации, а значит, задают уровни безрисковых операций с Банком России и позволяют формировать искомый коридор процентных ставок.

<1> В связи с тем что в банковской системе до последнего времени наблюдался избыток ликвидности, Банк России планомерно проводил политику по снижению размера ставки рефинансирования, которая с размера в 14% на 15 января 2004 г. в июне 2007 г. впервые достигла уровня 10%, а также увеличивал фиксированную процентную ставку по депозитным операциям, которая достигла 3-3,25% по сравнению с длительным периодом, когда она колебалась на уровне 1,5-2%. Однако на волне мирового ипотечного кризиса и возникшей в связи с этим некоторой нехватки ликвидности на российском рынке банковских услуг Банком России впервые за 10 лет ставка рефинансирования последовательно повышалась и составила 10,5%. См.: указание Банка России от 28 апреля 2008 г. N 1997-У "О размере ставки рефинансирования Банка России" // ВБР. 2008. N 19. Следует заметить, что ставка по депозитным операциям вопреки ожиданиям также была повышена до уровня 3 - 3,5% годовых. См. раздел "Меры денежной политики" официального сайта Банка России в сети Интернет [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

### Депозитные операции Банка России

Депозитные операции Центрального банка, как правило, используются в качестве инструмента связывания свободных денежных ресурсов кредитных организаций путем привлечения в депозиты Банка России денежных средств кредитных организаций. Общей целью депозитных операций Банка России, как и денежно-кредитной политики в целом, является поддержание стабильности национальной валюты и недопущение инфляции, так как позволяет вовремя, даже при отсутствии соответствующих возможностей на межбанковском рынке изъять свободные денежные средства кредитных организаций. Таким образом, данное средство денежно-кредитной политики, направленное на изъятие ликвидности, как было отмечено, оказывает лишь опосредованное влияние на стабильность рынка банковских услуг.

Банк России проводит депозитные операции на основании ст. 4 и ст. 46 Закона о Банке России, согласно последней Банк России, в частности, вправе проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, принимать на хранение и в управление ценные бумаги и другие активы. Детальное правовое регулирование депозитных операций Банка России осуществляется на сегодняшний день нормами Положения Банка России от 5 ноября 2002 г. N 203-П "О порядке проведения Центральным банком Российской Федерации депозитных операций с кредитными организациями в валюте Российской Федерации" (с изм. от 23 июля 2007 г. N 1870-У) <1> (далее - Положение Банка России N 203-П), а также письма Банка России от 8 августа 2007 г. N 121-Т "О форме Дополнительного соглашения к Генеральному депозитному соглашению" <2> (далее - письмо Банка России N 121-Т). Являясь правовыми средствами, указанные нормативные акты позволяют приобрести правовую форму такому экономическому инструменту банковского регулирования, как депозитные операции Банка России.

<1> ВБР. 2002. N 65; 2003. N 47; 2007. N 46.

<2> ВБР. 2007. N 46. Данным документом было существенно ограничено применение письма Банка России от 25 августа 2006 г. N 114-Т "О новой форме Генерального депозитного соглашения о заключении депозитных сделок в валюте Российской Федерации с использованием Системы электронных торгов ЗАО ММВБ" (далее - письмо Банка России N 114-Т), действующего сегодня только в части, касающейся уже заключенных Генеральных соглашений // ВБР. 2006. N 50.

В соответствии с Положением Банка России N 203-П и как было отмечено выше, целью депозитных операций Банка России является регулирование ликвидности (изъятие излишней ликвидности) банковской системы путем привлечения в депозиты денежных средств кредитных организаций. При этом Банк России согласно указанному Положению осуществляет следующие виды депозитных операций:

- депозитные аукционы;
- депозитные операции по фиксированной процентной ставке;
- депозитные операции по фиксированным процентным ставкам на стандартных условиях по процентным ставкам, определенным по результатам депозитных аукционов, проводимые с использованием программно-технических средств системы "Рейтерс-Дилинг" с кредитными организациями, заключившими с Банком России Генеральные соглашения о проведении депозитных операций в валюте Российской Федерации с использованием системы "Рейтерс-Дилинг", и с использованием системы электронных торгов ЗАО ММВБ;
- депозитные операции на основе отдельных соглашений, определяющих условия депозитов.

В настоящее время Банк России осуществляет депозитные операции с кредитными организациями по фиксированным процентным ставкам (на стандартных условиях) и по процентным ставкам, определенным на аукционной основе (депозитные аукционы) <1>.

-----  
<1> См.: официальный сайт Банка России в сети Интернет [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

При этом при проведении депозитных аукционов сбор заявок кредитных организаций на участие в соответствующей депозитной операции и открытие счетов по учету депозитов кредитных организаций осуществляется территориальными учреждениями Банка России. Проведение депозитных операций с использованием системы "Рейтерс-Дилинг" осуществляются центральным аппаратом Банка России.

Согласно п. 1.4 Положения Банка России N 203-П дата и способ проведения депозитных аукционов и депозитных операций по фиксированным процентным ставкам устанавливаются Банком России. Согласно данным официального сайта Банка России в Интернете, в настоящее время путем оформления двустороннего договора-заявки проводятся только депозитные аукционы.

Если депозитные аукционы проводятся Банком России как процентный конкурс договоров-заявок кредитных организаций на участие в таком аукционе с назначением Банком России максимальной начальной процентной ставки либо без ее назначения, то при проведении Банком России депозитной операции с использованием системы "Рейтерс-Дилинг" (по фиксированной процентной ставке или по процентным ставкам, определяемым по итогам аукциона) кредитные организации заключают соответствующие договоры на основе переговоров с использованием системы "Рейтерс-Дилинг". При этом информация об условиях проведения депозитных операций с использованием системы "Рейтерс-Дилинг" размещается на сайте Банка России в сети Интернет и в информационной системе "Рейтер". Депозитные операции с использованием системы "Рейтерс-Дилинг" проводятся с кредитными организациями, заключившими с Банком России типовое Генеральное соглашение по форме приложений 4 и 5 к Положению Банка России N 203-П (далее - Генеральное соглашение). К такому Генеральному соглашению в обязательном порядке прилагаются списки с указанием дилинг-кодов системы "Рейтерс-Дилинг" Банка России и кредитной организации, которые являются неотъемлемой частью Генерального соглашения. Банк России может проводить депозитные операции с использованием системы "Рейтерс-Дилинг" в соответствии с п. 4.3.1 Положения Банка России N 203-П по фиксированным процентным ставкам на следующих стандартных условиях: "овернайт", "том-некст", "1 неделя", "2 недели", "спот-некст", "спот-неделя", "спот - 2 недели", "1 месяц", "2 месяца", "до востребования" и на иных стандартных условиях. Перечисленные условия отличаются днями, в которые проводятся депозитные операции, и сроками, на которые кредитные организации перечисляют денежные средства в депозит Банка России. Кроме того, депозитные операции с использованием системы "Рейтерс-Дилинг" могут осуществляться и по процентным ставкам, определенным на аукционной основе (по результатам депозитного аукциона).

Как было отмечено, депозитные операции по фиксированной процентной ставке и по результатам депозитных аукционов проводятся Банком России также на основании письма Банка России N 121-Т, письма Банка России N 114-Т и Правил заключения Банком России депозитных сделок с кредитными организациями с использованием Системы электронных торгов ЗАО ММВБ <1>. Для осуществления указанных операций кредитная организация должна заключить с Банком России в лице территориального учреждения по месту открытия корреспондентского счета Генеральное депозитное соглашение о заключении депозитных сделок в валюте Российской Федерации с использованием Системы электронных торгов ЗАО ММВБ (далее - Генеральное депозитное соглашение), а с ЗАО ММВБ - договоры и требования, установленные ЗАО ММВБ (об участии в системе электронных торгов ЗАО ММВБ по заключению депозитных сделок с Банком России, об обеспечении технического доступа к программно-техническому комплексу ЗАО ММВБ, о присоединении к правилам электронного документооборота и иные) <2>. На основании разд. 3 Генерального депозитного соглашения заключение депозитных сделок осуществляется путем обмена заявками между кредитными организациями и Банком России с использованием Системы электронных торгов ЗАО ММВБ. При этом депозитная сделка считается заключенной с момента регистрации в Системе электронных торгов ЗАО ММВБ встречной заявки Банка России, в которой указываются существенные условия депозитной сделки (акцепт Банка России) на зарегистрированную в Системе электронных торгов ЗАО ММВБ заявку кредитной организации (оферта кредитной организации). В данном контексте следует отметить, что депозитная операция отличается от классической конструкции одностороннего реального договора банковского вклада, так как рассматриваемое соглашение является консенсуальным, т.е. считается заключенным с момента, когда стороны пришли к соглашению по существенным условиям договора, а не с момента внесения кредитной организацией денежных средств в депозит, а точнее, списания денежных средств с корреспондентского счета (субсчета) кредитной организации, открытого в

подразделении расчетной сети Банка России или в уполномоченном расчетном центре организованного рынка ценных бумаг (РЦ ОРЦБ), и перечисление их на счет по учету депозита Банка России. Более того, с момента направления оферты на кредитной организации лежит обязанность по перечисления соответствующих денежных средств в определенные сторонами сроки, и за неисполнение данных обязательств согласно п. п. 2.10, 2.11 Генерального соглашения (Положение Банка России N 203-П) и п. п. 4.8, 4.9 Генерального депозитного соглашения (письмо Банка России N 121-Т) Банк России на следующий рабочий день без распоряжения кредитной организации - владельца счета взыскивает штраф за один день в размере двойной ставки рефинансирования Банка России.

<1> Текст правил размещен на сайте ММВБ в сети Интернет [www.micex.com](http://www.micex.com). Согласно указанным правилам Система электронных торгов ММВБ представляет собой подсистему программно-технических средств ММВБ, предназначенную для регистрации вводимых в Систему торгов ММВБ заявок в порядке, предусмотренным данными правилами, участниками и Банком России с целью заключения депозитных сделок, а также регистрации в Системе торгов ММВБ удовлетворенных/неудовлетворенных заявок участников, подготовки отчетных и иных документов и представления этих документов соответственно участникам и Банку России, выполнения иных действий, предусмотренных данными Правилами.

<2> См.: официальный сайт Банка России в сети Интернет [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

Необходимо отметить, что Банк России вправе выбирать кредитные организации, с которыми он осуществляет депозитные операции. Так, кредитные организации, с которыми Банк России осуществляет депозитные операции, должны отвечать следующим критериям по состоянию на день (дату) проведения депозитной операции:

- должны быть отнесены к I категории финансового состояния "Финансово стабильные кредитные организации" <1>;

<1> В настоящее время отнесение кредитных организаций к той или иной категории определяется на основании отмеченного ранее указания Банка России N 766-У. При этом в соответствии с п. 1.5 указания сведения об отнесении кредитных организаций по финансовому состоянию к соответствующей категории и группе являются сведениями ограниченного распространения и не подлежат передаче кредитным организациям (в том числе по их ходатайствам), а также третьим лицам и используются исключительно в целях банковского надзора. Следует отметить, что критериям, который определяет финансовое состояние кредитных организаций, является соблюдение ими требований нормативных актов в рамках пруденциального банковского регулирования. Выполнение или невыполнение кредитными организациями указанных требований определяется Банком России на основании отчетности, представляемой кредитными организациями в Банк России, а также информации, полученной по результатам применения средств банковского надзора и инспектирования.

- выполнять обязательные резервные требования Банка России (не иметь недозвонов в обязательные резервы, неуплаченных штрафов за нарушение нормативов обязательных резервов, непредставленного расчета регулирования обязательных резервов);

- не иметь просроченных денежных обязательств перед Банком России, в том числе по кредитам Банка России и процентам по ним.

Кроме того, кредитные организации должны заключить с территориальными учреждениями Банка России по месту открытия корреспондентского счета (субсчета) договор корреспондентского счета (субсчета) и (или) дополнительное соглашение к нему, предусматривающий право Банка России на взыскание с корреспондентского счета (субсчета) без распоряжения кредитной организации - владельца счета суммы штрафа за неисполнение (ненадлежащее исполнение) кредитной организацией обязательств по депозитной операции. При проведении депозитных операций с использованием Системы электронных торгов ЗАО ММВБ кредитная организация заключает с РЦ ОРЦБ договор банковского счета и (или) дополнительное соглашение к нему, предоставляющий Банку России аналогичные полномочия по списанию без распоряжения кредитной организации суммы штрафа за неисполнение (ненадлежащее исполнение) ею соответствующих обязательств.

Следует уточнить, что Банк России строит взаимоотношения с потенциально стабильными кредитными организациями не только при проведении депозитных операций, но и проведении операций рефинансирования, что предопределяет необходимость соответствия таких кредитных организаций критериям, определенным в нормативных актах Банка России. Данное обстоятельство обусловлено тем, что основой стабильности рынка банковских услуг могут быть только кредитные организации, выполняющие установленные в рамках банковского регулирования требования, вследствие чего при использовании Банком России косвенных методов



регулирования, основанных не на принуждении, а на инициативе самих объектов регулирования, доступ к таким экономическим инструментам, которые рассматриваются по существу как привилегия, могут получить только надежные кредитные организации. Таким образом, можно сделать вывод, что если при применении регулятором прямых методов банковского регулирования соответствующие средства распространяются в равной степени на все кредитные организации, то при использовании косвенного метода, средства банковского регулирования применяются Банком России избирательно, только в отношении тех кредитных организаций, которые в должной степени соблюдают требования, установленные для них в рамках средств банковского регулирования, основанных на прямом методе воздействия. Учитывая изложенное, можно предположить, что инструменты банковского регулирования, основанные на прямом методе воздействия, составляют как бы базовое, первое звено банковского регулирования, а инструменты, основанные на косвенном методе банковского регулирования, представляют собой более высокую ступень, своего рода регулятивную надстройку.

#### Операции на открытом рынке

К операциям на открытом рынке относятся две группы операций, осуществляемых Банком России в процессе денежно-кредитного регулирования: прямые операции по купле и продаже облигаций и операции РЕПО.

В соответствии со ст. 39 Закона о Банке России под операциями на открытом рынке понимаются купля-продажа Банком России казначейских векселей, государственных облигаций, прочих государственных ценных бумаг, облигаций Банка России, а также краткосрочные операции с указанными ценными бумагами с совершением позднее обратной сделки.

Необходимо отметить, что в указанную статью Закона о Банке России проектом федерального закона N 79746-4 предлагалось внести изменения, предоставив возможность Банку России проводить операции на открытом рынке не только с ценными бумагами, определенными в ст. 39, но и ценными бумагами, перечень которых устанавливался бы Советом директоров Банка России. Внесение таких изменений дало бы возможность Банку России совершать операции не только с государственными ценными бумагами, но и самостоятельно выбирать ценные бумаги для совершения соответствующих операций, исходя из двух основополагающих критериев: их высокой ликвидности и минимального кредитного риска. Такая практика распространена в деятельности национальных банков стран с развитой рыночной экономикой. Более того, следует заметить, что в России при проведении операций рефинансирования Банку России законодательством уже предоставлено право использовать корпоративные ценные бумаги. Так, в соответствии со ст. 47 Закона о Банке России в случаях, установленных решением Совета директоров, обеспечением кредитов Банка России могут выступать не только государственные ценные бумаги, но и иные ценности. Данная правовая норма развивается в указании Банка России от 28 июля 2004 г. N 1482-У "О перечне ценных бумаг, входящих в ломбардный список Банка России" <1> (далее - указание Банка России N 1482-У), на основании которого Банку России на сегодняшний день предоставлено право брать в обеспечение по кредитам не только государственные ценные бумаги, но и ценные бумаги ипотечных агентств, муниципальных образований, кредитных организаций и иных юридических лиц - резидентов Российской Федерации <2>. Учитывая изложенное, представляются обоснованными предложения о расширении списка ценных бумаг, с которыми Банк России вправе проводить операции на открытом рынке путем предоставления права Совету директоров определять перечень таких ценных бумаг, тем более, что риски Банка России как кредитора при проведении им операций рефинансирования больше, чем при осуществлении операций на открытом рынке.

-----  
<1> ВБР. 2004. N 48 (с послед. изм.).

<2> Более подробно указанные вопросы предполагается осветить в параграфе, посвященном проблемам рефинансирования кредитных организаций.

Детальное правовое регулирование операций на открытом рынке осуществляется нормами Положения Банка России от 25 марта 2003 г. N 220-П "О порядке заключения и исполнения сделок РЕПО с государственными ценными бумагами Российской Федерации" <1> (далее - Положение Банка России N 220-П), а также указания Банка России от 30 декабря 2003 г. N 1365-У "Об особенностях проведения Банком России операций прямого РЕПО с кредитными организациями" <2>. Как отмечается большинством исследователей, данный инструмент денежно-кредитного регулирования отличается гибкостью и оперативностью воздействия <3>. Экономическая сущность механизма операций РЕПО состоит в том, что "при продаже ценных бумаг поглощается свободный капитал денежного рынка, сокращается кредитоспособность банков и создается возможность кредитной рестрикции. И, наоборот, при покупке ценных бумаг происходит прилив дополнительных ресурсов, расширяются кредитные возможности банков, возникают

благоприятные условия для кредитной экспансии. В обоих случаях колебания соотношений спроса и предложения на ссудные ресурсы улавливаются процентной ставкой денежного рынка, движение которой совпадает с направлением осуществляемой денежно-кредитной политики" <4>. При этом Банк России как орган денежно-кредитного регулирования по собственной инициативе покупает и продает кредитным организациям соответствующие ценные бумаги. Проведение Банком России операций на открытом рынке, как было отмечено, направлено на регулирование ликвидности кредитных организаций и банковской системы в целом.

-----  
<1> ВБР. 2003. N 40.

<2> ВБР. 2004. N 23.

<3> См., например: Сабитов Н.Х., Тихонова Р.У. Операции Банка России на открытом рынке: этапы развития // Деньги и кредит. 2005. N 12; Моисеев С.Р. Указ. соч. С. 331.

<4> Сабитов Н.Х., Тихонова Р.У. Указ. соч. С. 44.

В соответствии с п. 2.3.1 Положения Банка России N 220-П под сделкой РЕПО понимается двусторонняя сделка по продаже (покупке) облигаций (именуемая первой частью сделки РЕПО) с обязательством обратной покупки (продажи) облигаций того же выпуска в том же количестве (именуемая второй частью сделки РЕПО) через определенный условиями такой сделки срок и по определенной условиями такой сделки цене.

Юридическая природа операций РЕПО неоднозначна. По своей сути операции РЕПО - это залоговые операции с использованием ценных бумаг. Так, еще Г.Ф. Шершеневич отмечал, что "первое внешнее впечатление от репорта вызывает представление о займе под залог ценных бумаг" <1>. Однако если при классическом залоге собственником остается залогодатель, то при проведении операций РЕПО происходит переход права собственности на ценные бумаги. Таким образом, в случае неисполнения второй части сделки РЕПО противоположная сторона может реализовать соответствующие бумаги, вследствие чего данные операции обладают низким риском. Однако такая своеобразная правовая природа операций РЕПО порождает дискуссии как среди исследователей, так и при практическом применении. Судебная практика не отличается единообразием подхода к данной проблеме. Так, если до недавнего времени судебные органы исходили из того, что к сделкам РЕПО должны применяться правила о залоге <2>, то на сегодняшний день решения склоняются в пользу договора купли-продажи <3>.

-----  
<1> Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. Т. 2. М., 2003. С. 490.

<2> См., например: Постановление Президиума ВАС РФ от 6 октября 1998 г. N 6202/97 // Вестник ВАС РФ. 1999. N 1; Постановление ФАС Московского округа от 6 марта 2000 г. N КГ-А40/732-00.

<3> См., например: Постановление ФАС Московского округа от 27 апреля 1999 г. N КГ-А40/1118-99; Постановление ФАС Московского округа от 31 мая 2004 г. N КА-А40/3907-04.

Действительно, в юридической литературе отмечается, что помимо указанного выше отличия сделок РЕПО от залога в отношении перехода права собственности, существуют и другие существенные особенности. Например, залог регулируется правилами о залоге ценных бумаг, а сделки РЕПО - нормами о купле-продаже ценных бумаг; существуют отличия в налогообложении, регистрации у реестродержателя. По мнению Г.Ф. Шершеневича, "правильным является взгляд на репорт как на сделку, составленную из двух покупок: а) покупки на наличные с немедленным вручением бумаг, и б) продажа в кредит с обязанностью передать бумаги того же рода к определенному сроку" <1>. Более того, Г.Ф. Шершеневич отмечает и еще одну важную особенность сделки РЕПО, состоящую в наличии неразрывной связи между указанными выше двумя частями сделки. Аналогично П.П. Цитович полагал, что хотя стороны по сделке РЕПО преследуют ту же цель, какую преследуют кредитор и должник по займу, когда заем заключается с залогом движимости, однако стороны сделки РЕПО преследуют и достигают указанной цели при помощи другой сделки - купли-продажи <2>.

-----  
<1> Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. Т. 2. С. 490.

<2> См.: Цитович П.П. Учебник торгового права. Киев: Издание книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1891.

Комплексным договором купли-продажи сделки РЕПО обоснованно считает и большинство современных исследователей <1>, некоторые предлагают рассматривать сделки РЕПО как договор, прямо не указанный в Гражданском кодексе РФ <2>. Несмотря на активное использование кредитными организациями механизма операций РЕПО, нельзя признать, что уже сложилось единое мнение о правовой природе рассматриваемых сделок, что, безусловно, не способствует их дальнейшему развитию, в том числе и в рамках использования Банком России

операций на открытом рынке как инструмента денежно-кредитного регулирования, направленного на регулирование ликвидности кредитных организаций и обеспечение стабильности рынка банковских услуг.

<1> См., например: Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2003. С. 716 - 717; Гуров А.А. Правовая природа операций РЕПО и их роль в банковском секторе // Финансовое право. 2005. N 7.

<2> См., например: Наумова Л. Кредитный договор: правовое обеспечение возврата // Бизнес-адвокат. 2001. N 7. Мнение о том, что сделки РЕПО относятся к сделкам, не предусмотренным законом, но не противоречащим им, можно найти и в следующем учебнике: Гражданское право. Т. II. Полут. 1 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2004. С. 54.

## § 2. Рефинансирование кредитных организаций как инструмент обеспечения стабильности рынка банковских услуг

Целью настоящего параграфа является исследование правовых и тесно связанных с ними экономических аспектов рефинансирования кредитных организаций, а также анализ соответствующих нормативных актов, регулирующих отношения по рефинансированию кредитных организаций, с целью выявления эффективности правового регулирования указанного экономического средства в достижении стабильности рынка банковских услуг.

Рефинансирование является одним из важнейших инструментов денежно-кредитной политики, направленных на регулирование ликвидности кредитных организаций. Согласно ст. 36 Закона о Банке России Центральный банк регулирует общий объем выдаваемых им кредитов в соответствии с принятыми ориентирами единой государственной денежно-кредитной политики. Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 и на 2008 г. <1>, в частности, заявлено о принципиальной необходимости расширения доступа кредитных организаций к инструментам рефинансирования Банка России в рамках системы управления ликвидностью банковского сектора. В целях повышения эффективности операций рефинансирования (кредитования) кредитных организаций как инструмента денежно-кредитной политики Банк России проводит работу в рамках создания единого механизма рефинансирования (кредитования) кредитных организаций, который в перспективе обеспечит возможность финансово стабильным кредитным организациям получать внутрисдневные кредиты, кредиты овернайт и кредиты на срок до одного года под любой вид обеспечения, входящий в единый пул обеспечения.

<1> ВБР. 2006. N 66; 2007. N 47.

При этом в последние годы активно ведется работа по включению в Ломбардный список Банка России ценных бумаг, отвечающих установленным требованиям, расширению круга контрагентов по операциям рефинансирования и увеличению количества кредитуемых счетов кредитных организаций, открытых во всех территориальных учреждениях Банка России.

Очевидно, таким образом, желание Банка России не просто вовлечь в систему рефинансирования как можно большее число банков, но и создать единый механизм рефинансирования, предполагающий максимальную унификацию нормативных требований и универсализацию самой системы кредитования кредитных организаций.

Вместе с тем можно констатировать отсутствие должного внимания к исследованию механизма рефинансирования как со стороны правоведов, так, в общем, и экспертов в области экономики, затрагивающих вопросы рефинансирования в основном только вскользь, в рамках денежно-кредитной политики Банка России.

Для возможно более полного рассмотрения указанной проблемы необходимо, кроме исследования правовых вопросов, также затронуть экономические аспекты рефинансирования кредитных организаций.

С точки зрения экономической теории, рефинансирование центральным банком кредитных организаций (от англ. - re-financing) - это предоставление им заимствований в случаях, когда они испытывают временные финансовые трудности, имеющее целью поддержание ликвидности кредитных организаций, а следовательно, в макроэкономическом плане обеспечение стабильности всего рынка банковских услуг <1>. С точки зрения экспертов-практиков "вопрос рефинансирования - это вопрос привлечения дополнительных денежных средств для банков, имеющих возможность расширить спектр и объем своих активных операций, сдерживаемый суммой имеющихся пассивов" <2>. Необходимо отметить, что рефинансирование можно рассматривать в широком и в узком смысле. Так, в широком смысле рефинансирование предполагает получение кредитными организациями заимствований от различных субъектов, в том числе на межбанковском рынке. Кроме того, исследователями часто к операциям рефинансирования относятся также операции Банка России на открытом рынке, а именно сделки

РЕПО, предполагающие осуществление рефинансирования в форме косвенного кредитования <3>. В настоящей работе рефинансирование предполагается исследовать в рамках его узкого понимания, как кредитование Банком России кредитных организаций. Данный подход предопределяется, во-первых, тем, что только кредиты Банка России могут в полной мере считаться обеспечивающими стабильность соответствующего рынка, так как, в отличие от межбанковских, кредиты, предоставляемые центральным банком, позволяют кредитной организации распоряжаться надежным источником денежных ресурсов. Кредиты, предоставляемые на межбанковском рынке, не могут считаться таковыми вследствие зависимости их предоставления от многочисленных факторов, в том числе от информации о надежности кредитной организации - заемщика. Во-вторых, исключение сделок РЕПО из сферы исследования операций рефинансирования продиктовано тем, что в настоящей книге средства денежно-кредитного регулирования рассматриваются, исходя из законодательно закрепленного перечня инструментов денежно-кредитной политики, где проводится разделение между операциями на открытом рынке и операциями рефинансирования.

<1> Например, О.И. Лаврушин определяет рефинансирование как возможность кредитных организаций при необходимости получать кредиты Центрального банка путем переучета векселей или под залог ценных бумаг. См.: Деньги, кредит, банки: Учебник / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1998. С. 389.

<2> Супрунович Е. Рефинансирование вчера, сегодня, завтра // Банковское дело в Москве. 2005. N 2.

<3> См., например: Новиков А.Н. Указ. соч. С. 125, 131 - 134; Казимагомедов А.А., Ильясов С.М. Указ. соч. С. 241 - 245; Сорвин С.В. Вопросы рефинансирования кредитных организаций // Деньги и кредит. 2006. N 1. С. 8.

Целью рефинансирования является воздействие на состояние денежно-кредитной сферы. Выполняя функцию рефинансирования, центральный банк выступает в качестве кредитора последней инстанции, банка банков (The lender of last resort). Понятие кредитора последней инстанции имеет важное значение для целей настоящего исследования, так как непосредственно связано с обеспечением стабильности соответствующего рынка. В зарубежной экономической литературе были сформулированы принципы деятельности кредитора последней инстанции: кредитор последней инстанции кредитует только под надлежащее обеспечение, причем под любое обеспечение, являющееся надлежащим; кредитор последней инстанции кредитует под максимальную процентную ставку; данные принципы должны быть общеизвестны <1>.

<1> См.: Humphrey T.M., Keteher R.E. The Lender of Last Resort: A Historical Perspective // Federal reserve Bank of Richmond. 1979. P. 13.

Само понятие кредитора последней инстанции предполагает создание таких экономических условий, при которых банк, испытывающий проблемы с собственной ликвидностью, обратится к такому кредитору только в крайнем случае, т.е. тогда, когда все иные попытки по поддержанию собственной ликвидности будут исчерпаны <1>. В противном случае банки не будут предпринимать достаточно усилий для поддержания ликвидности собственными силами, в то время как перед центральным банком не стоит задача сделать собственные средства регулирования единственной возможностью по обеспечению стабильности кредитных организаций и уж тем более поддерживать неплатежеспособные банки. С другой стороны, нежелательна и другая крайность, когда условия рефинансирования настолько невыгодны банкам, что даже в ситуации кризиса ликвидности они не будут использовать рассматриваемые средства регулирования. В такой ситуации центральный банк потеряет способность регулировать рынок и эффективно обеспечивать его надежность <2>.

<1> См.: Руководство Базельского комитета по банковскому надзору для органов банковского надзора по работе со слабыми банками (Базель, Швейцария, март 2002 г.) // ВБР. 2002. N 44.

<2> См., например: Emergency liquidity support facilities Monetary a. exchange affairs dep. / Prep. by Dong He. Washington: International Monetary Fund, 2000. P. 8.

Возможность получения кредитов рефинансирования должна быть всегда потенциально доступна для кредитной организации на случай возникновения дефицита ликвидности, а сам механизм предоставления таких кредитов должен быть максимально автоматизирован и оперативен. Более того, на наш взгляд, для эффективного функционирования системы рефинансирования важнейшее значение имеет такой баланс установления процентных ставок по данным операциям, при котором кредиты рефинансирования будут достигать одновременно двух

рассмотренных выше целей: при поддержании определенного уровня доступности обеспечивать стабильность рынка банковских услуг и в то же время не замещать собой традиционных способов регулирования ликвидности кредитных организаций, в том числе, кредитования на межбанковском рынке. Правовое регулирование рассматриваемых операций должно строиться с учетом данных экономических закономерностей, в противном случае механизм рефинансирования не будет эффективным и востребованным, каковым, к сожалению, он был на протяжении длительного времени своего существования в России.

Первоначально политика рефинансирования осуществлялась исключительно, как было указано, в целях воздействия на состояние денежно-кредитного обращения.

Рефинансирование в России берет свое начало с предоставления Центральным банком централизованных кредитов. Предоставляемые Центральным банком кредиты носили первоначально строго целевой характер <1>. Целью Банка России при выделении таких кредитов было обеспечение ресурсами в первую очередь производственной деятельности предприятий - клиентов кредитных организаций, а также препятствование направлению централизованных кредитов на спекулятивные операции банков. Для достижения последней цели Банком России устанавливалась маржа, которая представляла собой разницу в 3 пункта между ценой приобретения кредитов Банка России и ценой их перепродажи в виде кредита клиентам банков <2>. При этом механизм рефинансирования носил административный характер в силу того, что кредиты предоставлялись "централизованно" определенным банкам - преемникам советской банковской системы. "Неконтролируемый характер использования выделенных кредитных ресурсов и нарушение установленных размеров маржи еще более усугубляли ситуацию, поэтому Центральный Банк России начиная с 1994 года приступил к распределению кредитных ресурсов на демократической основе и стал использовать для этих целей кредитные аукционы" <3>. Всего состоялось 28 аукционов, по итогам которых выдавались кредиты на два месяца без ограничения минимальной суммы <4>. Таким образом, по мере развития рыночных отношений наряду с первичным предназначением воздействия на денежно-кредитное обращение рефинансирование все чаще стало использоваться и как инструмент предоставления финансовой помощи кредитным организациям. Начав с практики проведения простых кредитных аукционов, Банк России на основании Положения от 13 марта 1996 г. N 36 "О порядке предоставления Банком России ломбардного кредита банкам" (утв. Приказом Банка России от 13 марта 1996 г. N 02-63 <5>) (далее - Положение Банка России N 36) приступил к кредитованию банков под обеспечение государственными ценными бумагами. С целью предоставления указанных кредитов Банком России определялся круг участников аукционов, в который могли войти банки, соответствующие требованиям к участникам аукционов, установленным Положением Банка России N 36, а также рассчитывалась достаточность обеспечения по кредитам Банка России.

<1> См.: Новиков А.Н. Указ. соч. С. 135.

<2> См.: Бахматов С.А. Указ. соч. С. 62.

<3> Новиков А.Н. Указ. соч. С. 63.

<4> См.: Моисеев С.Р. Указ. соч. С. 364.

<5> ВБР. 1996. N 13 (утратило силу).

Необходимо отметить, что данный механизм рефинансирования также не смог решить проблемы стабилизации рынка банковских услуг, так как не в полной мере охватывал потребности банков по поддержанию их текущей ликвидности. Кредитование осуществлялось на срок от 3 до 7 дней, от 8 до 14 дней и от 15 до 30 календарных дней. Следует отметить, что ломбардные кредиты были востребованы банками. Вместе с тем кредитные организации были заинтересованы также в привлечении кредитных ресурсов на более короткие сроки, в особенности в однодневных кредитах, направленных на минимизацию рисков мгновенной ликвидности. Кроме того, их интерес лежал в области долгосрочного кредитования, направленного на снижение риска долгосрочной ликвидности. Хотя Банком России с 1996 г. предоставлялись однодневные расчетные кредиты согласно Положению Банка России о порядке предоставления Центральным банком Российской Федерации однодневных расчетных кредитов банкам (утв. Приказом Банка России от 9 июля 1996 г. N 02-230) <1>, вместе с тем реальную возможность получить указанные кредиты имели только крупнейшие системообразующие банки. Что касается долгосрочного кредитования, то такой механизм был реализован только в 1998 г. и касался, наоборот, исключительно "проблемных" кредитных организаций, банкротство которых могло угрожать стабильности банковской системы. Данное обстоятельство не помешало указанному механизму на волне кризиса 1998 г. наряду с предоставлением стабилизационных кредитов сыграть положительную роль в поддержании ликвидности отдельных кредитных организаций <2>.

<1> ВБР. 1996. N 37.

<2> Положение Банка России от 25 июня 1998 г. N 38-П "О порядке предоставления Центральным банком Российской Федерации кредитов кредитной организации, осуществляющей мероприятия по санации проблемной кредитной организации" // ВБР. 1998. N 44.

В целях повышения эффективности рефинансирования в 1998 г. Банк России расширил возможности, предоставляемые кредитным организациям в рамках механизма рефинансирования. В соответствии с Положением Банка России от 6 марта 1998 г. N 19-П "О порядке предоставления Банком России кредитов банкам, обеспеченных залогом государственных ценных бумаг" (с изм. от 24 июня 2002 г. N 1169-У) <1> (далее - Положение Банка России N 19-П) Банк России начал осуществлять краткосрочное кредитование банков под залог государственных ценных бумаг для регулирования их мгновенной (внутридневной) ликвидности. Следующим этапом в развитии механизма рефинансирования стало принятие Банком России Положения от 3 октября 2000 г. N 122-П "О порядке предоставления Банком России кредитов банкам, обеспеченных залогом и поручительствами" (с изм. от 28 декабря 2001 г. N 1082-У) <2> (далее - Положение Банка России N 122-П), устанавливавшего наряду с отлаженным на тот момент механизмом рефинансирования под залог ценных бумаг принципиально иные способы рефинансирования кредитных организаций с точки зрения установления более длительных сроков кредитования (до 180 дней) и видов имущества, принимаемых в обеспечение по кредитам Банка России.

-----  
<1> ВБР. 1998. N 15 (утратило силу).

<2> ВБР. 2000. N 54; 2002. N 2. Данное Положение было признано утратившим силу согласно указанию Банка России от 15 февраля 2008 г. N 1984-У "О признании утратившими силу нормативных актов Банка России" // ВБР. 2008. N 9.

На сегодняшний день кредиты Центрального банка России являются источником временных ресурсов, необходимых для восполнения истощенных резервов, и дают возможность кредитным организациям свести до минимума запасы своих ликвидных средств, позволяя при необходимости позаимствовать их у него. Однако, как было отмечено, доступ к таким кредитам не является свободным, а рассматривается как привилегия. Возможность получения кредитов рефинансирования и их размер зависят от ряда факторов, и прежде всего от состояния денежно-кредитной сферы страны и финансового положения кредитополучателя. Кредиты рефинансирования предоставляются только испытывающим временные финансовые трудности, но в то же время устойчивым банкам, критерии отнесения к которым устанавливаются в соответствующих нормативных актах. Вместе с тем необходимо заметить, что по российскому законодательству привилегию на получение финансирования Банка России потенциально может получить любая кредитная организация, соответствующая нормативно определенным критериям и соблюдающая установленные требования. Такая возможность предоставляется банкам не всеми центральными банками, применяющими механизм рефинансирования в рамках денежно-кредитной политики.

Например, в США такая возможность стала предоставляться всем кредитным организациям, соблюдающим требования по определенному уровню устойчивости, только после 1980 г. с принятием Закона о валютном контроле. Данным Законом были введены резервные требования ко всем кредитным организациям, обладающим кредитами, подпадающими под резервные требования, а не только к членам Федеральной резервной системы. Вместе с тем такие кредитные организации получили доступ и к системе рефинансирования наравне с членами Федеральной резервной системы <1>.

-----  
<1> См.: Родзинский Ю.Л. Указ. соч. С. 59 - 60.

В Великобритании же Банк Англии кредитует не все кредитные организации, которые соответствуют определенным критериям. Здесь существуют восемь кредитных институтов (дисконтные дома), занимающих некое промежуточное положение между центральным банком и прочими кредитными организациями. "Только эти кредитные институты в английской банковской системе имеют привилегию рефинансирования в центральном банке. За это дисконтные дома обязаны еженедельно принимать на себя от Банка Англии казначейские векселя в полном объеме, что очень выгодно последнему, так как в Великобритании задача размещения казначейских ценных бумаг возлагается на центральный банк" <1>. Таким образом, в отличие от России в Англии контрагентами центрального банка при осуществлении им операций на денежном рынке является только определенная группа особых кредитных институтов.

-----  
<1> Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Указ. соч. С. 35.

В России рефинансирование потенциально доступно любой кредитной организации, что, с одной стороны, выгодно для самой кредитной организации, имеющей возможность при помощи данного инструмента поддерживать собственную ликвидность, с другой стороны, позволяет регулятору воздействовать непосредственно на каждую кредитную организацию в отдельности, а значит, более тонко обеспечивать влияние на рынок банковских услуг в целом. Кредитные организации в достаточной степени свободны выбирать: брать у Банка России кредиты или нет. С другой стороны, Банк России, играя в данной политике пассивную роль, не может заставить кредитные организации взять у него кредит, а может, только изменив процентную ставку (в рассматриваемой ситуации - ставку рефинансирования) или предусмотрев более привлекательные для заемщиков условия кредитования, ожидать соответствующих действий от кредитных организаций.

Таким образом, как было неоднократно отмечено, механизм рефинансирования является достаточно тонким инструментом денежно-кредитного регулирования и воздействует на рынок банковских услуг опосредованно. Например, если Банк России уменьшает ставку рефинансирования, то поощряет этим банки к приобретению дополнительных резервов путем их заимствования у Банка России, и, наоборот, ее повышение ведет к стремлению кредитных организаций ограничить предложение денег, что означает, кроме того, либо удорожание, в случае увеличения ставки, либо удешевление, в случае ее снижения, кредита для клиентов кредитных организаций. Безусловно, такие колебания процентной ставки возможны лишь в определенных пределах, за которыми, как было отмечено, лежит либо трансформация центрального банка из кредитора последней инстанции в обычного кредитора, либо полный отказ кредитных организаций от использования операций рефинансирования для регулирования собственной ликвидности.

Правовую основу рефинансирования на сегодняшний день составляют положения Закона о Банке России, а также ряд нормативных актов Банка России.

Согласно ст. 40 данного Закона кредитование Банком России кредитных организаций называется рефинансированием. В соответствии со ст. 46 того же Закона Банк России имеет право предоставлять кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами российским и иностранным кредитным организациям, а также Правительству Российской Федерации. При этом осуществление Банком России данных операций должно быть направлено на достижение целей, предусмотренных Законом о Банке России.

Так как общий объем выдаваемых Банком России кредитов должен соответствовать принятым ориентирам единой государственной денежно-кредитной политики, Банк России в соответствии со ст. 43 Закона о Банке России вправе устанавливать прямые количественные ограничения, под которыми закон понимает установление лимитов на рефинансирование кредитных организаций и проведение кредитными организациями отдельных банковских операций. В отношении данного инструмента следует сделать ряд уточнений. Банк России вправе применять прямые количественные ограничения, в равной степени касающиеся всех кредитных организаций, в исключительных случаях в целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики только после консультаций с Правительством Российской Федерации, что исключает возможность злоупотребления Банком России своими полномочиями и введение соответствующих мер в отношении отдельных кредитных организаций либо отдельных типов кредитных организаций.

Хотя установление указанных лимитов и относится к прямым средствам регулирования экономики, его нельзя отождествлять, например, с такими средствами пруденциального надзора за банковской деятельностью, как введение ограничений на проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев и введение запрета на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренные ст. 74 Закона о Банке России. Лимиты на проведение кредитными организациями отдельных банковских операций применяются Банком России ко всем кредитным организациям и не связаны с нарушениями банками законодательства, в отличие от указанных принудительных мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности.

В отличие от таких принудительных мер воздействия, которые Банк России вправе применять к кредитным организациям в случае нарушения ими соответствующих правовых норм, применяя прямые количественные ограничения Банк России может только в исключительных случаях и в целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики. При этом исключительность соответствующих случаев будет определяться Банком России, как было указано, только после консультаций с Правительством Российской Федерации. Кроме того, решения Совета директоров по вопросам прямых количественных ограничений подлежат обязательному опубликованию в Вестнике Банка России в течение 10 дней со дня принятия этих решений.

Следует отметить, что детальное правовое регулирование рефинансирования кредитных организаций осуществляется нормативными актами Банка России, которые можно условно разделить на две группы. К первой группе относятся правовые акты, регламентирующие

рефинансирование кредитных организаций под залог ценных бумаг: Положение Банка России от 4 августа 2003 г. N 236-П "О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом (блокировкой) ценных бумаг" (с изм. от 28 сентября 2005 г. N 1617-У) <1> (далее - Положение Банка России N 236-П) и указание Банка России N 1482-У. Вторую группу нормативных актов, регулирующих механизм предоставления Банком России кредитным организациям кредитов под залог имущества (векселей и прав требования по кредитным договорам), а также обеспеченных поручительствами, составляют на сегодняшний день два положения Банка России: Положение Банка России от 12 ноября 2007 г. N 312-П "О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами или поручительствами" <2> (далее - Положение Банка России N 312-П), Положение Банка России от 14 июля 2005 г. N 273-П "О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительствами кредитных организаций" (с изм. от 2 марта 2006 г. N 1662-У) <3> (далее - Положение Банка России N 273-П). До недавнего времени к данной группе нормативных актов относилось и Положение Банка России N 122-П, которое было отменено только в связи с принятием Положения Банка России N 312-П.

-----  
<1> ВБР. 2003. N 62; 2005. N 56.

<2> ВБР. 2007. N 69.

<3> ВБР. 2005. N 41; 2006. N 18.

Положение Банка России N 236-П действует сегодня вместо Положения Банка России N 19-П, которое на протяжении пяти лет регулировало аналогичные отношения.

В Положении Банка России N 236-П впервые определены понятия, используемые в рассматриваемой области.

Так, например, кредиты Банка России определяются как кредиты, обеспеченные залогом (блокировкой) ценных бумаг, предоставляемые Банком России банкам.

Даны определения понятиям генеральный кредитный договор, Ломбардный список, внутрисдневной кредит и кредит овернайт, ломбардный кредит и др.

В соответствии с данным Положением, кредиты Банка России предоставляются банкам в валюте Российской Федерации в целях поддержания и регулирования ликвидности банковской системы на условиях обеспеченности, срочности, возвратности и платности. При этом обеспечением кредитов Банка России является залог (блокировка) ценных бумаг, включенных в Ломбардный список Банка России. Банк России предоставляет банкам внутрисдневные кредиты, кредиты овернайт и ломбардные кредиты. Внутрисдневные кредиты предоставляются при осуществлении платежа с основного счета банка (корреспондентского счета (субсчета) банка, открытого в подразделении расчетной сети Банка России) сверх остатка денежных средств на данном основном счете банка. Данные кредиты предоставляются в течение дня работы подразделения расчетной сети Банка России. Кредиты же овернайт предоставляются на один рабочий день. При этом они предоставляются в конце дня работы подразделения расчетной сети Банка России в сумме непогашенного банком внутрисдневного кредита. Ломбардные кредиты предоставляются, соответственно, на сроки, устанавливаемые Банком России и публикуемые в Вестнике Банка России. На сегодняшний день ломбардные кредиты могут предоставляться на фиксированных условиях и на аукционной основе. Ломбардные кредиты на аукционной основе предоставляются на 14 календарных дней. С 11 апреля 2005 г. Банком России предоставляются также ломбардные кредиты по фиксированной процентной ставке на срок семь календарных дней <1>. Кроме того, с 28 ноября 2007 г. Банком России предоставлена также возможность получения ломбардных кредитов на фиксированных условиях на срок один календарный день по фиксированной процентной ставке 8,5% годовых <2>.

-----  
<1> См.: Информация Банка России от 1 апреля 2005 г. // ВБР. 2005. N 18.

<2> Следует заметить, что с 4 февраля 2008 г. Банком России хоть и незначительно, на 0,25%, но в связи с повышением ставки рефинансирования были дважды повышены значения практические всех процентных ставок. Так, указанием Банка России от 28 апреля 2008 г. N 2002-У "О размере процентных ставок по ломбардным кредитам Банка России" (ВБР. 2008. N 19) процентная ставка по ломбардным кредитам Банка России, предоставляемым на срок 1 календарный день, устанавливается в размере 8,5% годовых.

Возврат банками-заемщиками кредитов Банка России и уплата процентов по ним производится в сроки, установленные заключенными между Банком России и банками генеральными кредитными договорами.



Кредиты Банка России предоставляются на банковские счета банков, открытые на основании договоров банковского счета в подразделениях расчетной сети Банка России, т.е. корреспондентские счета (субсчета) банков.

Для получения кредита Банка России банк - потенциальный заемщик должен предоставить (в соответствии с заключенными договорами банковского счета) Банку России право на списание с банковских счетов банка денежных средств в объеме требований Банка России по предоставленным кредитам без распоряжения банка - владельца банковского счета на основании инкассового поручения уполномоченного учреждения Банка России в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и нормативными актами Банка России, а также заключить с Банком России генеральный кредитный договор. При заключении генерального кредитного договора банк самостоятельно выбирает, какими видами кредитов Банка России он будет пользоваться. При этом заключение генерального кредитного договора на получение внутрисдневного кредита одновременно требует заключения генерального кредитного договора на предоставление кредита овернайт, и наоборот - заключение генерального кредитного договора на получение кредита овернайт требует заключения генерального кредитного договора на получение внутрисдневного кредита.

Банк - потенциальный заемщик должен иметь счет депо в депозитарии, выдать Банку России доверенность, а также заключить дополнительное соглашение к депозитарному договору с депозитарием об открытии различных разделов на своем счете депо, таких, например, как "Блокировано Банком России", "Блокировано в залоге под ломбардные кредиты Банка России", "Блокировано для торгов по реализации ценных бумаг, заложенных под ломбардные кредиты Банка России" (для получения банком ломбардных кредитов); "Блокировано в залоге под кредиты овернайт Банка России" и "Блокировано для торгов по реализации ценных бумаг, заложенных по кредитам овернайт Банка России".

Кроме того, Банк - потенциальный заемщик должен отвечать следующим критериям:

- банк отнесен к I категории финансового состояния "Финансово стабильные кредитные организации" (в соответствии с требованиями соответствующих нормативных актов Банка России) <1>;

<1> Как было отмечено в связи с рассмотрением депозитных операций, в настоящее время отнесение кредитных организаций к той или иной категории определяется на основании указания Банка России N 766-У.

- банк не имеет недоовзноса в обязательные резервы, неуплаченных штрафов за нарушение нормативов обязательных резервов, не представленного расчета регулирования размера обязательных резервов;

- банк не имеет просроченных денежных обязательств перед Банком России, в том числе по кредитам Банка России и процентам по ним.

Ценные бумаги (заблокированные, принимаемые в залог) также должны отвечать определенным требованиям:

- включены в Ломбардный список;

- учитываются на счете депо банка, открытом в депозитарии;

- принадлежат банку на праве собственности, не обременены другими обязательствами банка, в отношении ценных бумаг отсутствуют споры и предъявленные в установленном порядке требования;

- имеют срок погашения не ранее, чем через 10 календарных дней после наступления срока погашения запрашиваемого банком (требуемого банком) кредита Банка России.

Как было отмечено, в соответствии со ст. 47 Закона о Банке России в случаях, установленных решением Совета директоров, обеспечением кредитов Банка России могут выступать не только государственные ценные бумаги, но и иные ценности. Указанием Банка России N 1482-У определен перечень ценных бумаг, которые включаются в Ломбардный список. Этот список включает на сегодняшний день кроме федеральных облигаций облигации Банка России, облигации ипотечных агентств, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, кредитных организаций и иных юридических лиц - резидентов Российской Федерации. При этом включение в Ломбардный список конкретных эмитентов ценных бумаг осуществляется на основе унифицированных критериев, установленных указанием Банка России N 1482-У. Согласно п. 2 данного указания решение о включении, исключении конкретных выпусков облигаций в Ломбардный список Банка России принимается Советом директоров Банка России с учетом того, что выпуску или эмитенту ценных бумаг должен быть присвоен рейтинг долгосрочной кредитоспособности по обязательствам в иностранной валюте как минимум одним из иностранных рейтинговых агентств на уровне не ниже "B+" по классификации рейтинговых агентств "Standard&Poor's" или "Fitch Ratings" либо "B1" по классификации рейтингового агентства "Moody's" или исполнение обязательств эмитента по ценным бумагам обеспечивается государственными

гарантиями Российской Федерации <1>. Кроме того, облигации должны быть допущены к обращению на организованном рынке ценных бумаг и иных финансовых активов (ОРЦБ) в секторе ОРЦБ для расчетов по государственным федеральным ценным бумагам, а также с учетом других существенных обстоятельств. Такое расширение Ломбардного списка за счет включения в него не только облигаций субъектов Российской Федерации, но и корпоративных эмитентов, безусловно, сыграло положительную роль в распространении операций рефинансирования среди большого числа кредитных организаций, не имеющих в своем портфеле государственных ценных бумаг <2>. Несмотря на принятые меры, в портфеле кредитных организаций по-прежнему не всегда есть ценные бумаги, отвечающие критериям, установленным Банком России <3>. По нашему мнению, целесообразно расширить перечень ценных бумаг, принимаемых в обеспечение по кредитам Банка России за счет акций организаций-резидентов. Полагаем, что при создании четкой системы нормативных требований, предъявляемых Банком России к эмитентам и самим акциям, данный вид имущества может приниматься в залог при кредитовании кредитных организаций Банком России. При этом целесообразно руководствоваться установленными в нормативных актах Банка России критериями, в частности, наличием у эмитента уровня международного рейтинга долгосрочной кредитоспособности и его устойчивым финансовым положением. Критериями, которым должны соответствовать акции, может стать, например, их обращаемость и котируемость на организованном рынке ценных бумаг.

-----  
<1> Следует отметить, что указанием Банка России от 31 августа 2007 г. N 1883-У были внесены изменения в Ломбардный список Банка России, с одной стороны, фактически расширившие перечень ценных бумаг за счет понижения требований к международному рейтингу их эмитентов, установленный ранее на уровне "BB" и "Ba2" соответственно, а с другой стороны, ограничившие возможность включения облигаций кредитных организаций в Ломбардный список только облигациями с ипотечным покрытием кредитных организаций, исполнение обязательств по которым обеспечивается государственными гарантиями субъектов Российской Федерации // ВБР. 2007. N 54. Последнее требование было смягчено с принятием указания Банка России от 29 апреля 2008 г. N 2004-У (ВБР. 2008. N 25), согласно которому исполнение обязательств эмитента - кредитной организации или иной организации по облигациям с ипотечным покрытием должно быть обеспечено государственными гарантиями РФ или юридическими лицами - резидентами, имеющими международный рейтинг, только в отношении организаций, не являющихся кредитными организациями с определенным уровнем международного рейтинга ("B+" и "B1", соответственно).

<2> Примечательно, что указание N 1482-У было принято Банком России летом 2004 г., а следовательно, явилось попыткой более масштабно реализовать свою функцию кредитора последней инстанции на волне кризиса доверия в банковской системе.

<3> См., например: Есина Т.Н. Рефинансирование организаций: опыт и проблемы // Деньги и кредит. 2006. N 3.

Обеспечение кредита считается достаточным, если рыночная стоимость ценных бумаг, отвечающих указанным требованиям, скорректированная на соответствующий поправочный коэффициент <1>, больше или равна сумме запрашиваемого банком кредита, включая сумму процентов за предполагаемый период пользования.

-----  
<1> В соответствии с Положением Банка России N 236-П поправочный коэффициент представляет собой числовой множитель (значение которого находится в интервале от 0 до 1), рассчитываемый исходя из возможных колебаний цен ценных бумаг на рынке ценных бумаг. Коэффициенты, которые применяются к различным видам ценных бумаг, принимаемых в обеспечение по кредитам Банка России, устанавливаются соответствующими приказами Банка России. Например, на облигации ЗАО "Банк Русский Стандарт" соответствующего выпуска, включенные в Ломбардный список Банка России письмом Банка России от 24 ноября 2005 г. N 141-Т "О включении ценных бумаг в Ломбардный список Банка России" (ВБР. 2005. N 63), поправочный коэффициент установлен Приказом Банка России от 27 декабря 2005 г. N ОД-729 "О поправочных коэффициентах Банка России" (ВБР. 2005. N 71 - 72), и равен 0,75.

Недостаточное обеспечение является, соответственно, основанием для отказа в предоставлении запрашиваемой банком суммы кредита.

Невыполнение банком хотя бы одного из перечисленных условий приостанавливает обязательства Банка России по предоставлению кредитов Банка России, изложенные в генеральном кредитном договоре, с того рабочего дня (с момента времени), когда уполномоченным учреждением Банка России получено документальное подтверждение об этом, они возобновляются с того рабочего дня (с момента времени), когда уполномоченным учреждением Банка России получено документальное подтверждение о выполнении банком соответствующих условий.

Процедура предоставления и погашения кредитов Банка России подробно определена Регламентом предоставления Банком России банкам кредитов, обеспеченных залогом (блокировкой) ценных бумаг, изложенным в приложении 6 к Положению Банка России N 236-П.

В целом механизм предоставления внутрисдневных кредитов и кредитов овернайт можно охарактеризовать следующим образом. Отвечающий установленным требованиям банк заключает с Банком России кредитный договор и блокирует на счете депо определенное количество ценных бумаг, которые входят в Ломбардный список Банка России и по которым установлены соответствующие поправочные коэффициенты. Банк России, в свою очередь, устанавливает лимит по внутрисдневному кредиту и кредиту овернайт по корреспондентскому счету (субсчету) банка. Последнее означает, что даже в том случае, если банк заблокирует больше ценных бумаг, чем установленный ему лимит, то внутрисдневной кредит и кредит овернайт он сможет получить лишь в сумме, лимит не превышающей. Необходимо отметить, что залог ценных бумаг является "мягким", т.е. банк не имеет ограничений в доступе к заблокированным ценным бумагам, не являющимся обеспечением по уже выданному кредиту. Поэтому банк может оперативно изменять состав заблокированного портфеля. Таким образом, рассматриваемый механизм рефинансирования позволяет банку быть уверенным в том, что если денежных средств на его корреспондентском счете недостаточно, Банк России путем предоставления внутрисдневного кредита в пределах установленного лимита в автоматическом режиме исполнит предъявленный к корреспондентскому счету (субсчету) банка-заемщика расчетный документ. Более того, кредит может погашаться и предоставляться банку снова вплоть до конца дня. Если же до конца дня кредит не погашается, то он также в автоматическом режиме переоформляется Банком России в кредит овернайт, а следовательно, становится платным.

При неисполнении (ненадлежащем исполнении) банком обязательств по погашению кредита Банка России и уплате процентов по нему отсрочка платежа не производится и Банк России начинает процедуру реализации находящегося в залоге ценных бумаг. Одновременно Банк России вправе производить списание денежных средств в объеме требований Банка России по кредиту Банка России с банковских счетов банка без распоряжения банка на основании инкассового поручения уполномоченного учреждения Банка России.

Следует также отметить, что Положение Банка России N 236-П также устанавливает и подробно регулирует особенности предоставления и погашения ломбардных кредитов (разд. 5), внутрисдневных кредитов и кредитов овернайт (разд. 6).

В завершение рассмотрения правового регулирования рефинансирования Банком России кредитных организаций под залог (блокировку) ценных бумаг следует отдельно остановиться на некоторых вопросах, связанных с определением процентных ставок по указанным кредитам, механизм установления которых, как было отмечено, по нашему мнению, может являться одной из причин, препятствующих широкому распространению рассматриваемых операций. В соответствии с п. 2.5 Положения Банка России N 236-П размер процентных ставок по кредитам овернайт, средневзвешенных ставок по результатам проведенных ломбардных кредитных аукционов, процентных ставок по ломбардным кредитам, предоставляемым по фиксированной процентной ставке, и платы за право пользования внутрисдневными кредитами устанавливается Банком России и публикуется в Вестнике Банка России. Так, если плата за пользование внутрисдневными кредитами на сегодняшний день равна нулю <1>, т.е. они являются бесплатными для кредитных организаций, то процентная ставка по кредитам овернайт, наоборот, установлена как максимальная, ее размер равен ставке рефинансирования Банка России <2>. Действительно, исходя из рассмотренных выше принципов деятельности кредитора последней инстанции, процентная ставка по кредиту овернайт, которую банк может получить, только не погасив вовремя внутрисдневной кредит, должна быть высокой. Как было отмечено, само понятие кредитора последней инстанции предполагает создание таких условий, при которых банк, испытывающий проблемы с собственной ликвидностью, только тогда обратится к такому кредитору, когда все остальные попытки по регулированию собственной ликвидности будут исчерпаны. Однако процентные ставки по операциям рефинансирования играют и иную роль. Как было отмечено, посредством изменения процентных ставок по кредитам Банка России возможно регулировать ликвидность самого рынка банковских услуг. Если перед Банком России стоит задача предоставления банковской системе дополнительных ресурсов, то его кредиты должны стоить дешевле, и наоборот.

-----  
<1> Указание Банка России от 25 мая 2004 г. N 1430-У "О размере платы за пользование внутрисдневными кредитами" // ВБР. 2004. N 35.

<2> Согласно указанию Банка России от 28 апреля 2008 г. N 1999-У "О размере процентной ставки по кредиту овернайт Банка России" в соответствии с решением Совета директоров Банка России с 29 апреля 2008 г. ставка овернайт равна 10,5% годовых, т.е. ставке рефинансирования Банка России (ВБР. 2008. N 19).

Таким образом, по нашему мнению, целесообразно изменить подходы при установлении процентных ставок за пользование разными видами кредитов Банка России, предоставляемыми в рамках заключенного с кредитной организацией генерального кредитного договора. Действующая практика установления процентных ставок по кредиту овернайт в размере, равном ставке рефинансирования Банка России, по нашему мнению, ограничивает возможность распространения этих видов кредитов среди кредитных организаций. Следует отметить, что ставка рефинансирования имеет неоднозначную юридическую природу. Согласно положениям действующего гражданского законодательства ставка рефинансирования в основном используется для определения размера процентов, подлежащих уплате в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) должником своих обязательств, являясь, таким образом, "штрафной ставкой" <1>. В этом качестве ставка рефинансирования используется для определения размера процентов, являющихся специфической формой ответственности за неисполнение (просрочку исполнения) денежных обязательств (ст. 395 Гражданского кодекса РФ), а также, например, для исчисления размера законной неустойки (в частности, согласно ст. ст. 487, 856 Гражданского кодекса РФ) или же договорной неустойки за неисполнение (ненадлежащее исполнение) согласно Положению Банка России N 236-П кредитными организациями обязательств по кредитам Банка России. В то же время, исходя из ставки рефинансирования, могут исчисляться и проценты по договору, являющиеся не формой ответственности, а платой за пользование денежными средствами (в частности, ст. 809 Гражданского кодекса РФ). Однако такая возможность является диспозитивной и предусмотрена лишь для ситуаций, когда стороны в своем соглашении сами не определили размер процентов, подлежащих уплате, т.е. носит заведомо менее выгодный характер.

-----  
<1> Детальное исследование научных позиций по вопросу о правовой природе процентов годовых, используемых в различных правоотношениях, было осуществлено В.В. Витрянским. См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М., 1998. С. 550 - 560.

В связи с этим применение при выдаче кредитов овернайт процентной ставки в размере, равной ставке рефинансирования Банка России, по нашему мнению, является неоправданным. Полагаем, что ставка овернайт не должна приравниваться к размеру ставки рефинансирования Банка России, а может устанавливаться пропорционально к ней и изменяться по решению Совета директоров Банка России в зависимости от ситуации на рынке банковских услуг и задач, стоящих перед Банком России на текущем этапе. С точки зрения решения задачи дальнейшего развития и обеспечения доступности операций рефинансирования кредитных организаций как инструмента денежно-кредитной политики государства, применяемого для поддержания ликвидности банковской системы, ставка овернайт в определенные периоды времени может устанавливаться на уровне, меньшем ставки рефинансирования Банка России <1>. Ее размер должен определяться с учетом стоящих перед Банком России задач по взвешенному регулированию ликвидности в банковском секторе, а также текущей ситуации на самом рынке банковских услуг, в том числе с учетом ожиданий участников такого рынка об оптимальном размере процентных ставок <2>. Например, эксперты в области банковского дела считают, что ставка овернайт Банка России должна быть установлена в зависимости от ситуации на внутреннем финансовом рынке (например, в размере ставки MIBOR (Moscow Interbank Offered Rate), взятой с повышающим коэффициентом) <3>.

-----  
<1> Примечательно в этой связи, что по результатам опроса кредитных организаций по вопросам применения инструментов рефинансирования основным фактором, препятствующим активному использованию кредитов рефинансирования Банка России, в частности, кредитов овернайт и ломбардных кредитов, банки назвали высокий уровень процентных ставок. См.: Результаты опроса кредитных организаций по вопросам рефинансирования. Раздел "Информационно-аналитические материалы: денежно-кредитная политика" официального сайта Банка России в сети Интернет [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

<2> См., например: Ершов М.В. Задачи экономического развития и денежно-кредитные подходы // Деньги и кредит. 2007. N 6.

<3> См.: Сорвин С.В. Указ. соч. С. 12.

Аналогично следует отметить, что механизм установления фиксированной процентной ставки по ломбардным аукционам до недавнего времени также не способствовал эффективному применению данного инструмента рефинансирования. Фиксированная процентная ставка по ломбардным кредитам, предоставляемым на срок семь календарных дней, устанавливается равной средневзвешенной ставке последнего ломбардного кредитного аукциона. При этом до последнего времени в случае, если последние два аукциона были признаны несостоявшимися, фиксированная процентная ставка по ломбардным кредитам устанавливалась равной ставке рефинансирования Банка России <1>. Поэтому в периоды, когда кредиты, предоставляемые по

результатам ломбардных аукционов, не пользовались достаточным спросом у банков и большинство таких аукционов признавались несостоявшимися <2>, фиксированная процентная ставка держалась на уровне ставки рефинансирования Банка России, являющейся верхней границей процентных ставок в процентной политике Центрального банка. Если в отношении кредитов овернайт, как было отмечено, нельзя однозначно утверждать, что процентная ставка по ним должна в любой момент времени быть ниже ставки рефинансирования, так как такие кредиты в определенном смысле являются "штрафными", то в отношении ломбардных кредитов по фиксированной процентной ставке можно сделать вывод о неэффективности существовавшего способа определения процентных ставок по ним. По нашему мнению, фиксированная процентная ставка по ломбардным кредитам в любой момент времени не должна быть равной ставке рефинансирования Банка России. Представляется, что оптимальным является определение фиксированной процентной ставки по ломбардным кредитам равной ставке, сложившейся по итогам последнего ломбардного аукциона, независимо от того, сколько аукционов в последующем были признаны несостоявшимися. Следует отметить, что Банк России в ноябре 2007 г. в целях развития механизма ломбардного кредитования наконец-то изменил описанный выше подход к определению фиксированной процентной ставки, определив, что ломбардные кредиты на срок семь календарных дней в случае, если два последние аукциона признаны несостоявшимися, предоставляются по ставке 8,25% годовых <3>.

<1> См.: информация Банка России от 1 апреля 2005 г. // ВБР. 2005. N 18.

<2> См.: официальный сайт Банка России в сети Интернет [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

<3> Вместе с другими ставками был незначительно увеличен размер данной ставки до 8,5% годовых (указание Банка России от 28 апреля 2008 г. N 2002-У // ВБР. 2008. N 19).

Указанные изменения, по нашему мнению, безусловно, должны способствовать развитию такого инструмента рефинансирования, как ломбардное кредитование, ведь до настоящего времени основная масса кредитов продолжала выдаваться в форме внутрисдневных кредитов. Так, согласно информации Банка России, за 2007 г. было предоставлено внутрисдневных кредитов на сумму 13499628,1 млн. руб., кредитов овернайт - на сумму 133275,9 млн. руб., а ломбардных кредитов всего на 24154,5 млн. руб. Вместе с тем следует отметить положительную динамику по сравнению с 2006 г., за который было предоставлено ломбардных кредитов на сумму 6121,4 млн. руб., т.е. почти в четыре раза меньше по сравнению с 2007 г. <1>.

<1> Информация представлена по данным, размещенным на официальном сайте Банка России в сети Интернет [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

В целом же, по мнению экспертов, ставки Банка России установлены на уровне, который не позволяет использовать данный механизм кредитования банков как источник увеличения денежной массы. "Вовлечение процентной ставки в механизмы денежно-кредитного регулирования посредством ее снижения до уровня, соответствующего целевому уровню развития экономики, приведет к активации роли процентных ставок, а также к увеличению роли банков в процессах кредитования предприятий" <1>. Указывается также на важность учета возможности, в том числе, политики рефинансирования стимулировать кредитование и финансирование экономики и, прежде всего, ее реального сектора.

<1> Пушкарева А.А., Шенцис Б.Д. Денежно-кредитная политика и политика Центрального банка. Выступление на "круглом столе" в Финансовой академии при Правительстве РФ // Банковское дело. 2002. N 1.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что рассмотренный выше механизм рефинансирования под залог (блокировку) ценных бумаг нуждается в доработках с целью повышения эффективности его воздействия. Вместе с тем, несмотря на отмеченные выше недостатки, это средство денежно-кредитного регулирования Банк России успешно применяет уже в течение 10 лет, и число кредитных организаций, сделавших выбор в пользу кредитов Банка России, с каждым годом увеличивается. Тенденция последних лет по расширению механизма рефинансирования выражается в следующих цифрах: если на 1 января 2004 г. только 108 банков заключили генеральные кредитные договоры согласно Положению Банка России N 236-П, то на 1 января 2006 г. - уже 222, а на 1 января 2008 г. - 329 банков сделали выбор в пользу кредитов Банка России под залог (блокировку) ценных бумаг <1>.

<1> Информация представлена по данным, размещенным на официальном сайте Банка России в сети Интернет [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

В качестве одного из направлений совершенствования Банком России механизма рефинансирования кредитных организаций под залог (блокировку) ценных бумаг на сегодняшний день можно назвать предоставленную письмом Банка России от 25 августа 2006 г. N 113-Т "О заключении договоров на предоставление кредитов Банка России" <1> возможность предоставления ломбардных кредитов кредитным организациям с использованием Системы электронных торгов ЗАО ММВБ (СЭТ) подобно рассмотренному выше механизму, установленному для проведения депозитных операций Банка России. В целях реализации указанного механизма были приняты Правила заключения Банком России сделок с кредитными организациями с использованием Системы электронных торгов ЗАО ММВБ при проведении Банком России депозитных и кредитных операций (утв. Советом директоров ЗАО "Московская межбанковская валютная биржа", протокол от 12 мая 2006 г. N 35) <2>. Для получения ломбардных кредитов по фиксированной процентной ставке или на аукционной основе с использованием СЭТ ЗАО ММВБ кредитной организации необходимо заключить кредитный договор по форме, определенной в приложении к указанному письму Банка России. При этом дополнительно по сравнению с генеральным кредитным договором, заключаемым согласно Положению Банка России N 236-П, кредитная организация обязана до заключения кредитного договора с Банком России заключить дополнительное соглашение не только к договору корреспондентского счета, заключенному с Банком России, но и к договору банковского (корреспондентского) счета, открытому в уполномоченной расчетной небанковской кредитной организации (РНКО) (в настоящее время - НКО ЗАО РП ММВБ), предоставив Банку России право на списание денежных средств с указанных счетов в объеме требований Банка России по кредитному договору. Кроме того, кредитная организация согласно кредитному договору предоставляет Банку России право на получение информации об операциях по основному счету (счетам) без распоряжения банка в соответствии с договором банковского (корреспондентского) счета, заключенного с НКО ЗАО РП ММВБ.

-----  
<1> ВБР. 2006. N 50.

<2> Текст правил размещен на сайте ММВБ в сети Интернет [www.micex.com](http://www.micex.com).

Как было отмечено, рефинансирование не ограничивается кредитованием банков под залог ценных бумаг. С принятием в 2000 г. Положения Банка России N 122-П регулятором была сделана попытка внедрить принципиально иной механизм рефинансирования, при котором Банк России предоставляет кредитным организациям долгосрочные кредиты под залог в виде залога векселей и (или) прав требования по кредитным договорам, а также обеспеченные поручительствами. Данный вид рефинансирования был предназначен регулятором, в первую очередь, для стимулирования кредитных организаций кредитовать организации реального сектора экономики. В 2005 г. вследствие неэффективности механизма, установленного Положением Банка России N 122-П, было принято новое Положение Банка России N 273-П, в соответствии с которым кредиты Банка России также предоставляются под залог имущества (векселей и прав требования по кредитным договорам) или обеспеченных поручительствами. При этом Положение Банка России N 122-П в течение трех лет действовало параллельно с Положением Банка России N 273-П. Указанные нормативные акты Банка России регулировали в ряде случаев аналогичные отношения по предоставлению кредитным организациям кредитов рефинансирования, но в то же время имелись и существенные отличия в механизме кредитования, которые и должны были предопределять выбор кредитной организацией между кредитованием по одному или другому положению. Процедура выдачи кредита по Положению Банка России N 122-П являлась крайне сложной и обременительной как для банка-заемщика, так и для поручителя, от которых помимо многочисленных документов (например, бухгалтерской отчетности, положительного аудиторского заключения по результатам проверки деятельности банка за последние три года и др.) требовалось постоянное соблюдение крайне высокого уровня показателей деятельности. Положением Банка России N 122-П были установлены также жесткие требования к качеству обеспечения (п. п. 2.3, 2.4). Одним из основных факторов, послуживших причиной того, что определенный данным положением механизм рефинансирования эффективно не работал, являлось установленное пп. 2.7.1 Положения право территориального учреждения Банка России проводить проверку предлагаемого в обеспечение кредита Банка России имущества и имущественных прав, в том числе с выходом в банк-заемщик согласно Порядку, установленному в приложении 10 к Положению Банка России N 122-П, что вызывало неизбежные опасения банка - потенциального заемщика о бесконечных инспекционных проверках со стороны регулятора в период пользования предоставленным им кредитом.

Действительно, закрепленный Положением Банка России N 122-П механизм предоставления кредитов рефинансирования являлся громоздким и неудобным с точки зрения банков - потенциальных заемщиков и за восемь лет существования указанного Положения закрепленный им порядок кредитования практически не применялся. Вместе с тем, как было отмечено, указанное Положение регулировало тот же круг общественных отношений, что и Положение Банка России N

273-П. Учитывая значительный массив нормативных актов Банка России, направленных на регулирование деятельности кредитных организаций, параллельное существование данных Положений приводило к чрезмерному усложнению самого механизма рефинансирования для его адекватного понимания и эффективного использования кредитными организациями.

Учитывая изложенное, основные надежды на распространение долгосрочного кредитования Банком России кредитных организаций под залог имущества или обеспеченного поручительствами связаны с применением и совершенствованием Положения Банка России N 273-П, а также в части использования в качестве залога нерыночных активов - упомянутого выше нового Положения Банка России N 312-П, в связи с вступлением в силу которого Положение Банка России N 122-П в феврале 2008 года было наконец-то отменено.

Согласно Положению Банка России N 273-П кредиты Банка России предоставляются кредитным организациям на срок до 180 календарных дней с возможностью их досрочного возврата. Обеспечением исполнения обязательств банков-заемщиков по кредитам Банка России является залог имущества (векселей, прав требования по кредитным договорам организаций) или поручительство кредитной организации (поручительства кредитных организаций).

В целях снижения рисков, связанных с возможным обесценением имущества, принимаемого в обеспечение по кредитам Банка России, нормативным актом Банка России устанавливаются поправочные коэффициенты (числовые множители в интервале от 0 до 1), используемые для корректировки стоимости принимаемого в обеспечение имущества банка-заемщика, которые публикуются в Вестнике Банка России. На сегодняшний день согласно указанию Банка России от 5 августа 2005 г. N 1601-У "Об условиях предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительствами кредитных организаций" <1> поправочные коэффициенты, применяемые для корректировки стоимости векселей и прав требования по кредитным договорам, принимаемых в залог при предоставлении кредитов Банка России, устанавливаются в размере 0,5 - для имущества, отнесенного к I категории качества и 0,3 - для имущества, отнесенного ко II категории качества в соответствии с Положением Банка России N 254-П. Согласно данному указанию Банка России (с изменениями, внесенными указанием Банка России от 28 апреля 2008 г. N 2000-У "О внесении изменений в указание Банка России от 5 августа 2005 г. N 1601-У "Об условиях предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительствами кредитных организаций") <2> процентные ставки по кредитам Банка России устанавливаются в размере 7,5% годовых - по кредитам Банка России на срок до 90 календарных дней и 8,5% годовых - по кредитам Банка России на срок от 91 до 180 календарных дней.

-----  
<1> ВБР. 2008. N 19.

<2> ВБР. 2005. N 41.

Для получения кредитов рефинансирования по данному Положению Банк России заключает по типовым формам, установленным в приложениях к Положению Банка России N 273-П, с кредитной организацией договор на предоставление кредита Банка России, а также договоры залога векселя или прав требования по кредитному договору в зависимости от вида имущества, передаваемого в обеспечение по кредиту Банка России или же с одним или несколькими поручителями - договоры поручительства, если обеспечением по кредиту является поручительство кредитной организации. При этом п. 2.1 Положения Банка России N 273-П устанавливаются критерии для банков - потенциальных заемщиков. Данные критерии практически идентичны требованиям, предъявляемым к банкам - заемщикам по Положению Банка России N 236-П. Положением Банка России N 273-П в п. 3.6 определены также критерии для кредитных организаций - поручителей. Дополнительный критерий соответствия банка-поручителя требованиям Положения установлен пп. 3.6.4 Положения Банка России N 273-П, согласно которому банк-поручитель не должен быть членом одной банковской группы (банковского холдинга) с банком-заемщиком и (или) хотя бы с одним из банков-поручителей по одному кредиту Банка России. Главой 3 Положения Банка России N 273-П специально предусматриваются требования, которым должны соответствовать векселя и права требования по кредитным договорам, передаваемые в обеспечение по кредитам Банка России, а также критерии для организаций - векселедателей и организаций - заемщиков по кредитным договорам, права требования к которым передаются в обеспечение по кредитам Банка России.

Банк России в качестве обеспечения принимает отнесенные к I или II категории качества в соответствии с Положением Банка России N 254-П, не обремененные другими обязательствами простые векселя, имеющие срок платежа "на определенный день" или "по предъявлении, но не ранее", если они оформлены с соблюдением законодательства Российской Федерации, а также стандартов выдачи и погашения векселей, утвержденных саморегулируемыми организациями участников вексельного рынка, заключившими с Банком России соглашение о взаимодействии, и

не включены указанными организациями в перечень ценных бумаг, выбывших из законного владения. Кроме того, все надписи на векселях, принимаемых в обеспечение по кредитам Банка России, должны быть совершены на русском языке, а выписаны они должны быть в рублях или в одной из иностранных валют, перечень которых установлен нормативным актом Банка России. Банк-заемщик должен являться собственником векселя (в качестве первого векселедержателя или на основании непрерывного ряда индоссаментов), а вексель не должен содержать оговорки об исключении ответственности векселедателя за платеж по векселю и (или) оговорки, исключающей право банка-заемщика передать вексель по индоссаменту Банку России. И наконец, для того чтобы удовлетворять критериям Банка России, срок платежа по векселю (дата, начиная с которой вексель может быть предъявлен к платежу) должен наступать не раньше, чем через 30 календарных дней после наступления срока (предполагаемого срока) возврата кредита Банка России (последней части суммы основного долга по кредиту Банка России).

Закрываемый с банком-заемщиком кредитный договор, которым удостоверяется указанное право, а также кредит, предоставленный в соответствии с указанным договором, также должны удовлетворять ряду критериев. Кредитный договор должен быть заключен с соблюдением законодательства Российской Федерации, сумма основного долга по кредиту выражена в рублях или в одной из иностранных валют, перечень которых установлен нормативным актом Банка России. Кредитный договор должен предусматривать погашение суммы (последней части суммы) основного долга по кредиту в срок не ранее, чем через 30 календарных дней после наступления срока (предполагаемого срока) погашения суммы (последней части суммы) основного долга по кредиту Банка России, не содержать ограничений на переход прав требования кредитора к другому лицу без согласия заемщика. Право требования по кредитному договору не должно быть обременено иными обязательствами банка-заемщика. В отношении указанного права требования должны отсутствовать споры и предъявленные в установленном порядке требования. Наконец, кредит должен быть отнесен к I или II категории качества в соответствии с Положением Банка России N 254-П.

Положением Банка России N 273-П установлены также достаточно жесткие требования к организациям-векселедателям и организациям-заемщикам по кредитным договорам, права требования по которым передаются в обеспечение по кредитам Банка России (далее - организация-заемщик).

Векселедателем или организацией-заемщиком может являться организация-резидент, которая включена в перечень организаций, векселя которых (права требования по кредитным договорам к которым) могут приниматься в обеспечение по кредитам Банка России, а также организаций, которые могут выступать авалистами по векселям (поручителями по правам требования по кредитным договорам), принимаемым в обеспечение по кредитам Банка России.

Так, к 21 организации, включенной в перечень на август 2007 г. <1>, письмом Банка России от 27 сентября 2007 г. N 05-13-5/4147 "О перечне организаций" <2> было добавлено сразу 19 организаций с учетом того, что для включения в указанный перечень организация-векселедатель или организация-заемщик должны быть резидентами, им должен быть присвоен рейтинг долгосрочной кредитоспособности по обязательствам в иностранной валюте как минимум одним из иностранных рейтинговых агентств на уровне не ниже "B+" по классификации рейтинговых агентств "Standard&Poor's" либо "Fitch Ratings", или "B1" по классификации рейтингового агентства "Moody's" <3>. Указанные организации могут иметь доли в уставном капитале банка-заемщика (банка - потенциального заемщика) в размере не более 20% от суммы его уставного капитала или не более 20% акций банка-заемщика (банка - потенциального заемщика) и наоборот.

-----  
<1> Письмо Банка России от 14 августа 2007 г. N 01-13-5/3369 "О перечне организаций" // ВБР. 2007. N 47.

<2> ВБР. 2007. N 57. К настоящему времени указанный перечень продолжает пополняться (см., например, письмо Банка России от 19 ноября 2007 г. N 02-13-5/4939 "О перечне организаций" // ВБР. 2007. N 66).

<3> Данные критерии установлены указанием Банка России N 1601-У с учетом изменений, внесенных указанием Банка России от 31 августа 2007 г. N 1882-У (ВБР. 2007. N 51), что явилось определенным послаблением для организаций-векселедателей (организаций, права требования по кредитным договорам к которым могут приниматься в обеспечение по кредитам Банка России), для которых ранее устанавливалось требование о наличии более высокого рейтинга: "BB" и "Ba2", соответственно. Аналогично был снижен международный рейтинг и для кредитных организаций-поручителей до "B+" и "B1", перечень которых также регулярно доводится информационными письмами Банка России. Так, по сравнению с перечнем, определенным информационным письмом Банка России от 1 августа 2007 г. (ВБР. 2007. N 45), с 20 сентября 2007 г. количество кредитных организаций-поручителей увеличилось почти вдвое. На сегодняшний день в данный перечень включено более 50 кредитных организаций, чьи поручительства могут приниматься в обеспечение по кредитам Банка России, предоставляемым в соответствии с Положением Банка России N 273-



П. См.: информационные письма Банка России от 20 сентября 2007 г., от 10 декабря 2007 г., от 18 марта 2008 г., от 2 апреля 2008 г. // ВБР. 2007. N 54; 2007. N 70; 2008. N 14; 2008. N 16.

Вместе с тем нельзя не заметить, что когда одни и те же кредитные организации выступают заемщиками по кредитам Банка России и одновременно являются поручителями по обязательствам друг друга, данный вид обеспечения существенно увеличивает риски Банка России как кредитора.

Кроме того, согласно требованиям п.п. 3.3.10.2 и 3.4.2.2 Положения N 273-П организациями-векселедателями и организациями, права требования по кредитным договорам к которым принимаются в обеспечение по кредитам Банка России, могут также стать организации, осуществляющие определенные виды экономической деятельности, если их обязательства, в свою очередь, обеспечиваются организациями, соответствующими рассмотренным выше критериям, т.е. включенным в соответствующие перечни, и если организации-заемщики (организации-векселедатели) являются дочерними по отношению к организации-поручителю (авалисту).

Исходя из перечисленных выше требований Положения Банка России N 273-П к организациям-векселедателям и организациям-заемщикам очевидно, что одной из задач Банка России в рамках применения рассматриваемого механизма рефинансирования является, как и в случае с Положением Банка России N 122-П, попытка стимулировать кредитование банками реального сектора экономики. Таким образом, банки по данному положению могут рефинансировать средства, направленные на финансирование организаций, занимающихся определенными видами экономической деятельности.

По нашему мнению, такие требования по осуществлению определенных видов экономической деятельности, предъявляемые к организациям - векселедателям, а также организациям - заемщикам, не позволяют Банку России увеличить эффективность применения рассматриваемого механизма рефинансирования кредитных организаций под залог векселей, прав требования по кредитным договорам, а также под поручительства кредитных организаций. Вместе с тем поставленная Банком России задача по расширению кредитования реального сектора экономики в любом случае не достигается. Как верно отмечается экспертами, "пока кардинально не изменится нежелание банков и других потенциальных инвесторов финансировать реальную экономику, тщетны надежды на эффективность этих инструментов" <1>. В результате такая жесткая направленность на стимулирование банков кредитовать организации реального сектора приводит к тому, что вместе с ней не достигается и более общая задача - рефинансировать операции кредитных организаций.

-----  
<1> Бажан А.И. Денежно-кредитная политика: неудачное заимствование западной модели // Банковское дело. 2003. N 6.

В связи с этим считаем целесообразным дальнейшее расширение перечня организаций, чьи векселя могут быть приняты в залог в качестве обеспечения по кредитам Банка России и не только за счет понижения рейтинга данных компаний. Ограничение определенными видами экономической деятельности организаций-векселедателей (авалистов), векселя которых могут приниматься в обеспечение по кредитам Банка России, не позволяет в полной мере использовать данный вид имущества в операциях рефинансирования, так как кредитные организации зачастую не имеют в портфеле векселя определенных Банком России организаций. Полагаем, что в целях развития данного инструмента рефинансирования необходимо принимать в обеспечение векселя организаций, независимо от вида их экономической деятельности. Критериями, на основе которых векселя могут приниматься в залог по кредитам Банка России, может стать подобно организациям, включенным в перечень организаций, векселя которых (права требования по кредитным договорам к которым) могут приниматься в обеспечение по кредитам Банка России, а также организаций, которые могут выступать авалистами по векселям (поручителями по правам требования по кредитным договорам), принимаемым в обеспечение по кредитам Банка России, наличие у таких организаций определенного уровня международного рейтинга долгосрочной кредитоспособности по обязательствам в иностранной валюте как минимум одного из иностранных рейтинговых агентств или же системы оценки Банком России на основе использования доступной ему информации <1>.

-----  
<1> Как было отмечено, сегодня к кредитным организациям - поручителям и в ряде случаев к организациям-векселедателям (организациям, права требования по кредитным договорам к которым могут приниматься в обеспечение по кредитам Банка России) устанавливаются требования о наличии рейтинга.

Аналогично представляется обоснованным дальнейшее смягчение требований Банка России к организациям-заемщикам, права требования по кредитным договорам к которым могут приниматься в обеспечение по кредитам Банка России, и, в частности, расширение или же отмена критерия, согласно которому указанные организации должны осуществлять определенные перечнем виды экономической деятельности.

Результаты смягчения требований к организациям-заемщикам, права требования по кредитным договорам к которым могут приниматься в обеспечение по кредитам Банка России, и к кредитным организациям - поручителям выражаются в конкретных цифрах. Впервые после принятия в 2005 г. Положения Банка России N 273-П в октябре - декабре 2007 г. Банком России было выдано кредитов согласно указанному Положению сразу на сумму 32764,5 млн. руб. <1>. Возникновение интереса кредитных организаций к данному механизму рефинансирования было продиктовано увеличением числа организаций-заемщиков и кредитных организаций - поручителей, включенных в соответствующие перечни, что стало возможно в результате снижения требований по наличию определенного уровня международного рейтинга.

-----  
<1> См.: официальный сайт Банка России в сети Интернет [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).

Вместе с тем, учитывая тенденцию на рынке банковских услуг по увеличению кредитных рисков банков, связанную с постоянным ростом кредитного портфеля, а также учащение случаев реструктурирования ссудной задолженности (продлонгации кредитных договоров) кредитными организациями, на наш взгляд, целесообразно задействовать механизм рефинансирования кредитных организаций для минимизации указанных кредитных рисков. Данная задача может решаться путем формирования обеспечения из портфелей однородных ссуд, в том числе состоящих из прав требования по ипотечным кредитам и в достаточной степени диверсифицированного портфеля потребительских кредитов банков. При этом целесообразно внести изменения в Положение Банка России N 273-П, которые бы позволили кредитным организациям формировать портфели обеспечения, состоящие из прав требования по кредитным договорам определенного вида, например, потребительским кредитам или ипотечным кредитам, для передачи таких прав требования в залог Банку России для получения кредита Банка России. Указанными изменениями целесообразно снять ряд критериев, которым должны соответствовать заемщики, права требования к которым передаются в обеспечение по кредитам Банка России. Как было отмечено, целесообразно отменить ограничения на осуществление организациями-заемщиками определенных видов экономической деятельности, а также предусмотреть, что такими заемщиками могут быть физические лица, если в обеспечение передается портфель потребительских кредитов. При этом с целью стандартизации и одновременно минимизации достаточно высоких в данной области правовых рисков можно установить требования к таким портфелям, например, по минимальной сумме, срокам и т.п., по отнесению к I, II категории качества в соответствии с Положением Банка России N 254-П, имущественному и личному страхованию заемщиков и др.

Предоставление и расширение данной возможности для кредитных организаций является особенно актуальным на сегодняшний день, что подтверждается поиском кредитными организациями альтернативных возможностей по рефинансированию, и в частности, секьюритизации потребительских и ипотечных кредитов. Вместе с тем, если основы механизма секьюритизации ипотечных кредитов заложены в Федеральном законе от 11 ноября 2003 г. N 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах" (с изм. от 27 июля 2006 г. N 141-ФЗ) <1>, то секьюритизация иных видов активов и в том числе прав требования по потребительским кредитам действующим российским законодательством не предусмотрена. Таким образом, при намерении кредитной организации рефинансировать свой портфель потребительских кредитов она вынуждена, во-первых, изыскивать способы проведения секьюритизации, используя известные российскому праву юридические конструкции, и, во-вторых, прибегать к созданию компаний-эмитентов в стране со специальным налоговым режимом для секьюритизации. Следствием последнего обстоятельства является отток денежных средств за рубеж, что, безусловно, не соответствует интересам Российской Федерации и Банка России как проводника единой государственной денежно-кредитной политики. В то же время использование действующего механизма рефинансирования для кредитования Банком России кредитных организаций под залог прав требования по потребительским и ипотечным кредитам могло бы частично выполнить задачи секьюритизации, так как позволило бы кредитным организациям так же, как и при секьюритизации, решить проблему привлечения свободных денежных средств для пополнения их кредитных ресурсов, снизить их кредитные риски и в целом поддержать стабильность рынка банковских услуг.

-----  
<1> СЗ РФ. 2003. N 46 (ч. 2). Ст. 4448; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3440.

Одновременно следует отметить целесообразность включения в Ломбардный список непосредственно "секьюритизирующих облигаций", т.е. выпускаемых под обеспечение высококачественными активами (портфелями однородных ссуд), если предоставить возможность кредитным организациям передавать в обеспечение по кредитам Банка России такие ценные бумаги, деноминированные в рублях.

Целесообразно, по нашему мнению, также предусмотреть возможность получения кредитов Банка России, обеспеченных банковскими гарантиями. Использование данного способа обеспечения исполнения обязательств вызывает заинтересованность многих кредитных организаций. Действительно, по сравнению, например, с поручительством, применение которого предусмотрено Положением Банка России N 273-П и было закреплено также Положением Банка России N 122-П, преимуществом банковской гарантии как способа обеспечения исполнения обязательства является ее независимость от основного обязательства (или неакцессорный) характер. В силу наличия указанной характеристики банковская гарантия остается действительной даже при недействительности основного обязательства и не прекращается также с прекращением обязательства между принципалом и бенефициаром. Принцип независимости банковской гарантии состоит и в том, что основаниями к отказу в удовлетворении требования бенефициара могут служить исключительно обязательства, связанные с несоблюдением условий самой гарантии, не имеющие никакого отношения к основному обязательству. Что касается обстоятельств, относящихся к основному обязательству, в частности, свидетельствующих о его исполнении должником, либо прекращении по иным основаниям, либо признании его недействительным, то они не могут рассматриваться в качестве оснований к освобождению гаранта от исполнения принятого на себя обязательства. Все это делает банковскую гарантию одним из самых надежных способов обеспечения исполнения обязательства и обеспечивает защиту интересов, прежде всего, бенефициара, т.е. в рассматриваемом случае Банка России как кредитора в кредитном обязательстве.

Кроме того, в качестве дополнительного способа обеспечения обязательств по кредитам Банка России возможно использование банковских гарантий, выдаваемых организациями-нерезидентами, тем самым создаются предпосылки для применения не только внутригосударственных правовых норм, но и норм международного характера. Исходя из существующих в международной практике типов банковских гарантий, считаем возможным использовать в целях операций рефинансирования так называемые кредитные гарантии (или *loan guarantee*), в частности, прямые банковские гарантии, когда банк выдает гарантию в пользу бенефициара на основании непосредственных инструкций принципала либо от своего имени (Унифицированные правила для гарантий по первому требованию (в ред. 1992 г., публикация МТП N 458)) <1>. Вместе с тем в целях повышения надежности данного способа обеспечения исполнения обязательств по кредитам Банка России возможно принятие Банком России так называемых многобанковых гарантий (или *joint and several liability*), которые предусматривают солидарную ответственность гарантов. Одновременно в нормативных актах Банка России необходимо предусмотреть требования к организациям-гарантам, в частности, стабильного финансового положения, наличия международного кредитного рейтинга и др.

-----  
<1> СПС "Гарант".

Кроме того, актуальным, на наш взгляд, является предоставление кредитным организациям возможности по формированию единого пула обеспечения, представляющего собой совокупность различных способов обеспечения исполнения обязательств. В связи с этим полагаем обоснованным внесение изменений в Положение Банка России N 273-П, позволяющих использовать для получения кредита Банка России одновременно такие способы обеспечения, как залог и поручительство, как это было закреплено в Положении Банка России N 122-П.

Как было ранее отмечено, новейшим нормативным актом, регулирующим вопросы рефинансирования кредитных организаций под обеспечение нерыночными активами, является вступившее в силу 28 декабря 2007 г. Положение Банка России N 312-П. Принятие данного нормативного акта знаменует собой новый этап на пути к созданию единого пула обеспечения. Следует заметить, что с принятием Положения Банка России N 312-П, за исключением Положения Банка России N 122-П, не были отменены иные нормативные акты Банка России, регламентирующие рефинансирование кредитных организаций, а само положение носит скорее восполнительный характер. Нормы Положения Банка России N 312-П объединяют в себе как элементы Положения Банка России N 236-П в части видов кредитов и сроков кредитования, так и Положения Банка России N 273-П в части видов имущества, принимаемых в залог по кредитам Банка России. Согласно Положению Банка России N 312-П банкам предоставляются внутрисдневные кредиты, кредиты овернайт и иные кредиты, предоставляемые по фиксированной процентной ставке или на аукционной основе. Для получения кредитов, как и при рефинансировании, согласно Положению Банка России N 236-П банк должен заключить рамочный

кредитный договор - генеральный кредитный договор с установлением в нем лимита кредитования. Генеральный кредитный договор фиксирует общие условия проведения кредитных операций. Условия каждой отдельной кредитной операции (кроме предоставления внутридневного кредита), включая ее обеспечительную (залоговую) составляющую, фиксируются в извещении о предоставлении кредита Банка России, форма которого определена в приложении 2 к Положению Банка России N 312-П. Критерии, которым должны соответствовать банки-заемщики, также максимально приближены к требованиям, установленным Положением Банка России N 236-П. При этом на сегодняшний день Положение Банка России N 312-П в отношении предоставления внутридневных кредитов и кредитов овернайт в силу ряда обстоятельств применяется альтернативно по отношению к Положению Банка России N 236-П. Согласно Приказу Банка России от 14 февраля 2008 г. N ОД-101 "О предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами" <1> территориальные учреждения Банка России, которым предоставлено право заключать соответствующие генеральные кредитные договоры с банками согласно Положению Банка России N 312-П, вправе осуществлять данные функции в отношении только тех корреспондентских счетов (субсчетов), на которые не получают внутридневные кредиты и кредиты овернайт в соответствии с Положением Банка России N 236-П. Что касается банков, корреспондентские счета которых открыты в Московском ГТУ Банка России, то они согласно данному Приказу Банка России N ОД-101 не имеют пока и этой возможности. С другой стороны, такие кредитные организации все же могут воспользоваться механизмом, предусмотренным Положением Банка России N 312-П, в части получения кредитов Банка России по фиксированной процентной ставке, независимо от того, заключен ли с ними генеральный кредитный договор согласно нормам Положения Банка России N 236-П. Процентная ставка по кредитам, предоставляемым в соответствии с Положением Банка России N 312-П, на срок до 30 календарных дней включительно установлена на уровне 9,5% годовых <2>.

-----  
<1> ВБР. 2008. N 6 (с послед. изм.).

<2> Указание Банка России от 28 апреля 2008 г. N 2001-У "О внесении изменений в указание Банка России от 14 февраля 2008 г. N 1979-У "О процентной ставке по кредитам, обеспеченным активами" // ВБР. 2008. N 19.

Активами, предоставляемыми банками в обеспечение кредитов Банка России, являются векселя и (или) права требования по кредитным договорам, что сближает данное положение с Положением Банка России N 273-П. Вместе с тем следует обратить внимание, что в рассматриваемом Положении уже отсутствует такой вид обеспечения, как поручительства кредитных организаций. Для корректировки стоимости активов, принятых Банком России в целях обеспечения возможности получения банками кредитов Банка России согласно Положению Банка России N 312-П, так же как и по Положению Банка России N 273-П, применяются поправочные коэффициенты, правда, порядок их установления несколько отличается. Как было отмечено, поправочные коэффициенты, применяемые для корректировки стоимости имущества, принимаемого в залог в соответствии с Положением Банка России N 273-П, устанавливаются согласно указанию Банка России N 1601-У в размере 0,5 - для имущества, отнесенного к I категории качества и 0,3 - для имущества, отнесенного ко II категории качества в соответствии с Положением Банка России N 254-П. В отношении активов, принимаемых в обеспечение согласно Положению Банка России N 312-П, поправочные коэффициенты устанавливаются не только в зависимости от категории качества имущества, но и в зависимости от критериев, которым соответствуют организации-векселедатели и организации-заемщики:

- включенные в перечень (0,5 - для активов, отнесенных к I категории качества и 0,35 - для активов, отнесенных ко II категории качества в соответствии с Положением Банка России N 254-П);

- осуществляющие определенные виды экономической деятельности (0,35 - для активов, отнесенных к I категории качества и 0,2 - для активов, отнесенных ко II категории качества в соответствии с Положением Банка России N 254-П).

Критерии, которым должны соответствовать организации-векселедатели и организации-заемщики, права требования по кредитным договорам к которым передаются в обеспечение по кредитам Банка России, а также условия, которым должно соответствовать имущество, передаваемое в обеспечение, во многом совпадают с проанализированными выше критериями и условиями, определенными Положением Банка России N 273-П. Поэтому, по нашему мнению, к нормам Положения Банка России N 312-П могут быть применимы те же критические замечания, в том числе по вопросу об исключении необходимости осуществления определенных видов экономической деятельности в качестве одного из критериев соответствия организаций-векселедателей (заемщиков) требованиям Положения.

Одновременно в связи с принятием Положения Банка России N 312-П возникает вопрос о том, насколько указанный нормативный акт может решить проблему создания основы для объединения механизмов рефинансирования. Представляется, что с принятием Положения N 312-

П Банк России сделал еще один важный шаг на пути к созданию единой системы рефинансирования, которая, как показала практика кредитования Банком России банков в 2007 г., при наличии достаточного и адекватного правового опосредования в состоянии играть важную роль в обеспечении стабильности рынка банковских услуг.

Вместе с тем следует отметить и ряд замечаний. Нормативный акт, устанавливающий основы для объединения механизмов рефинансирования, должен интегрировать основополагающие нормы систематизируемых нормативных актов в рассматриваемой области, по крайней мере, должна прослеживаться сама идея систематизации. Рассматриваемое положение носит скорее восполнительный характер, что приводит к смешению важнейших понятий. Например, генеральный кредитный договор согласно глоссарию Положения Банка России N 236-П определяется как договор, заключенный по форме приложения 2 к Положению Банка России N 236-П, а в соответствии с Положением Банка России N 312-П как договор, заключаемый согласно приложению 1 к Положению Банка России N 312-П. Аналогичная ситуация возникает и при попытке установления единообразного понимания терминов "кредит Банка России" (Положение Банка России N 312-П определяет кредиты Банка России исключительно как кредиты, обеспеченные активами, предусмотренными данным Положением), "банковский счет" и другие.

Представляется, что решение такой важнейшей и перспективной с точки зрения совершенствования рефинансирования задачи как создание единого пула обеспечения, возможно как путем внесения изменений в действующие нормативные акты Банка России, определяющие рефинансирование Банком России кредитных организаций под залог ценных бумаг и под залог имущества (векселей) и прав требования по кредитным договорам, а также обеспеченных поручительствами, так и посредством создания единого консолидированного нормативного акта, которым бы детально регулировалась вся совокупность отношений, возникающих при рефинансировании кредитных организаций в России.

### § 3. Минимальные резервные требования как инструмент денежно-кредитного регулирования

Минимальные резервные требования, или политика минимальных резервов является одним из основных инструментов денежно-кредитной политики и средств денежно-кредитного регулирования <1>. Данный инструмент относится к традиционным экономическим средствам, реализуемым Банком России посредством прямого метода воздействия. Как верно отмечается в юридической литературе, в числе таких инструментов, как учетная политика и политика открытого рынка, политика минимальных резервов регулирует "соотношение спроса и предложения кредитных ресурсов в целях обеспечения стабильности функционирования денежных и финансовых систем своих стран" <2>. В основе рассматриваемого средства лежит следующая идея: "поскольку ни один коммерческий банк не может работать в условиях, когда его свободные денежные средства, находящиеся в кассе или на счете, покрывают все его обязательства на сто процентов, возникает необходимость обеспечить хотя бы их частичное покрытие за счет первичных и вторичных резервов" <3>. При этом минимальные резервы имеют двойное назначение: во-первых, они призваны обеспечивать постоянный уровень ликвидности банков, и, во-вторых, они используются центральными банками для регулирования денежной массы и кредитоспособности банков <4>.

<1> Соотношение понятий "обязательные резервы" и "политика минимальных резервов" точно подмечено Ю.Л. Родзинским. По его мнению, политика минимальных резервов представляет собой манипулирование центральными банками различных стран размерами обязательных резервов в целях усиления своего влияния на кредитные учреждения. См.: Родзинский Ю.Л. Банковская деятельность. Регулирование и надзор. СПб., 2000. С. 73.

<2> Ефимова Л.Г. Особенности правового положения Центрального банка Российской Федерации. С. 31.

<3> См.: Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А., Тосунян Г.А., Шерстобитова О.Н., Шерстобитов А.Е. Указ. соч. С. 20.

<4> Ефимова Л.Г. Особенности правового положения Центрального банка Российской Федерации. С. 31.

Таким образом, в основе минимальных резервных требований как экономических средств банковского регулирования лежат определенные экономические закономерности.

"Минимальные резервы - это вклады банков в Центральном банке, размер которых устанавливается законодательством в определенном отношении к банковским обязательствам (вкладам клиентов)" <1>.

<1> Родзинский Ю.Л. Указ. соч. С. 73.

Главная причина проведения политики минимальных резервов заключается в том, что между объемами резервов и банковскими операциями имеется определенная взаимосвязь, которую, соответственно, может использовать Банк России для того, чтобы влиять на поведение кредитных организаций. Вместе с тем данное средство денежно-кредитного регулирования нельзя отнести к инструментам тонкой настройки, подобно операциям на открытом рынке или операциям рефинансирования. Хотя в основе обязательных резервных требований и лежит экономическая зависимость между объемами таких резервов и банковскими операциями, при осуществлении центральным банком политики минимальных резервов регулирование происходит посредством волевого установления определенного размера резервов для кредитных организаций с целью решения регулятором текущих задач в области денежно-кредитной политики, в том числе по обеспечению стабильности рынка банковских услуг.

Политика минимальных резервов впервые была применена в 30-е гг. XX в. в США, а после Второй мировой войны в свой арсенал денежно-кредитных инструментов ее включили центральные банки большинства развитых стран <1>. Вместе с тем, хотя политика минимальных резервов традиционно использовалась большинством развитых стран (за исключением, например, Великобритании, Канады, Австралии), в силу отмеченной выше жесткости данного средства денежно-кредитного регулирования на сегодняшний день ему все чаще предпочитают более гибкие инструменты, такие, например, как операции на открытом рынке, позволяющие предоставлять или изымать ликвидность у банковского сектора <2>.

<1> См.: Родзинский Ю.Л. Указ. соч. С. 74.

<2> См.: Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Указ. соч. С. 69 - 70; Новиков А.Н. Указ. соч. С. 101.

В России политика минимальных резервов также является традиционным средством денежно-кредитного регулирования и продолжает достаточно эффективно использоваться Банком России наряду с инструментами тонкой настройки, в том числе в целях обеспечения стабильности рынка банковских услуг. Как было отмечено, например, в ходе последнего кризиса доверия 2004 г., одним из средств, которое применил Банк России для поддержания ликвидности кредитных организаций на фоне кризиса межбанковского рынка и опасности "набега" вкладчиков, было уменьшение резервных требований с 7% до 3,5% <1>. Данная мера позволила кредитным организациям высвободить значительную часть денежных ресурсов и направить их для поддержания собственной ликвидности. Таким образом, можно констатировать, что данный инструмент денежно-кредитной политики играет важную роль в регулировании Банком России банковской системы. Вместе с тем банковскими аналитиками отмечается, что механизм обязательных резервов является своего рода анахронизмом в экономически развитых странах. Резервные отчисления, по сути, являются скрытым налогом на банковский бизнес, а значит, большую его часть банки перекладывают на плечи кредиторов, занижая процентные ставки по депозитным операциям <2>. Однако отказ от данного инструмента могут позволить себе только экономически высоко развитые страны.

<1> Указание Банка России от 7 июля 2004 г. N 1473-У "О нормативе обязательных резервов по обязательствам перед физическими лицами" // ВБР. 2004. N 40.

<2> См.: Буздалин А. Оптимальный ФОР. С. 11; Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Указ. соч. С. 81.

В России же существенное значение политики минимальных резервов на сегодняшнем этапе подтверждается и положениями Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики. В соответствии с Основными направлениями единой денежно-кредитной политики на 2007 г. Банк России в 2007 г. продолжал использование обязательных резервных требований в качестве прямого инструмента регулирования ликвидности банковского сектора. В 2007 г. для обеспечения расширения возможностей банковского сектора по управлению ликвидностью в условиях ее дефицита и (или) выраженных колебаний ее уровня в течение месяца был увеличен коэффициент усреднения обязательных резервов. Вместе с тем, как отмечается в Основных направлениях, в ситуации значительного роста банковской ликвидности, если применение рыночных инструментов и инструментов постоянного действия не сможет оказать должного стерилизационного эффекта, Банк России не исключает возможности изменения нормативов обязательных резервов.

Последнее предложение нуждается в комментарии.

Как было отмечено, для преодоления банковского кризиса Банком России размер обязательных резервов был снижен в июле 2004 г. до 3,5% <1>. Таким образом, данное снижение носило экстренный характер, а значит, после выравнивания ситуации на рынке банковских услуг у регулятора снова появилась заинтересованность в создании и поддержании своеобразной

"подушки ликвидности" за счет увеличения размеров обязательных резервных отчислений <2>. Телеграммой Банка России от 14 мая 2007 г. N 1826-У норматив обязательных резервов по обязательствам кредитных организаций перед физическими лицами в валюте Российской Федерации был установлен в размере 4,0%, по иным обязательствам кредитных организаций в валюте Российской Федерации и обязательствам в иностранной валюте - 4,5% <3>.

<1> Следует отметить, что согласно указанию Банка России от 7 июля 2004 г. N 1473-У данный размер норматива обязательных резервов был установлен по обязательствам кредитных организаций перед физическими лицами в валюте Российской Федерации, по иным обязательствам кредитных организаций в валюте Российской Федерации и обязательствам в иностранной валюте.

<2> См.: Буздалин А.В. Оптимальный ФОР. С. 11.

<3> ВБР. 2007. N 28.

Затем в связи с возникновением риска потери ликвидности на рынке банковских услуг как последствий мирового кризиса августа 2007 г. начиная с 11 октября 2007 г. Банком России на три месяца были снижены нормативы обязательных резервов по обязательствам кредитных организаций перед физическими лицами в валюте Российской Федерации - с 4,0 до 3,0%, по обязательствам перед банками-нерезидентами в валюте Российской Федерации и в иностранной валюте, а также по иным обязательствам кредитных организаций в валюте Российской Федерации и обязательствам в иностранной валюте - с 4,5 до 3,5% <1>. После выравнивания ситуации Банк России издал новое указание от 1 февраля 2008 г. N 1970-У "Об установлении нормативов обязательных резервов (резервных требований) Банка России" <2>, согласно которому нормативы с 1 марта 2008 года вновь повышены: по обязательствам кредитных организаций перед физическими лицами в валюте РФ - до 4,5%, по обязательствам перед банками-нерезидентами в валюте РФ и в иностранной валюте - до 5,5%, а по иным обязательствам кредитных организаций в валюте РФ и обязательствам в иностранной валюте - до 5%. Согласно же указанию Банка России от 26 мая 2008 г. N 2014-У начиная с 1 июля 2008 года нормативы обязательных резервов по указанным позициям достигнут следующих значений: 5%, 7% и 5,5% соответственно.

<1> Указание Банка России от 10 октября 2007 г. N 1891-У "Об установлении нормативов обязательных резервов (резервных требований) Банка России" // ВБР. 2007. N 58.

<2> ВБР. 2008. N 5.

Основы правового регулирования политики минимальных резервов закрепляются в Законе о Банке России и Законе о банках и банковской деятельности.

Статья 25 "Норматив обязательных резервов банка", включенная законодателем в гл. III "Обеспечение стабильности банковской системы, защита прав, интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций" Закона о банках и банковской деятельности, предусматривает, что банк обязан выполнять норматив обязательных резервов, депонируемых в Банке России, в том числе по срокам, объемам и видам привлеченных денежных средств. Порядок депонирования обязательных резервов определяется Банком России в соответствии с Законом о Банке России.

Таким образом, усмотрение Банка России в вопросе определения размеров обязательных резервов не безгранично, так как ст. 38 Закона о Банке России устанавливает, что нормативы обязательных резервов не могут превышать 20% обязательств кредитной организации, но могут быть дифференцированными для различных кредитных организаций. Кроме того, данные нормативы не могут быть одновременно изменены более чем на пять пунктов. Закрепление этого положения в Законе о Банке России важно с точки зрения контроля за деятельностью самого Банка России и стабильности всей банковской системы. В связи с этим следует отметить, что с момента становления российской банковской системы размер обязательных резервов неоднократно изменялся Банком России. При этом Центральный банк России имел возможность одновременно повышать размер обязательных резервов без соответствующих ограничений <1>, что вызывало обоснованное недовольство кредитных организаций, так как резко сокращало доходность их кредитных операций по ранее заключенным кредитным договорам и не позволяло своевременно изменять свою кредитную политику.

<1> Например, телеграммой Банка России от 28 декабря 1991 г. N 218-91 соответствующий размер с 1 апреля 1992 г. был увеличен с 2% сразу до 20% // Бизнес и банки. 1992. N 7 (документ утратил силу).

На сегодняшний день детальное правовое регулирование политики обязательных резервов осуществляется нормами Положения Банка России от 29 марта 2004 г. N 255-П "Об обязательных

резервах кредитных организаций" (с изм. от 17 декабря 2007 г. N 1951-У <1>, далее - Положение Банка России N 255-П).

-----  
<1> ВБР. 2004. N 25; 2007. N 71.

Согласно указанному Положению одной из основных целей применения резервных требований Банком России является регулирование общей ликвидности банковской системы. Обязанность кредитной организации по выполнению резервных требований возникает с момента получения лицензии Банка России на осуществление банковских операций и является необходимым условием их осуществления.

В России депонирование обязательных резервов производится на специальных счетах по учету обязательных резервов и осуществляется кредитными организациями денежными средствами в валюте Российской Федерации путем их перечисления на указанные счета в безналичном порядке. В европейской системе центральных банков минимальные резервы означают необходимость хранения своих средств на счетах в центральном банке в виде бессрочных вкладов. В некоторых же странах кредитные организации вправе засчитывать часть установленных минимальных резервов в свою денежную наличность, имеющуюся в сейфах и операционных кассах. Например, в США Федеральная резервная система не изымает средства банков на свой счет по учету обязательных резервов, а обязывает банки, чтобы на их счетах на отчетные даты были ресурсы, которые подлежат учету в качестве обязательных резервов. Таким образом в банковской системе США обеспечивается гибкое использование банками средств для поддержания текущей ликвидности <1>.

-----  
<1> См.: Новиков А.Н. Указ. соч. С. 112 - 113, 116.

Согласно действующему законодательству кредитная организация обязана самостоятельно рассчитывать и перечислять сумму обязательных резервов на специальные счета Банка России. При этом расчет представляется на бумажном носителе и (или) в виде электронного сообщения на третий рабочий день месяца, следующего за отчетным, если кредитная организация не имеет филиалов, на четвертый - если расчет представляется кредитной организацией, имеющей филиалы, и в срок, установленный Банком России для представления сводного бухгалтерского баланса на первое число месяца, следующего за отчетным, - крупной кредитной организацией с широкой сетью подразделений.

Следует отдельно остановиться на возможности, предоставляемой Положением Банка России N 255-П по усреднению обязательных резервов. Под усредненной величиной обязательных резервов в указанном Положении понимается размер обязательных резервов, рассчитываемый путем применения коэффициента усреднения к нормативной величине обязательных резервов, подлежащий поддержанию на корреспондентском счете (субсчетах) в течение периода усреднения в порядке, предусмотренном Положением.

Усреднение обязательных резервов представляет собой процедуру, при помощи которой кредитная организация имеет возможность формировать обязательный резерв, исходя из усредненного остатка денежных средств на корреспондентском счете кредитной организации, открытом ей в Банке России. В целях расчета величины обязательных резервов, подлежащих поддержанию на корреспондентском счете кредитной организации, Банком России устанавливается коэффициент усреднения в интервале от 0 до 1 <1>. При этом для того, чтобы применять рассматриваемый механизм, кредитная организация должна быть стабильной и соответствовать критериям, установленным в Положении Банка России N 255-П. Согласно п. 5.2 Положения Банка России N 255-П кредитная организация получает право на использование механизма усреднения, если она:

-----  
<1> На сегодняшний день коэффициент усреднения установлен в размере 0,5. См.: указание Банка России от 26 мая 2008 г. N 2014-У.

- не допускала недовзноса, не имела штрафа за нарушение нормативов обязательных резервов, непредставленного расчета в течение периода, начиная с даты, установленной для представления расчета за предыдущий отчетный период, по дату, установленную для представления расчета за последний отчетный период (недовзнос в течение периода регулирования обязательных резервов не рассматривается как невыполнение критерия);

- выполнила обязанность по усреднению обязательных резервов в предыдущем периоде усреднения (в случае, если кредитная организация пользовалась правом усреднения);

- не имеет просроченных денежных обязательств перед Банком России, в том числе по кредитам Банка России и процентам по ним.



Для получения права на усреднение обязательных резервов в текущем периоде от кредитной организации не требуется отдельной заявки. Она сама рассчитывает и указывает в расчете величину усреднения. Уполномоченное учреждение Банка России проверяет, является ли кредитная организация стабильной и ее соответствие установленным критериям, и либо предоставляет право на усреднение, либо отказывает. В соответствии с п. 5.4 Положения Банка России N 255-П кредитная организация, получившая право на усреднение, должна в течение периода усреднения выполнять обязанность по усреднению обязательных резервов, а именно - средняя хронологическая величина остатков на корреспондентском счете (субсчетах) не должна быть ниже усредненной величины обязательных резервов. В связи с изложенным, можно сделать вывод, что в рамках применения обязательных резервов как экономического средства, реализуемого посредством прямого метода воздействия, механизм усреднения обязательных резервов реализуется посредством косвенного метода воздействия, доказательством чему являются выявленные признаки: помимо диспозитивности указанного метода, наличие специфических требований к соблюдению определенного уровня стабильности субъектов, на которых направлено такое воздействие.

Как отмечается специалистами Банка России, механизм усреднения обязательных резервов позволяет приблизить политику минимальных резервов Банка России к мировой практике применения резервных требований центральными банками, успешно применяющими данный механизм в своей регулирующей деятельности <1>.

-----  
<1> См.: Об обязательных резервах кредитных организаций. Обзор семинаров, проведенных Сводным экономическим департаментом Банка России совместно с Московским ГТУ Банка России // Банковское дело в Москве. 2004. N 6.

В развитие данных тенденций указанием Банка России от 27 сентября 2006 г. N 1728-У <1> были внесены изменения в Положение Банка России N 255-П, позволившие применять механизм усреднения обязательных резервов крупным кредитным организациям с широкой сетью подразделений, ранее лишенным такой возможности. Кроме того, перспективным представляется также последовательное увеличение коэффициента усреднения с установлением его в перспективе равным единице, ведь это позволит максимально индивидуализировать подход к отдельным кредитным организациям при применении Банком России политики минимальных резервов.

-----  
<1> Указание Банка России от 27 сентября 2006 г. N 1728-У "О внесении изменений в Положение Банка России от 29 марта 2004 г. N 255-П "Об обязательных резервах кредитных организаций" // ВБР. 2006. N 56.

Положением Банка России N 255-П установлена также такая процедура, как регулирование размера обязательных резервов, представляющая собой комплекс мероприятий, осуществляемых уполномоченным учреждением Банка России в целях обеспечения соответствия размера обязательных резервов, фактически депонированных кредитной организацией на счетах по учету обязательных резервов, расчетной величине обязательных резервов, в том числе проведение перерасчета по обязательным резервам за отчетный период и по результатам проверок, а также контроля исполнения кредитной организацией обязанности по поддержанию усредненной величины обязательных резервов на корреспондентском счете (субсчетах) в периоде усреднения. Период регулирования равен трем рабочим дням начиная с рабочего дня, установленного кредитной организацией для представления расчета, либо со дня утверждения акта проверки выполнения норматива обязательных резервов.

В течение периода регулирования обязательных резервов осуществляется контроль представленных в составе расчета документов на их соответствие требованиям Положения Банка России N 255-П. При этом нарушением норматива обязательных резервов считается:

- недовзнос, не перечисленный на счета по учету обязательных резервов в период регулирования обязательных резервов;
- недовзнос, установленный по результатам проверки;
- невыполнение обязанности по усреднению обязательных резервов.

В период регулирования обязательных резервов допускается исправление кредитной организацией документов, представленных в составе расчета (при обнаружении ошибок уполномоченным учреждением Банка России либо кредитной организацией). Исправленный расчет сопровождается объяснениями, содержащими сведения о произведенных изменениях.

Согласно п. 4.4 Положения Банка России N 255-П в период регулирования обязательных резервов кредитная организация обязана перечислить недовзнос, установленный уполномоченным учреждением Банка России по представленному расчету, на счета по учету обязательных резервов, а уполномоченное учреждение Банка России обязано вернуть перевзнос,

установленный по представленному расчету, платежным поручением на корреспондентский счет кредитной организации.

Отсутствие (недостаточность) средств на корреспондентском счете (корреспондентском субсчете), наличие ограничений по распоряжению денежными средствами, находящимися на корреспондентском счете (корреспондентском субсчете), не освобождают кредитную организацию от ответственности за нарушение нормативов обязательных резервов.

Важнейшим понятием для механизма обязательного резервирования является категория резервируемых обязательств, под которыми согласно Положению Банка России N 255-П понимаются обязательства кредитной организации в валюте Российской Федерации и иностранной валюте, состав которых определяется в соответствии с данным Положением. В состав резервируемых обязательств кредитной организации включаются пассивные остатки определенных в Положении Банка России N 255-П балансовых счетов, установленных Положением Банка России от 26 марта 2007 г. N 302-П "О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации" (с изм. от 11 октября 2007 г. N 1893-У) <1>. Следует отдельно отметить, что рассматриваемым Положением Банка России N 255-П определен исчерпывающий перечень соответствующих банковских счетов.

-----  
<1> ВБР. 2007. N 20 - 21; 2007. N 60.

Как отмечается в экономической литературе, "эффективность инструмента обязательных резервов зависит от широты охвата ими отдельных категорий обязательств. Таким образом уменьшается возможность обхода со стороны кредитных институтов данного регулирующего инструмента" <1>.

-----  
<1> Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Указ. соч. С. 76.

В данном контексте примечательно, что в Положении Банка России N 255-П предусмотрен ряд нововведений, в частности, исключены из расчета обязательных резервов долгосрочные привлеченные средства (привлеченные средства от юридических лиц на срок не менее трех лет, выпущенные кредитной организацией облигации со сроком погашения не менее трех лет).

В состав резервируемых, в частности, не включаются:

- обязательства, выраженные в неденежной форме (в драгоценных металлах и природных драгоценных камнях в их физической форме, в форме займа ценных бумаг);

- межбанковские обязательства, т.е. обязательства перед другой кредитной организацией, зарегистрированной в установленном порядке и действующей на основании выданной Банком России лицензии на осуществление банковских операций, Внешэкономбанком, а также Банком России, возникающие в результате заключения договоров (за исключением обязательств по выпущенным ценным бумагам и процентам по ним);

- обязательства, возникающие между обособленными подразделениями кредитной организации;

- обязательства кредитной организации по выпущенным ценным бумагам включаются в расчет обязательных резервов за минусом величины вложений кредитной организации в долговые ценные бумаги других кредитных организаций и облигации Банка России, за исключением вложений в ценные бумаги, приобретенные по операциям, совершенным на возвратной основе.

Порядок надзора Банком России за соблюдением кредитными организациями резервных требований также определяется нормами Положения Банка России N 255-П. Так, уполномоченное учреждение Банка России осуществляет контроль за выполнением кредитными организациями нормативов обязательных резервов при проведении регулирования размера обязательных резервов и при проведении проверок непосредственно в кредитной организации. При этом уполномоченное учреждение Банка России осуществляет взыскание недовзноса с корреспондентского счета (субсчетов) кредитной организации, не перечислившей недовзнос на счета по учету обязательных резервов в период регулирования обязательных резервов, инкассовым поручением, оформляемым на основании распоряжения, до проведения иных операций - с первого рабочего дня, следующего за периодом регулирования обязательных резервов, до полного его возмещения.

Согласно ст. 38 Закона о Банке России при нарушении нормативов обязательных резервов Банк России имеет право списать в бесспорном порядке с корреспондентского счета кредитной организации, открытого в Банке России, сумму недовнесенных средств, а также взыскать с кредитной организации в судебном порядке штраф в размере, установленном Банком России. Указанный штраф не может превышать сумму, исчисленную исходя из двойной ставки рефинансирования Банка России, действовавшей на момент принятия судом соответствующего решения.

Штраф рассчитывается единовременно в целых рублях исходя из величины недовзноса и (или) суммы превышения усредненной величины обязательных резервов над средней хронологической величиной остатков на корреспондентском счете (субсчетах), с применением ставки рефинансирования Банка России, действующей на дату расчета штрафа. В случае если сумма рассчитанного штрафа составляет менее одной десятой минимального размера оплаты труда, то штраф устанавливается в размере, равном одной десятой МРОТ.

Предписание на уплату штрафа направляется кредитной организации заказным письмом с уведомлением о вручении либо передается представителю кредитной организации под расписку не позднее пятого рабочего дня после окончания периода регулирования обязательных резервов (за исключением штрафа, применяемого по результатам проверки) или не позднее пятого рабочего дня, следующего за днем утверждения акта проверки.

Следует отдельно остановиться на проблеме порядка использования обязательных резервов. В разных странах этот вопрос решается по-разному.

Например, в Великобритании и Японии для центральных банков существуют определенные ограничения по использованию обязательных резервов по собственному усмотрению. Для принятия такого решения регулятору в указанных странах необходимо согласие правительства <1>.

-----  
<1> См.: Новиков А.Н. Указ. соч. С. 112.

В России регламентации такого порядка ранее вообще законом не предусматривалось, и поэтому Банк России имел возможность сам определять, как использовать депонированные средства. Такое положение вещей, безусловно, являлось неприемлемым и поэтому еще в ранее действовавший Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 394-1 "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" были внесены соответствующие изменения, которые были восприняты затем в ныне действующем Законе о Банке России. Так, в соответствии со ст. 38 Закона о Банке России на обязательные резервы, депонируемые кредитной организацией в Банке России, взыскания не обращаются. После отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций обязательные резервы, депонируемые кредитной организацией в Банке России, перечисляются на счет ликвидационной комиссии (ликвидатора) или конкурсного управляющего и используются в порядке, установленном федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России. Таким образом, ранее депонированные в Банке России резервные средства должны использоваться, по сути, только для погашения обязательств кредитной организации перед вкладчиками и кредиторами при отзыве лицензии и при ликвидации.

Так, решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. N ГКПИ97-459 <1> было отказано в удовлетворении жалобы гражданина, в которой им был поставлен вопрос о признании недействительной нормы, установленной в абз. 2 п. 7.3 ранее действовавшего Положения Банка России "Об обязательных резервах кредитных организаций, депонируемых в Центральном банке Российской Федерации" (утв. Приказом Банка России от 30 марта 1996 г. N 02-77) <2>, фактически запрещающей использовать резервы кредитных организаций, депонированные в Банке России, для погашения обязательств кредитных организаций перед вкладчиками и кредиторами до отзыва лицензии на осуществление банковских операций. По мнению заявителя, данная норма не соответствовала требованиям закона и неправомерно ограничивала его право при недостаточности средств на корреспондентском счете кредитной организации обратиться за средствами банка-должника, депонированные в виде обязательных резервов в Банке России. Свой отказ в удовлетворении жалобы гражданина Верховный Суд РФ мотивировал тем, что согласно ст. 38 Закона о Банке России при отзыве лицензии на совершение банковских операций депонированные в Банке России средства используются для погашения обязательств кредитной организации перед вкладчиками и кредиторами и именно этой норме Закона соответствует обжалуемая норма Положения Банка России.

-----  
<1> СПС "Гарант".  
<2> ВБР. 1996. N 16.

Следует отметить, что рассматриваемая норма, закрепленная в ст. 38 Закона о Банке России, также стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Однако жалоба граждан на признание ее неконституционной была отклонена <1>.

-----  
<1> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2005 г. N 161-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Плохина А.А. и Уксузова В.Л. на нарушение их

конституционных прав частью пятой статьи 38 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // СПС "Гарант".

Вместе с тем надо признать, что целям обеспечения стабильности служили бы такие правила использования депонированных средств, при которых кредитная организация получала бы возможность еще до отзыва у нее лицензии при возникновении каких-либо финансовых затруднений получить право распоряжения соответствующими средствами, которые затем, при стабилизации своего положения, она обязана была бы возвратить в фонд обязательных резервов <1>. Практику такого использования обязательных резервов реализует в своей денежно-кредитной политике, например, Европейский центральный банк. Так, если у банка возникают проблемы с ликвидностью, он имеет возможность обратиться к средствам обязательных резервов и использовать их на цели поддержания собственной ликвидности, опускаясь, таким образом, ниже нормы минимальных резервов. Затем банк обязан вернуть на счет в центральном банке большую сумму денежных средств, чтобы соблюсти месячную норму минимальных резервов. Если фактический объем минимальных резервов будет больше или равен норме, требование о поддержании обязательных резервов считается выполненным. В случае невыполнения указанных требований со стороны центрального банка возможны следующие санкции:

<1> См., например: Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А., Тосунян Г.А., Шерстобитова О.Н., Шерстобитов А.Е. Указ. соч. С. 22.

- уплата до 5% от ставки рефинансирования на недостающую сумму;
- внесение вплоть до двойного размера ставки рефинансирования на недостающую сумму;
- внесение беспроцентного взноса в размере до трехкратного превышения недостающей суммы;
- отстранение от операций на открытом рынке и исключение из числа пользующихся правом рефинансирования <1>.

<1> См.: Новиков А.Н. Указ. соч. С. 115 - 116.

По нашему мнению, указанную практику Европейского центрального банка возможно использовать при осуществлении Банком России политики минимальных резервов.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным внести изменения в абз. 5 ст. 38 Закона о Банке России, изложив его в следующей редакции: "Обязательные резервы, депонируемые кредитной организацией в Банке России, могут использоваться кредитной организацией в порядке, установленном федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России".

В Положение Банка России N 255-П также целесообразно внести изменения, развивающие указанную норму Закона о Банке России, которыми бы определялся порядок использования кредитной организацией обязательных резервов. При этом необходимо закрепить норму, согласно которой такое использование средств минимальных резервов возможно лишь в целях поддержания собственной ликвидности кредитной организации. В Положении Банка России N 255-П следует определить механизм реализации данного права с учетом того, что кредитная организация обязана в определенные сроки пополнить фонд обязательных резервов до необходимой величины. Кроме того, необходимо установить санкции за неисполнение указанной обязанности в виде штрафа, взыскиваемого Банком России с кредитной организации в судебном порядке в размере, установленном данным Положением.

Нормативное закрепление указанного механизма способствовало бы, по нашему мнению, поддержанию стабильности как отдельно взятых кредитных организаций, так и всего рынка банковских услуг в целом.

В завершение рассмотрения правового регулирования такого экономического средства денежно-кредитного регулирования, как обязательные резервы, следует несколько слов сказать о проблеме целесообразности начисления процентов на минимальные резервы, депонируемые кредитными организациями в Банке России.

Согласно п. 1.6 Положения Банка России N 255-П на обязательные резервы, депонированные кредитными организациями в Банке России, проценты не начисляются. Указанная норма вызывает нарекания некоторых экспертов в силу того, что "пассивы, привлекаемые банками, стоят довольно дорого и бесплатное их отвлечение в инструменты денежного регулирования... недопустимо" <1>. Действительно в некоторых странах центральные банки начисляют проценты на обязательные резервы кредитных организаций. Однако следует признать, что там, где проценты на резервируемые кредитными организациями средства начисляются, сама величина ставок по минимальным резервам, как правило, является высокой. Величина ставок по минимальным резервам достаточно сильно колеблется по странам.

Наивысшие ставки в свое время были установлены в Италии (25%) и Испании (17%). Противоположная ситуация наблюдается в Японии, где такие ставки установлены на уровне около 2,5%. Такая разница обусловлена в том числе платностью резервирования. Таким образом, в странах, где установлена высокая резервная ставка, обязательства по минимальным резервам не являются беспроцентными <2>. Существуют и исключения из данного правила. Сегодня Европейским центральным банком, которому предоставлено право установления минимальных резервных требований для стран - членов ЕС, на сумму среднего значения обязательных резервов начисляются проценты, а сама ставка по минимальным резервам является невысокой и составляет 2% <3>.

-----  
<1> Тосунян Г.А. Изменение на 1% - не радикально // Банковское дело в Москве. 2004. N 4.

<2> См.: Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Указ. соч. С. 77.

<3> См.: The single monetary policy in Stage Three: General documentation on ESCB monetary policy instruments and procedures (September 1998) // Официальный сайт Европейского центрального банка в сети Интернет [http://www.ecb.int/press/pr/date/1998/html/pr981013\\_3.en.html](http://www.ecb.int/press/pr/date/1998/html/pr981013_3.en.html); Казимагомедов А.А., Ильясов С.М. Указ. соч. С. 240; Снижение в целях повышения // Банковское дело в Москве. 2004. N 4.

Учитывая изложенное, применительно к России возможно альтернативное решение рассматриваемой проблемы, которое позволило бы соблюсти интересы как регулятора, так и кредитных организаций.

По нашему мнению, следует дополнить ст. 38 Закона о Банке России абзацем следующего содержания: "Банк России начисляет проценты на обязательные резервы кредитных организаций, депонируемые в Банке России, в размере и в порядке, устанавливаемым Советом директоров, если размер обязательных резервов установлен на уровне, превышающем 15% обязательств кредитной организации".

Указанные изменения, с одной стороны, позволили бы кредитным организациям получать некую компенсацию при отвлечении значительных денежных средств, которые хотя и призваны обеспечить стабильность их финансового положения и гарантировать интересы кредиторов, но доступ к ним у кредитных организаций отсутствует, и они не могут использовать их для осуществления своей текущей банковской деятельности.

С другой стороны, такое решение позволило бы сделать политику минимальных резервов Банка России более взвешенной, так как наряду с уже существующими ограничениями по установлению регулятором размера обязательных резервов на уровне, не превышающем 20% обязательств кредитной организации, и запретом единовременного изменения минимальных резервов более чем на пять пунктов в законодательстве появилась бы дополнительная гарантия соответствия действий Банка России в рамках его полномочий по денежно-кредитному регулированию действительным потребностям банковского рынка в обеспечении его стабильности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы, угрожающие стабильности рынка банковских услуг, не могут быть идентичными в динамически меняющейся экономической и социальной реальности. С момента появления в России исследуемого рынка прошло немногим больше 15 лет, по меркам развитых стран, срок ничтожно малый. За это время российским банкам удалось пройти в своем развитии такой путь, который зарубежные коллеги постигали столетиями. С учетом этого проблемы и кризисы, с которыми успел столкнуться российский рынок банковских услуг, представлены в наиболее концентрированном виде, а средства, применяемые регулятором для устранения таких разнообразных проблем, а также их направленность не могут и не должны оставаться одинаковыми.

Сегодня рынок банковских услуг столкнулся с проблемой, способной в обозримой перспективе перерасти в следующий банковский кризис: стремительное увеличение банковских, в первую очередь, кредитных рисков у банков, осуществляющих операции по предоставлению в том числе потребительских кредитов. Так, объем потребительских кредитов за 2006 г. вырос на 75%. На 1 января 2007 г. задолженность физических лиц 30-ти банкам по потребительским кредитам составила 33 млрд. руб., что почти в три раза больше по сравнению с прошлым годом. Кроме того, даже рынки банковских услуг развитых зарубежных стран в августе 2007 г. столкнулись с глобальным кредитным кризисом, вызванным кризисом на рынке высокорискованных ипотечных кредитов.

Некоторые участники банковского рынка не разделяют опасений регулятора о том, что данная тенденция в итоге может вылиться в очередной банковский кризис, а значит, потребности в направленном государственном регулировании не существует, ведь рынок сам способен в

достаточной степени минимизировать возникающие риски и обеспечивать собственную стабильность.

Представляется, что на стыке данных позиций и находится ответ на вопрос об эффективном обеспечении стабильности рынка банковских услуг.

В зарубежной литературе в свое время были выявлены три негативные характеристики банковской деятельности, которые затем были подробно исследованы в отечественной юридической науке. Это - высокая степень финансовой взаимозависимости банков, в силу наличия которой крах одного или нескольких достаточно крупных банков в состоянии начать цепную реакцию и быстро преобразовать сначала кризис ликвидности в кризис неплатежеспособности, а затем в системный банковский кризис. Второй негативной характеристикой банковской деятельности является возможность легко изымать денежные средства и, наконец, третьей - недостаточная открытость банковской информации. Эти имманентно присущие банковской деятельности характеристики и предопределяют минимальную способность рынка банковских услуг к саморегуляции.

Таким образом, правовое обеспечение стабильности рынка банковских услуг может достигаться только посредством государственного регулирования банковской деятельности. Воздействие государства на банковскую систему осуществляется путем создания законодателем нормативной базы деятельности кредитных организаций и функционирования рынка банковских услуг, а также надзора за исполнением требований законодательных и иных нормативных правовых актов. Надзор за соответствием деятельности субъектов рынка банковских услуг требованиям законодательства, а также активное регулирующее воздействие на деятельность соответствующих субъектов посредством использования специфических средств банковского регулирования осуществляются специальными регулирующими органами, центральное место среди которых занимает Банк России как орган банковского регулирования и надзора в Российской Федерации. Хотя Банк России государственным органом формально не является, но сущность средств, применяемых в рамках банковского регулирования, осуществляемого Банком России, имеет природу, тождественную природе средств, используемых в рамках государственного регулирования экономики. Примечательно в этой связи, что проблемы эффективного правового обеспечения стабильности рынка банковских услуг, в том числе связанные с оптимальной институциональной организацией банковского регулирования и надзора, стали особенно актуальны в ходе развернувшейся весной 2007 г. дискуссии, ставшей результатом прошедших в конце февраля 2007 г. в Государственной Думе парламентских слушаний на тему: "Соответствие нормативного регулирования и практики осуществления Банком России банковского надзора основным положениям федерального законодательства". После парламентских слушаний было решено создать две рабочие группы, задачей которых было подготовить предложения по реформированию законодательства в области банковского регулирования и надзора. Первая рабочая группа была сформирована из депутатов Государственной Думы, вторая - при Национальном банковском совете.

Так, в результате достаточно бурных споров об оптимальном способе институциональной организации органа банковского регулирования и надзора, т.е. о целесообразности выделения банковского надзора из полномочий Банка России или о создании в России финансового мегарегулятора, верх одержала концепция о необходимости разделения регулятивных и надзорных полномочий Банка России с целью либо обособления надзорного подразделения Банка России, либо передачи надзорных полномочий специализированному органу или же финансовому мегарегулятору.

В связи с этим представляются актуальными выводы о разграничении банковского регулирования и надзора. Так, при использовании содержательного подхода к пониманию банковского регулирования целесообразно не ограничиваться отнесением к средствам банковского регулирования только тех инструментов, правовое регулирование которых осуществляется законодателем в одноименной главе Закона о Банке России. Обеспечение стабильности рынка банковских услуг является основной целью банковского регулирования и надзора. Поэтому представляется, что для признания того или иного инструмента средством банковского регулирования необходимо исходить из сущности соответствующего средства, состоящей в осуществлении активного упорядочивающего воздействия на деятельность кредитных организаций, а также его направленности на обеспечение стабильности рынка банковских услуг.

В свете разграничения регулятивных и надзорных полномочий Банка России сформулировано определение банковского регулирования, осуществляемого Банком России, как регулирования банковской деятельности в части делегированных ему государством полномочий при помощи системы средств, которые имеют правовую форму и оказывают активное, упорядочивающее воздействие на деятельность кредитных организаций с целью поддержания стабильности банковской системы, защиты прав и интересов вкладчиков и кредиторов, а также минимизации банковских рисков.

Примечательно также, что в ходе достаточно бурных споров в рабочих группах было высказано общее мнение о том, что для эффективного применения в России такого инструмента банковского регулирования и надзора, как мотивированное суждение, необходимо закрепление его применения на законодательном уровне.

Действительно, следует отметить, что последние 10 лет международное банковское сообщество в целом ориентировано на минимизацию банковских рисков. Хотя указанная цель должна достигаться при помощи всех средств банковского регулирования, в то же время минимизация банковских рисков сегодня неразрывно связана с понятием мотивированного суждения.

Взаимосвязь мотивированного суждения и минимизации банковских рисков проявляется в том, что в ряде случаев банковские риски могут оцениваться и минимизироваться при помощи их прогнозирования и предотвращения самими кредитными организациями посредством выработки собственного суждения об их уровне, создания методик по оценке текущих и предполагаемых рисков и т.д. Регулирующими полномочиями центрального банка в таких ситуациях являются определение границ должного поведения кредитных организаций по снижению их банковских рисков, выработка неких общих принципов и подходов к организации кредитными организациями систем управления рисками, их мониторинга, оценки и минимизации. По существу, указанная система взаимодействия регулирующего органа и кредитных организаций, направленная на минимизацию банковских рисков, и представляет собой так называемый риск-ориентированный, или содержательный надзор, внедрение которого в национальные системы банковского регулирования и надзора диктуется большинством международных документов в этой области.

На сегодняшний день институт мотивированного суждения в той или иной степени используется в рамках таких средств пруденциального банковского регулирования, как обязательные экономические нормативы (например, при формировании резервов, создаваемых под риски), составление финансовой отчетности, внутренний контроль в кредитных организациях и др.

Вместе с тем необходимо отметить, что институт мотивированного суждения, лежащий в основе содержательного подхода, является новым для российской банковской системы, что предопределяет существование некоторых трудностей, связанных с его применением кредитными организациями на практике, которые традиционно ориентированы на следование четким указаниям и правилам регулятора, нежели на выработку собственного мотивированного суждения.

Для того чтобы средства банковского регулирования, основанные на применении мотивированного суждения, были действительно эффективны, в государстве должны существовать подлинная рыночная дисциплина и высокое правосознание. Пока же не созданы такие предпосылки, рынок не сможет сам себя эффективно регулировать, и слепое копирование международного опыта будет оказывать дестабилизирующее воздействие. На сегодняшний день содержательный подход внедряется Банком России без учета уровня развития российского рынка банковских услуг, не подготовленного к той степени свободы, которая приемлема для международного банковского сообщества, и производит дестабилизирующий эффект. Иллюстрацией отсутствия достижения цели минимизации банковских рисков при использовании в рамках отдельных средств пруденциального банковского регулирования института мотивированного суждения является стремительное увеличение кредитных рисков у банков, осуществляющих операции по предоставлению, в первую очередь, потребительских кредитов. Банки, пользуясь возможностями инструмента мотивированного (профессионального) суждения, зачастую ведут высокорискованную кредитную политику: выдают кредиты, относящиеся на момент их выдачи к V категории качества, пролонгируют по несколько раз кредит без перенесения его в другую, более низкую категорию качества и т.п.

Вместе с тем даже в международных документах, ориентированных на банковский рынок совершенно другого уровня развития, можно увидеть дифференцированный подход к установлению требований по управлению рисками в кредитных организациях разного уровня развития.

В связи с вопросом об адекватности внедрения международного подхода к банковскому регулированию и надзору крайне важной является также проблема принятия Банком России в рамках некоторых средств пруденциального регулирования документов, носящих рекомендательный характер. При рассмотрении правового регулирования требований к кредитным организациям по противодействию легализации преступных доходов неизбежно приходишь к выводу, что документы рекомендательного характера не могут быть эффективными в условиях формального подхода банков к организации внутреннего контроля, к организации работы по выявлению операций клиентов, несущих повышенную степень риска, и применению к таким клиентам соответствующих мер. Сложившиеся на сегодняшний день обстоятельства, связанные с огромным процентом обналичивания денежных средств, требуют более тщательного контроля за операциями, проводимыми в первую очередь клиентами, оборот денежных средств по счетам которых несопоставим с итоговыми результатами их хозяйственной деятельности. В целях

повышения эффективности работы по противодействию легализации преступных доходов необходимо детальное изучение кредитными организациями хозяйственной деятельности таких клиентов.

Однако в ходе организации внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма кредитная организация вправе самостоятельно определять, в каком объеме использовать в своей деятельности рекомендации Банка России, что, как было отмечено, при формальном подходе к требованиям Банка России по изучению банками операций, осуществляемых клиентами, неизбежно приводит к увеличению рисков в их деятельности, в частности, правового риска и риска потери деловой репутации. С другой стороны, возрастает и опасность субъективной оценки служащими Банка России эффективности деятельности кредитной организации по противодействию легализации преступных доходов.

Для увеличения эффективности средств пруденциального банковского регулирования, в основе которых лежит содержательный подход, необходимо действительно последовательное и постепенное его внедрение в российскую правовую систему, начиная с закрепления на законодательном уровне минимизации банковских рисков как цели банковского регулирования и надзора и заканчивая максимальной нормативной детализацией правил и требований, по которым должны создаваться индивидуальные методики по оценке и управлению всеми возможными видами банковских рисков, возникающих в деятельности кредитных организаций, с установлением на переходный период в соответствующих нормативных актах четко определенных полномочий Банка России по применению к кредитным организациям предупредительных и принудительных мер воздействия за их невыполнение, основанных, в том числе, на мотивированном (профессиональном) суждении регулятора.

Важной представляется также идея наличия регулятивных полномочий Банка России, направленных на обеспечение стабильности рынка банковских услуг, не только в рамках пруденциального регулирования банковской деятельности, но и денежно-кредитного регулирования. Примечательно, что в принятой в 2007 г. Программе Ассоциации российских банков "Национальная банковская система России 2010 - 2020" отмечается, что в настоящее время в денежно-кредитной политике Банка России основной акцент сделан на решении задачи снижения инфляции как основы для обеспечения устойчивости рубля. Однако для поддержания стабильно высоких темпов развития экономики России одного только снижения инфляции недостаточно: не менее важным является стабильное развитие финансового рынка страны и особенно банковской системы <1>.

-----  
<1> См.: Программа АРБ "Национальная банковская система России 2010 - 2020".

В заключение необходимо отметить, что "определяя правовую форму отношений, государство исходит из объективных закономерностей развития содержания и вместе с тем из возможностей воздействия на это развитие средствами права. Эффективность воздействия определяется тем, насколько глубоко и полно познаны закономерности развития содержания, в какой мере правовая форма отношений соответствует познанным закономерностям и способствует достижению целей, поставленных обществом" <1>.

-----  
<1> Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988. С. 177.

В целях обеспечения стабильности рынка банковских услуг банковское регулирование, являющееся сочетанием различных средств регулирования, в результате взаимодействия которых они приобретают правовую форму, для того, чтобы быть действительно эффективным, должно основываться на учете экономических закономерностей, само наличие которых будет побуждать соответствующих субъектов рынка банковских услуг действовать согласно требованиям регулятора и соблюдать установленные им правила.



## БИБЛИОГРАФИЯ

### Источники на русском языке

1. Агарков М.М. Основы банковского права. М., 1994.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
3. Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999.
4. Алексеев С.С. Теория права. М., 1994.
5. Алексеева Д.Г., Пыхтин С.В., Хоменко Е.Г. Банковское право. М., 2005.
6. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997.
7. Андреев В. Мотивированное суждение - между формой и содержанием // Банковское дело в Москве. 2005. N 2.
8. Антипова О.Н. Роль банковского надзора в борьбе с отмыванием "грязных" денег // Банковское дело. 1998. N 5.
9. Арсланбеков-Федоров А.А. Служба внутреннего контроля банка: организация и функционирование // Банковское дело. 2002. N 1.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2005.
11. Ахмадиев Р.Я. Центральный банк Российской Федерации и регулирование банковской системы. Казань, 2002.
12. Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.М. Словарь категорий и понятий общей теории права. Н. Новгород, 1992.
13. Бадтиев А.Ф. Особенности правового статуса Банка России как государственного учреждения // Финансовое право. 2004. N 5.
14. Бажан А.И. Денежно-кредитная политика: неудачное заимствование западной модели // Банковское дело. 2003. N 6.
15. Банковский надзор: на пути к конфедерализму? (К результатам XII Международной конференции по банковскому надзору) // Деньги и кредит. 2002. N 12.
16. Банковское дело: Учебник / Под ред. Г.Г. Коробовой. М., 2002.
17. Банковское законодательство и проблемы формирования стабильной банковской системы (Bankengesetzgebung und Probleme des Aufbaus eines stabilen Bankensystems): Материалы международного российско-германского симпозиума, Москва, 1 - 3 ноября 1994 г. / Под ред. О.И. Лаврушина, М.М. Ямпольского. М., 1995.
18. Банковское право / Под ред. А.А. Травкина. М., 2005.
19. Бахматов С.А. Кредитная система и денежно-кредитное регулирование экономики: Учебное пособие. СПб., 1996.
20. Белов В.А. Банковское право России: теория, законодательство, практика. М., 2000.
21. Белых В.С. Гражданско-правовое обеспечение качества продукции, работ и услуг: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1993.
22. Белых В.С., Скуратовский М. Гражданский кодекс и банковское законодательство // Хозяйство и право. 1997. N 4.
23. Березина Е. Банки вовлекли бухгалтеров в борьбу с теневой экономикой // Московский бухгалтер. 2006. N 19.
24. Бобылева А.З. Финансовые управленческие технологии. М., 2004.
25. Богданова Н. Изюминка профессионального суждения // Бухгалтерия и банки. 2005. N 3.
26. Бондаренко Г.А., Макарова А.А. Мотивированные суждения и их обоснования // Деньги и кредит. 2006. N 3.
27. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга пятая. Т. 1. М., 2006.
28. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М., 1998.
29. Братко А.Г. Банковское право России: Учебное пособие. М., 2003.
30. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001.
31. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950.
32. Буздалин А.В. Инструкция N 1. Приоритеты соблюдения нормативов // Банковское дело. 2000. N 6.
33. Буздалин А.В. Оптимальный ФОР // Банковское дело в Москве. 2005. N 7.
34. Быкова Н.И. Центральный банк и его роль в современной банковской системе Российской Федерации. СПб., 1999.
35. Василишен Э.Н. Регулирование деятельности коммерческого банка. М., 1995.
36. Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. М., 2004.
37. Викулин А.Ю. Антимонопольное регулирование рынка банковских услуг нормами банковского и антимонопольного законодательства: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

38. Викулин А.Ю. Особенности правового положения Банка Японии // Труды МГЮА. М., 1997. N 1.
39. Викулин А.Ю. Системообразующие понятия банковского законодательства Российской Федерации и их роль в деятельности кредитных организаций: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
40. Гейвандов Я.А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (теоретический и организационно-правовой аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1997.
41. Гейвандов Я.А. Какой Центральный банк нужен Российской Федерации? // Государство и право. 1999. N 8.
42. Гейвандов Я.А. Некоторые организационные и правовые аспекты совершенствования государственного управления денежно-кредитной сферой Российской Федерации // Банковское право. 1999. N 1 - 2.
43. Гейвандов Я.А. Основы правового регулирования банковской системы в Российской Федерации // Государство и право. 1997. N 6.
44. Гейвандов Я.А. Правовые проблемы банковского регулирования в России // Банковское право. 2000. N 2.
45. Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации. М., 1997.
46. Геращенко В.В. О состоянии и перспективах развития банковской системы России // Бухгалтерия и банки. 2000. N 8.
47. Голикова Ю.С. Современные задачи и условия проведения банком России денежно-кредитной политики // Деньги и кредит. 2002. N 9.
48. Голикова Ю.С., Хохленкова М.А. Зависимая независимость // Банковское дело в Москве. 2004. N 3.
49. Голубев С.А. Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. М., 2000.
50. Гордиенко А.В. Внутренний контроль в банках // Деньги и кредит. 2000. N 7.
51. Градовский А.Д. Начала русского государственного права: В 3 т. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1875 - 1883 гг. // СПС "Гарант".
52. Гражданское право. Учебник: Т. II. Полутом 1 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2004.
53. Грибанов В.П. Юридические лица. М., 1961.
54. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства. Правовые проблемы. М., 2005.
55. Гурвич В. Референдум по саморегулированию состоится не скоро // Аналитический банковский журнал. 2005. N 7.
56. Гуров А.А. Правовая природа операций РЕПО и их роль в банковском секторе // Финансовое право. 2005. N 1.
57. Даллакян А. Управление кредитным риском // Бухгалтерия и банки. 2006. N 1.
58. Деньги, кредит, банки: Учебник / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1998.
59. Единый финансовый регулятор. Каким ему быть? // Аналитический банковский журнал. 2004. N 6.
60. Ерицян А.В. Пруденциальное регулирование и контроль // Банковское дело. 2001. N 2.
61. Ерпылева Н.Ю. Актуальные проблемы теории и практики российского банковского права // Банковское право. 2002. N 1.
62. Ерпылева Н.Ю. Банковское регулирование и надзор: новеллы российского законодательства // Законодательство и экономика. 2005. N 3, 4.
63. Ерпылева Н.Ю. Европейское банковское право: Механизм правового регулирования банковской деятельности // Государство и право. 1998. N 3.
64. Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. М., 2004.
65. Ерпылева Н.Ю. Механизм правового регулирования банковской деятельности // Хозяйство и право. 1998. N 2.
66. Ерпылева Н.Ю. Правовые стандарты банковского регулирования и надзора // Законодательство и экономика. 1999. N 6 - 7.
67. Ершов М.В. Задачи экономического развития и денежно-кредитные подходы // Деньги и кредит. 2007. N 6.
68. Есина Т.Н. Рефинансирование организаций: опыт и проблемы // Деньги и кредит. 2006. N 3.
69. Ефимова Л.Г. Банковские сделки. Право и практика. М., 2001.
70. Ефимова Л.Г. Банковское право. М., 1994.
71. Ефимова Л.Г. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации // Хозяйство и право. 1994. N 5.
72. Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А., Тосунян Г.А., Шерстобитова О.Н., Шерстобитов А.Е. Правовое регулирование организации и деятельности банковской системы Российской Федерации в условиях рыночной экономики (исходные принципы). М., 1994.

73. Жилинский С.Э. Правовая основа предпринимательской деятельности. М., 1999.
74. Захаров В.С. Банковская система и ее роль в стабилизации экономики // Деньги и кредит. 1991. N 3.
75. Захаров В.С. Денежно-кредитная политика: практические аспекты. Выступление на "круглом столе" в Финансовой академии при Правительстве РФ // Банковское дело. 2002. N 1.
76. Иванова Е.В. О порядке формирования кредитными организациями резервов и возможные потери // Регламентация банковских операций в нормативных документах (с комментариями). 2006. N 7.
77. Ильясов С.М. Устойчивость банковской системы. М., 2001.
78. Интервью с А. Мурычевым, президентом Ассоциации региональных банков России // Аналитический банковский журнал. 2005. N 8.
79. Интервью с В.С. Плещачевским, председателем Комитета по собственности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Правовые основы саморегулирования в России. 17.09.2004; <http://www.garant.ru>.
80. Интервью с С.А. Голубевым, директором юридического департамента Центрального банка Российской Федерации // Законодательство. 2003. N 1.
81. Интервью с С. Игнатьевым, Председателем Банка России, "укрепление рубля - объективный процесс" // Финансовые известия. 09.04.2003.
82. Информация Департамента внешних связей Банка России от 15 января 2004 г. "Об инструкции Банка России "Об обязательных нормативах банков" // ВБР. 2004. N 3.
83. Казимагомедов А.А., Ильясов С.М. Организация денежно-кредитного регулирования. М., 2001.
84. Калантырский Д.Я. Пути совершенствования правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации // Юридическая работа в кредитной организации. 2006. N 1.
85. Каминка А.И. Основы предпринимательского права. Петроград, 1917.
86. Карасева М. Финансово-правовые отношения с участием банков // Хозяйство и право. 1997. N 11.
87. Каруан Х. Вопросы финансовой стабильности с точки зрения надзорных органов, включая вклад системы Базель II в обеспечение стабильности финансовой стабильности: Доклад // Официальный сайт Банка России [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).
88. Кашкин С.Ю. Соответствует ли Конституции Федеральный закон о Банке России? // Российская юстиция. 1999. N 10.
89. Кашкин С.Ю. Центральный банк в системе власти // Очерки конституционной экономики: статус Банка России / Отв. ред. П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский. М., 2001.
90. Коган М.Л. Государственный банк СССР как главный банк страны: к утверждению нового Устава Госбанка СССР // Деньги и кредит. 1988. N 11.
91. Коган М.Л. Правовые основы деятельности Госбанка СССР // Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период. М., 1981.
92. Козлов И. Теневые капиталы в банковской системе: проблемы и решения // Банковское дело в Москве. 2005. N 2.
93. Козлова Т. Служба внутреннего контроля: планирование деятельности // Банковское дело в Москве. 2006. N 7.
94. Козырев В.М. Основы современной экономики. М., 2005.
95. Комаров К.Б. Государственное управление: средства в экономической сфере: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000.
96. Кравцова С.Ю. Специфика правового регулирования уставного капитала банка // Государство и право. 1999. N 11.
97. Крючков Ю. Некоторые итоги парламентской работы 2001 г. по банковскому направлению // Банковское дело. 2000. N 1.
98. Кузнецова Л.Г., Кутузова Н.В. Платежеспособность и ликвидность: уточнение понятий // Деньги и кредит. 2007. N 8.
99. Кузьменко И. МСФО в практике управления кредитными рисками // Банковское дело в Москве. 2004. N 8.
100. Курбатов А. Комментарий к Федеральному закону "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // Хозяйство и право. 2002. N 10.
101. Лакшина О.А., Чекмарева Е.Н. Анализ финансовой стабильности: практика и методология // Деньги и кредит. 2005. N 10.
102. Ларина Л.И. Как построить совершенную систему регулирования // Аналитический банковский журнал. 2005. N 8.
103. Ларина Л.И. Перспективы создания единого регулятора финансового рынка // Деньги и кредит. 2005. N 10.
104. Лукьянов Д. О состоянии внутреннего контроля в региональных банках // Бухгалтерия и банки. 2006. N 5.

105. Лямин Л.В. Анализ факторов риска, связанных с Интернет-банкингом // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2006. N 6.
106. Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального банка Российской Федерации как юридического лица: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
107. Малько А.В. Общая теория государства и права. Т. 3. М., 2002.
108. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. N 8.
109. Маршалл А. Принципы экономической науки: В 3 т. Пер. с англ. М., 1993. Т. 2.
110. Материалы III международного банковского форума "Банковский надзор и финансовая стабильность" // Банковское дело. 2005. N 10.
111. Материалы Центра экономических и финансовых исследований и разработок // [www.opes.parking.ru](http://www.opes.parking.ru).
112. Матюхин Г.Г. К вопросу о стратегии банковской реформы в России 2003 - 2010 гг. // Банковское дело. 2002. N 10.
113. Мегарегулятор - новый шаг в развитии финансового рынка: Интервью руководителя ФСФР О.В. Вьюгина от 7 сентября 2005 г. // [www.fcsn.ru](http://www.fcsn.ru).
114. Мегарегулятор останется в Правительстве // Коммерсант. 17.03.2006.
115. Мейер Ж.А. Деятельность органов банковского надзора по управлению и контролю за банками в кризисном состоянии // Деньги и кредит. 1993. N 4.
116. Меликьян Г.Г. Актуальные вопросы капитализации, устойчивости и конкурентоспособности российского банковского сектора // Деньги и кредит. 2007. N 7.
117. Мехряков В.Д. Государственная политика в вопросах регулирования банковского сектора // Аналитический банковский журнал. 2005. N 3.
118. Мехряков В.Д. К вопросу о реформе банковской системы // Банковское дело. 2001. N 10.
119. Миллер Р.Л., Ван-Хуз Д.Д. Современные деньги и банковское дело. М., 2000.
120. Минц Б.И. Понятие и роль правовых средств в хозяйственных отношениях // Правоведение. Известия высших учебных заведений. 1983. N 2.
121. Миркин Я. Вся власть в одни руки // [www.mirkin.ru](http://www.mirkin.ru).
122. Моисеев С. Административная реформа: Мегарегулятор без мегарынка // [www.fi.mifp.ru](http://www.fi.mifp.ru).
123. Моисеев С.Р. Денежно-кредитная политика: теория и практика. М., 2005.
124. Москвин В.А., Цыренов Л.Л. Унификация финансового надзора // Банковское дело. 2002. N 2.
125. Мостовая Е.В. Как определить финансово-экономическую устойчивость банка // Аналитический банковский журнал. 2005. N 3.
126. Наумова Л. Кредитный договор: правовое обеспечение возврата // Бизнес-адвокат. 2001. N 7.
127. Нестеренко О.Б. Надежность коммерческого банка и факторы, ее определяющие // Деньги и кредит. 2001. N 10.
128. Нестерова Н.М. Особенности правового регулирования и структура территориальных учреждений Банка России // Право и политика. 2001. N 11.
129. Нестерова Н.М. Реализация правовых принципов системы Банка России при организации и деятельности территориальных учреждений // Право и политика. 2001. N 12.
130. Новиков А.Н. Денежно-кредитное регулирование: современные методы и инструменты. М., 2003.
131. Обзор семинаров "Об обязательных резервах кредитных организаций", проведенных Сводным экономическим департаментом Банка России совместно с Московским ГТУ Банка России // Банковское дело в Москве. 2004. N 6.
132. Ольшанецкий А.Б. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления. М., 1973.
133. Павлодский Е.А. Кредитные организации в России: правовой аспект. М., 2006.
134. Паращук С.А. Рынок как объект правового регулирования // Законодательство. 2002. N 7.
135. Пастушенко Е. Правовое значение официальных разъяснений Банка России // Российская юстиция. 2001. N 11.
136. Перспективы возрождения и развития российского рынка капитала // Cadogan Financial. 1999. Ноябрь.
137. Пешков А. Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974.
138. Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М., 1984.
139. Поздышев В.А. Проект ТАСИС "Банковский надзор и отчетность" // Деньги и кредит. 2005. N 10.
140. Полфреман Д., Форд Ф. Основы банковского дела. М., 1996.

141. Попов И.С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
142. Попов И.С. Система правовых средств защиты прав кредитных организаций в банковском регулировании // Банковское право. 1999. N 4.
143. Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. М., 1997.
144. Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М., 2003.
145. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984.
146. Пушкарева А.А., Шенцис Б.Д. Денежно-кредитная политика и политика Центрального банка. Выступление на "круглом столе" в Финансовой академии при Правительстве РФ // Банковское дело. 2002. N 1.
147. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1961.
148. Родзинский Ю.Л. Банковская деятельность. Регулирование и надзор: Сравнительный анализ денежно-кредитного регулирования и контроля США и России. СПб., 2000.
149. Рудый К. Мировая кредитная система: сущность, правила, стабилизация // Банковский вестник Национального банка Белоруссии. 2006. N 19.
150. Русский Государственный банк, его устав, правила и формы / Сост. изд. С.П. Кораблев. СПб., 1861.
151. Сабитов Н.Х., Тихонова Р.У. Операции Банка России на открытом рынке: этапы развития // Деньги и кредит. 2005. N 12.
152. Савинский Ю.П. Денежно-кредитное регулирование: Учебное пособие. М., 1999.
153. Салиева Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом комплексе экономики. Новосибирск, 2001.
154. Саркисянц А.Г. Банковская система России и направления ее реформирования // Бухгалтерия и банки. 2001. N 7.
155. Седин А. Риск потери деловой репутации // Банковское дело в Москве. 2005. N 11.
156. Семенов С.К. О классификации методов денежно-кредитной политики // Финансы и кредит. 2005. N 27.
157. Семилютин Н.Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). М., 2005.
158. Симановский А.Ю. Надзорные и контрольные функции Банка России: краткий курс // Деньги и кредит. 2001. N 5.
159. Симановский А.Ю. О развитии содержательных подходов в надзоре // Деньги и кредит. 2003. N 1.
160. Симановский А.Ю. Принципы и правила в регулировании банковской деятельности: отдельные аспекты методики и практики // Деньги и кредит. 2005. N 2.
161. Симановский А.Ю. Разумный надзор - не в ущерб надежности // Аналитический банковский журнал. 2004. N 6.
162. Смит В. Происхождение центральных банков. М., 1996.
163. Снижение в целях повышения // Банковское дело в Москве. 2004. N 4.
164. Соколов Ю.А., Беляев М.К. Банковская система: к вопросу о регулировании // Деньги и кредит. 2007. N 6.
165. Соломатина Т. Переход на МСФО: препятствий нет, но есть проблемы // Банковское дело в Москве. 2004. N 3.
166. Сорвин С.В. Вопросы рефинансирования кредитных организаций // Деньги и кредит. 2006. N 1.
167. Сорвин С.В. О банковском надзоре за деятельностью и развитием кредитных организаций // Деньги и кредит. 2001. N 4.
168. СРО: государство в государстве // Аналитический банковский журнал. 2004. N 6.
169. Столяренко В.М. Сравнительный анализ основных функций Центральных банков в России и за рубежом // Банковское право. 1999. N 4.
170. Столяренко В.М. Центральный банк: проблемы правового статуса. СПб., 2001.
171. Столяренко В.М. Центральный банк как орган государственной власти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.
172. Суворов А.В. Некоторые особенности формирования европейского рынка банковских услуг // Деньги и кредит. 2006. N 3.
173. Судейкин В.Т. Государственный банк: исследование устройства, экономического и финансового значения. СПб., 1891.
174. Супрунович Е. Рефинансирование вчера, сегодня, завтра // Банковское дело в Москве. 2005. N 2.
175. Сухов М.И. Банковский надзор: общеэкономические аспекты // Деньги и кредит. 2000. N 8.

176. Сухов М.И. Эффективный надзор за деятельностью кредитных организаций - фактор повышения стабильности банковской системы // Деньги и кредит. 2000. N 3.
177. Сырбу Т.Г. Проблемы правового регулирования банковской деятельности // Государство и право. 1999. N 6.
178. Тарачев В.А. Критический анализ новой редакции Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2004. N 3.
179. Тедеев А.А. Банковское право: Учебник. М., 2005.
180. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
181. Тихомиров Ю.А. Научная организация управления. М., 1973.
182. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.
183. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Банковское право России. Понятийный аппарат и словарь нормативных определений. М., 2000.
184. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М., 2000.
185. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. К вопросу о статусе Банка России // Деньги и кредит. 1998. N 9.
186. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". М., 2003.
187. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. М., 2003.
188. Тосунян Г.А. Государственное регулирование банковского сектора - уроки кризиса // Банковское дело. 1999. N 6.
189. Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. М., 1997.
190. Тосунян Г.А. Изменение на 1% - не радикально // Банковское дело в Москве. 2004. N 4.
191. Тосунян Г.А. Опыт построения и правового регулирования банковских систем: Россия, Германия, Франция, США. М., 1994.
192. Тосунян Г.А. Проблема независимости Банка России и его взаимодействие с исполнительной властью // Центральный банк в условиях рыночной экономики. М., 2003.
193. Тосунян Г.А. Теория саморегулирования рынка. М., 2004.
194. Тотьев К.Ю. Предпринимательское право. Публично-правовой статус предпринимателя: Учебное пособие. М., 2003.
195. Узденов Ш.Ш., Сытников М.Ю. Рефинансирование в структуре единой государственной денежно-кредитной политики (правовые проблемы) // Банковское право. 2006. N 3.
196. Уразова С.А. Устойчивость банковской системы: сущность и механизмы взаимодействия // Деньги и кредит. 2007. N 8.
197. Устав Госбанка, высочайше утвержденный 6 июня 1894 г. СПб., 1894.
198. Фетисов Г.Г. Банк России: цели, задачи, проблемы // Деньги и кредит. 2005. N 2.
199. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. М., 2004.
200. Финансовое и банковское право: Словарь-справочник / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1997.
201. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988.
202. Халфина Р.О. Правовое положение Государственного банка СССР // Изв. АН СССР. 1947. N 1.
203. Хандруев А.А. О действительной и мнимой независимости Банка России // Центральный банк в условиях рыночной экономики. М., 2003.
204. Хатунцев В.М. Экономическое регулирование: формы и методы (финансово-кредитный аспект). СПб., 1992.
205. Хохленкова М.А. Банк России как орган банковского регулирования и надзора // Банковское дело. 2002. N 8.
206. Цитович П.П. Учебник торгового права. Киев: Издание книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1891.
207. Шенаев В.Н., Наумченко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования. Зарубежный опыт и возможности его использования в России. М., 1994.
208. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права: В 4 т. Т. 2. Серия "Классика российской цивилистики". М., 2003.
209. Щелов О. Резервы под риски // Бухгалтерия и банки. 2006. N 6.
210. Экмалян А.М. Актуальные вопросы развития банковской системы и банковского законодательства России // Государство и право. 2001. N 5.
211. Эриашвили Н.Д. Банковское право. М., 1999.
212. Эффективность правовых средств в обеспечении качества продукции / Под ред. В.П. Грибанова. М., 1987.

213. Янкина И.А. Денежно-кредитная и банковская политика в России: трансформация и альтернативы будущего. Красноярск, 2005.

#### Источники на иностранных языках

1. Bank Bailouts: Moral hazard vs. value effect / Prep. by Tito Cordella a. Eduardo Levy Yeyati // Washington: International Monetary Fund, 1999.
2. Baxter T.C., Sommer J.H., Sommer Jr. Lender-of-Last-Resort Issues - Past, Present and Future // Current Developments of Monetary and Financial Law. Washington: International Monetary Fund, 1999.
3. Bordo M. The Lender of Last Resort: Alternative Views and Historical Experience // Economic Review, Federal Reserve Bank of Richmond. 1990. January/February.
4. Central bank autonomy, and inflation and output performance in the Baltic States, Russia, and other countries of the former Soviet Union, 1995 - 97 / Prep. by Tonny Lybek // Washington: International Monetary Fund, 1999.
5. Dale R. The regulation of International Banking. Cambridge, 1984.
6. Emergency liquidity support facilities Monetary a. exchange affairs dep. / Prep. by Dong He // Washington: International Monetary Fund, 2000.
7. Frameworks for Monetary Stability Policy. Issues and Country Experiences / Ed. Balino T.J.T., C. Cotarelli. Washington, 1994.
8. Eddie G. The Pursuit of Financial Stability // Central Banking. 1993. V. 4. N 3.
9. Humphrey T., Keleher R. Lender of last Resort: A Historical Perspective // Cato Journal. 1984. V. 3. N 1.
10. Norton J. International banking regulation and supervision. London, 1994.
11. Schinasi G.J. Responsibility of Central Banks for Stability in Financial Markets. Washington: International Monetary Fund, 2003.
12. The European Central Bank, the Eurosystem, the European System of Central Banks. 2000 // May <http://www.ecb.int/pub/html/index.en.html>.

#### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // РГ. 25.12.1993.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823 (с послед. изм.).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301 (с послед. изм.).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410 (с послед. изм.).
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ // СЗ РФ. 2001. N 49. Ст. 4552 (с послед. изм.).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ // СЗ РФ. 2006. N 52 (ч. 1). Ст. 5496; 2007. N 49. Ст. 6079.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3824 (с послед. изм.).
8. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ // 2000. N 32. Ст. 3340 (с послед. изм.).
9. Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. N 16. Ст. 499 (с послед. изм.).
10. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" // СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6076.
11. Федеральный закон от 25 октября 2007 г. N 234-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей" и часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. N 44. Ст. 5282.
12. Федеральный закон от 12 апреля 2007 г. N 51-ФЗ "О внесении изменений в статью 7 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // СЗ РФ. 2007. N 16. Ст. 1831.
13. Федеральный закон от 3 мая 2006 г. N 60-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" и Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // СЗ РФ. 2006. N 19. Ст. 2061.
14. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" // СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3434; 2007. N 49. Ст. 6079.

15. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215 (с послед. изм.).
16. Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. N 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год" // СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. 1). Ст. 5277; 2005. N 28. Ст. 2813; N 45. Ст. 4589.
17. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. N 218-ФЗ "О кредитных историях" // СЗ РФ. 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 44; 2005. N 30 (ч. 2). Ст. 3121; 2007. Ст. 31. N 4011.
18. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063 (с послед. изм.).
19. Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. N 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах" // СЗ РФ. 2003. N 46 (ч. 2). Ст. 4448; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 19; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3440.
20. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 52 (ч. 1). Ст. 5029 (с послед. изм.).
21. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. N 186-ФЗ "О федеральном бюджете на 2004 год" // СЗ РФ. 2003. N 52 (ч. 1). Ст. 5038 (с послед. изм.).
22. Федеральный закон от 21 марта 2002 г. N 31-ФЗ "О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц" // СЗ РФ. 2002. N 12. Ст. 1093 (с послед. изм.).
23. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790 (с послед. изм.).
24. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3418 (с послед. изм.).
25. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3431 (с послед. изм.).
26. Федеральный закон от 23 июня 1999 г. N 117-ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг" // СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3174. (Утратил силу.)
27. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 31. Ст. 2990. (Утратил силу.)
28. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 394-1 "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // СЗ РФ. 1995. N 18. Ст. 1593. (Утратил силу.)
29. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" // СЗ РФ. 1996. N 6. Ст. 492 (с послед. изм.).
30. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945 (с послед. изм.).
31. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. N 1917-1 "О финансово-кредитном обеспечении экономической реформы и реорганизации банковской системы РСФСР" // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. N 48. Ст. 1667.
32. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2008 год, одоб. Советом директоров Банка России 18 июня 2007 г. // ВБР. 2007. N 47.
33. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год, одоб. Советом директоров Банка России 30 октября 2006 г. // ВБР. 2006. N 66.
34. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2006 год, одоб. Советом директоров ЦБР 14 ноября 2005 г. // ВБР. 2005. N 65.
35. Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года. Приложение к заявлению Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2005 г. N 983п-П13, 01-01/1617 // ВБР. 2005. N 19.
36. Соглашение по оценке достаточности капитала (Базель II). "The International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards" or Basel II Framework // [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru); [www.bis.org/publ/bcbs107.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf).
37. Руководство Базельского комитета по банковскому надзору для органов банковского надзора по работе со слабыми банками. Базель, Швейцария, 2002, март // ВБР. 2002. N 44.
38. Методология основных принципов эффективного банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору. Базель, Швейцария, 1999, октябрь // ВБР. 2002. N 23.
39. Рекомендация Базельского комитета по банковскому надзору "Совершенствование корпоративного управления в кредитных организациях". Базель, 1999, сентябрь // ВБР. 2001. N 46.
40. Рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору "Система внутреннего контроля в банках: основы организации". Базельский комитет по банковскому надзору. Базель, 1998, сентябрь // ВБР. 2001. N 44 - 45.
41. Статут ЕЦБ, утвержденный Протоколом N 18. Приложение к обновленной консолидированной версии Римского договора об учреждении Европейского экономического сообщества от 1957 г. // Official Journal of the European Communities. 2002. C 325.



42. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике: декларация принципов, принят Временным комитетом Международного валютного фонда // ВБР. 1999. N 83.

43. Унифицированные правила для гарантий по первому требованию (ред. 1992 г., публикация МТП N 458).

44. Инструкция Банка России от 14 января 2004 г. N 109-И "О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций" (с изм. от 5 февраля 2008 г. N 1977-У) // ВБР. 2004. N 15; 2008. N 11.

45. Инструкция Банка России от 16 января 2004 г. N 110-И "Об обязательных нормативах банков" (с изм. от 31 марта 2008 г. N 1991-У) // ВБР. 2004. N 11; 2008. N 19.

46. Положение Банка России от 26 марта 2007 г. N 302-П "О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации" (с изм. от 11 октября 2007 г. N 1893-У) // ВБР. 2007. N 20 - 21, 60.

47. Положение Банка России от 7 сентября 2007 г. N 310-П "О кураторах кредитных организаций" // ВБР. 2007. N 57.

48. Положение Банка России от 12 ноября 2007 г. N 312-П "О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами" // ВБР. 2007. N 69.

49. Положение Банка России от 20 марта 2006 г. N 283-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери" (с изм. от 14 ноября 2007 г. N 1907-У) // ВБР. 2006. N 26; 2007. N 69.

50. Положение Банка России от 9 июня 2005 г. N 271-П "О рассмотрении документов, представляемых в территориальное учреждение Банка России для принятия решения о государственной регистрации кредитной организации, выдаче лицензий на осуществление банковских операций и ведении баз данных по кредитным организациям и их подразделениям" (с изм. от 27 ноября 2007 г. N 1935-У) // ВБР. 2005. N 40; 2007. N 71.

51. Положение Банка России от 14 июля 2005 г. N 273-П "О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительствами кредитных организаций" (с изм. от 2 марта 2006 г. N 1662-У) // ВБР. 2005. N 41; 2006. N 18.

52. Положение Банка России от 25 октября 2005 г. N 277-П "О книге государственной регистрации кредитных организаций" // СПС "Гарант".

53. Положение Банка России от 5 января 2004 г. N 246-П "О порядке составления головной кредитной организацией банковской/консолидированной группы консолидированной отчетности" (с изм. от 9 июля 2007 г. N 1859-У) // ВБР. 2004. N 10; 2007. N 44.

54. Положение Банка России от 26 марта 2004 г. N 254-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности" (с изм. от 13 мая 2008 г. N 2010-У) // ВБР. 2004. N 28; 2008. N 26.

55. Положение Банка России от 29 марта 2004 г. N 255-П "Об обязательных резервах кредитных организаций" (с изм. от 17 декабря 2007 г. N 1951-У) // ВБР. 2004. N 25; 2007. N 71.

56. Положение Банка России от 19 августа 2004 г. N 262-П "Об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (с изм. от 14 сентября 2006 г. N 1721-У) // ВБР. 2004. N 54; 2006. N 56.

57. Положение Банка России от 10 февраля 2003 г. N 215-П "О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций" // ВБР. 2003. N 15 (с послед. изм.).

58. Положение Банка России от 19 марта 2003 г. N 218-П "О порядке и критериях оценки финансового положения юридических лиц - учредителей (участников) кредитных организаций" (с изм. от 15 декабря 2006 г. N 1764-У) // ВБР. 2003. N 24; 2006. N 74.

59. Положение Банка России от 25 марта 2003 г. N 220-П "О порядке заключения и исполнения сделок РЕПО с государственными ценными бумагами Российской Федерации" // ВБР. 2003. N 40.

60. Положение Банка России от 9 июля 2003 г. N 232-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери" // ВБР. 2003. N 45. (Утратило силу.)

61. Положение Банка России от 4 августа 2003 г. N 236-П "О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом (блокировкой) ценных бумаг" (с изм. от 28 сентября 2005 г. N 16170-У) // ВБР. 2003. N 62; 2005. N 56.

62. Положение Банка России от 16 декабря 2003 г. N 242-П "Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах" (с изм. от 30 ноября 2004 г. N 1521-У) // ВБР. 2004. N 7, 74.

63. Положение Банка России от 30 июля 2002 г. N 191-П "О консолидированной отчетности" (с изм. от 9 июля 2007 г. N 1858-У) // ВБР. 2002. N 58; 2007. N 44.

64. Положение Банка России от 5 ноября 2002 г. N 203-П "О порядке проведения Центральным банком Российской Федерации депозитных операций с кредитными организациями в валюте Российской Федерации" (с изм. от 23 июля 2007 г. N 1870-У) // ВБР. 2002. N 65; 2003. N 47; 2007. N 46.

65. Положение Банка России от 5 декабря 2002 г. N 205-П "О правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации" // ВБР. 2002. N 70 - 71 (с послед. изм.).

66. Положение Банка России от 26 ноября 2001 г. N 159-П "О методике расчета собственных средств (капитала) кредитных организаций" // ВБР. 2001. N 73. (Утратило силу.)

67. Положение от 3 октября 2000 г. N 122-П "О порядке предоставления Банком России кредитов банкам, обеспеченных залогом и поручительствами" (с изм. от 28 декабря 2001 г. N 1082-У) // ВБР. 2000. N 54; 2002. N 2. (Утратило силу.)

68. Положение Банка России от 6 марта 1998 г. N 19-П "О порядке предоставления Банком России кредитов банкам, обеспеченных залогом государственных ценных бумаг" // ВБР. 1998. N 15. (Утратило силу.)

69. Положение Банка России от 15 сентября 1997 г. N 519 "О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России", утв. Приказом Банка России от 15 сентября 1997 г. N 02-395 (в ред. от 24 июня 1998 г. N 262-У, с изм., внесен. решением Верховного Суда РФ от 18 апреля 2002 г.) // Экономика и жизнь. 1997. N 42; Нормативные акты по банковской деятельности. 1998. N 10; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. N 4.

70. Положение Банка России "Об обязательных резервах кредитных организаций, депонируемых в Центральном банке Российской Федерации", утв. Приказом Банка России от 30 марта 1996 г. N 02-77 // ВБР. 1996. N 16. (Утратило силу.)

71. Положение Банка России от 13 марта 1996 г. N 36 "О порядке предоставления Банком России ломбардного кредита банкам", утв. Приказом Банка России от 13 марта 1996 г. N 02-63 // ВБР. 1996. N 13. (Утратило силу.)

72. Указание Банка России от 26 мая 2008 г. N 2014-У "Об установлении нормативов обязательных резервов (резервных требований) Банка России" // ВБР. 2008. N 25.

73. Указание Банка России от 13 мая 2008 г. N 2008-У "О порядке расчета и доведения до заемщика - физического лица полной стоимости кредита" // ВБР. 2008. N 26.

74. Указание Банка России от 28 апреля 2008 г. N 2000-У "О внесении изменений в указание Банка России от 5 августа 2005 г. N 1601-У "Об условиях предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительствами кредитных организаций" // ВБР. 2008. N 19.

75. Указание Банка России от 28 апреля 2008 г. N 1999-У "О размере процентной ставки по кредиту овернайт Банка России" // ВБР. 2008. N 19.

76. Указание Банка России от 28 апреля 2008 г. N 1997-У "О размере ставки рефинансирования Банка России" // ВБР. 2008. N 19.

77. Указание Банка России от 28 апреля 2008 г. N 2001-У "О внесении изменений в указание Банка России от 14 февраля 2008 г. N 1979-У "О процентной ставке по кредитам, обеспеченным активами" // ВБР. 2008. N 6.

78. Указание Банка России от 15 февраля 2008 г. N 1984-У "О признании утратившими силу нормативных актов Банка России" // ВБР. 2008. N 9.

79. Указание Банка России от 14 июня 2007 г. N 1838-У "О внесении изменения в Инструкцию Банка России от 16 января 2004 г. N 110-4 "Об обязательных нормативах банков" // ВБР. 2007. N 39.

80. Указание Банка России от 10 октября 2007 г. N 1891-У "Об установлении нормативов обязательных резервов (резервных требований) Банка России" // ВБР. 2007. N 58.

81. Указание Банка России от 6 февраля 2006 г. N 1656-У "О действиях при выявлении фактов (признаков) формирования источников собственных средств (капитала) (их части) с использованием ненадлежащих активов" (с изм. от 30 июня 2006 г. N 1698-У) // ВБР. 2006. N 16, 41.

82. Указание Банка России от 12 декабря 2006 г. N 1759-У "О внесении изменений в Положение Банка России от 26 марта 2004 г. N 254-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности" // ВБР. 2007. N 1.

83. Указание Банка России от 5 августа 2005 г. N 1601-У "Об условиях предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительствами кредитных организаций" (с изм. от 10 октября 2007 г. N 1892-У) // ВБР. 2005. N 41; 2007. N 58.

84. Указание Банка России от 16 января 2004 г. N 1375-У "О правилах составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации" (с изм. от 19 декабря 2005 г. N 1642-У) // ВБР. 2004. N 12 - 13; 2005. N 18. 2006. N 3.

85. Указание Банка России от 16 января 2004 г. N 1376-У "О перечне, формах и порядке составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации" // ВБР. 2004. N 12 - 13 (с послед. изм.).
86. Указание Банка России от 25 мая 2004 г. N 1430-У "О размере платы за пользование внутрисуточными кредитами" // ВБР. 2004. N 35.
87. Указание Банка России от 17 декабря 2004 г. N 1530-У "О порядке составления кредитными организациями годового бухгалтерского отчета" // ВБР. 2004. N 73.
88. Указание Банка России от 7 июля 2004 г. N 1473-У "О нормативе обязательных резервов по обязательствам перед физическими лицами" // ВБР. 2004. N 40.
89. Указание Банка России от 28 июля 2004 г. N 1482-У "О перечне ценных бумаг, входящих в Ломбардный список Банка России" // ВБР. 2004. N 48 (с послед. изм.).
90. Указание Банка России от 13 марта 2000 г. N 766-У "О критериях определения финансового состояния кредитных организаций" (с изм. от 21 декабря 2000 г. N 874-У) // ВБР. 2000. N 19, 70.
91. Указание Банка России от 14 апреля 2003 г. N 1270-У "О публикуемой отчетности кредитных организаций и банковских/консолидированных групп" // ВБР. 2003. N 25.
92. Указание Банка России от 1 декабря 2003 г. N 1346-У "О минимальном размере уставного капитала для создаваемых кредитных организаций, размере собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций в качестве условия создания на территории иностранного государства их дочерних организаций и (или) открытия их филиалов, размере собственных средств (капитала) для небанковских кредитных организаций, ходатайствующих о получении статуса банка" // ВБР. 2003. N 71. (Утратило силу.)
93. Указание Банка России от 25 декабря 2003 г. N 1363-У "О составлении и представлении финансовой отчетности кредитными организациями" (с изм. от 7 октября 2005 г. N 1625-У) // ВБР. 2003. N 72; 2005. N 56.
94. Указание Банка России от 30 декабря 2003 г. N 1365-У "Об особенностях проведения Банком России операций прямого РЕПО с кредитными организациями" // ВБР. 2004. N 23.
95. Указание Банка России от 31 марта 2000 г. N 766-У "О критериях определения финансового состояния кредитных организаций" (с изм. от 21 декабря 2000 г. N 874-У) // ВБР. 2000. N 19, 31, 70.
96. Указание оперативного характера Банка России от 25 августа 2006 г. N 114-Т "О новой форме Генерального депозитного соглашения о заключении депозитных сделок в валюте Российской Федерации с использованием Системы электронных торгов ММВБ" // ВБР. 2006. N 50.
97. Указание оперативного характера Банка России от 3 февраля 2004 г. N 16-Т "О рекомендациях по информационному содержанию и организации WEB-сайтов кредитных организаций в сети Интернет" // ВБР. 2004. N 11.
98. Письмо Банка России от 27 ноября 2003 г. N 166-Т "О форме Генерального депозитного соглашения о заключении депозитных сделок в валюте Российской Федерации с использованием Системы электронных торгов ЗАО ММВБ" // ВБР. 2003. N 65. (Утратило силу.)
99. Положение о Комитете банковского надзора Банка России, утв. решением Совета директоров Банка России от 10 августа 2004 г., протокол N 21 (с изм. от 26 марта 2007 г., протокол N 6) // ВБР. 2004. N 51; 2007. N 24.
100. Приказ Банка России от 14 февраля 2008 г. N ОД-101 "О предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами" // ВБР. 2008. N 9.
101. Приказ Банка России от 27 декабря 2005 г. N ОД-729 "О поправочных коэффициентах Банка России" // ВБР. 2005. N 71 - 72.
102. Письмо Банка России от 5 мая 2008 г. N 52-Т "О памятке заемщика по потребительскому кредиту" // ВБР. 2008. N 21.
103. Письмо Банка России от 27 апреля 2007 г. "Об особенности обслуживания кредитными организациями клиентов с использованием технологии дистанционного доступа к банковскому счету клиента (включая Интернет-банкинг)" // ВБР. 2007. N 25.
104. Письмо Банка России от 1 июня 2007 г. N 78-Т "О применении пункта 5.1 Положения Банка России от 26 марта 2004 г. N 253-П "О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности" // ВБР. 2007. N 34.
105. Письмо Банка России от 6 июля 2007 г. N 102-Т "Методические рекомендации по анализу финансовой отчетности, составленной кредитными организациями в соответствии с МСФО" // ВБР. 2007. N 40.
106. Письмо Банка России от 8 августа 2007 г. N 121-Т "О форме дополнительного соглашения к Генеральному депозитному соглашению" // ВБР. 2007. N 46.
107. Письмо Банка России от 14 августа 2007 г. N 01-13-5/3369 "О перечне организаций" // ВБР. 2007. N 47.

108. Письмо Банка России от 27 сентября 2007 г. N 05-13-5/4147 "О перечне организаций" // ВБР. 2007. N 57.
109. Письмо Банка России от 2 ноября 2007 г. N 173-Т "О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору" // ВБР. 2007. N 61.
110. Письмо Банка России от 19 ноября 2007 г. N 02-13-5/4939 "О перечне организаций" // ВБР. 2007. N 66.
111. Письмо Банка России от 29 декабря 2007 г. N 228-Т "По вопросу осуществления потребительского кредитования" // ВБР. 2008. N 1.
112. Письмо Банка России от 10 февраля 2006 г. N 19-Т "О методических рекомендациях "О порядке составления и представления кредитными организациями финансовой отчетности"" // ВБР. 2006. N 12 - 13.
113. Письмо Банка России от 23 августа 2006 г. N 111-Т "О меморандуме Комитета АРБ по вопросам противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма" // ВБР. 2006. N 48.
114. Письмо Банка России от 25 августа 2006 г. N 113-Т "О заключении договоров на предоставление кредитов Банка России" // ВБР. 2006. N 50.
115. Письмо Банка России от 30 августа 2006 г. N 115-Т "Об исполнении Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" в части идентификации клиентов, обслуживаемых с использованием технологий дистанционного банковского обслуживания (включая интернет-банкинг)" // ВБР. 2006. N 50.
116. Письмо Банка России от 21 января 2005 г. N 12-Т "Методические рекомендации по усилению контроля за операциями покупки физическими лицами ценных бумаг за наличный расчет и купли-продажи наличной иностранной валюты" // ВБР. 2005. N 5.
117. Письмо Банка России от 26 января 2005 г. N 17-Т "Об усилении контроля за операциями с наличными денежными средствами" // СПС "Гарант".
118. Письмо Банка России от 24 марта 2005 г. N 47-Т "О методических рекомендациях по проведению проверки и оценки организации внутреннего контроля в кредитных организациях" // СПС "Гарант".
119. Письмо Банка России от 6 апреля 2005 г. N 56-Т "О методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // СПС "Гарант".
120. Письмо Банка России от 6 мая 2005 г. N 12-4-7/1119 "О порядке применения актов Банка России" // СПС "Гарант".
121. Письмо Банка России от 30 июня 2005 г. N 92-Т "Об организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах" // ВБР. 2005. N 34.
122. Письмо Банка России от 13 июля 2005 г. N 99-Т "О методических рекомендациях по разработке кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // ВБР. 2005. N 37.
123. Письмо Банка России от 27 июля 2005 г. N 04-15-4/3143 "О стратегии повышения конкурентоспособности национальной банковской системы РФ" // СПС "Гарант".
124. Письмо Банка России от 24 ноября 2005 г. N 141-Т "О включении ценных бумаг в Ломбардный список Банка России" // ВБР. 2005. N 63.
125. Письмо Банка России от 26 декабря 2005 г. N 161-Т "Об усилении работы по предотвращению сомнительных операций кредитных организаций" // ВБР. 2005. N 70.
126. Письмо Банка России и Федеральной антимонопольной службы от 26 мая 2005 г. N 77-Т, ИА/7235 "О рекомендациях по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов" // ВБР. 2005. N 28.
127. Письмо Банка России от 4 июня 2004 г. N 60-Т "О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности" // СПС "Гарант".
128. Письмо Банка России от 23 июня 2004 г. N 70-Т "О типичных банковских рисках" // ВБР. 2004. N 38.
129. Письмо Банка России от 20 ноября 2002 г. N 155-Т "Об уплате Банком России налогов и сборов" // СПС "Гарант".
130. Письмо Банка России от 10 июля 2001 г. N 87-Т "О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору" // ВБР. 2001. N 44 - 45.
131. Информационное письмо Банка России от 10 декабря 2007 г. "О перечне кредитных организаций - поручителей" // ВБР. 2007. N 70.

132. Информационное письмо Банка России от 1 августа 2007 г. "О перечне кредитных организаций - поручителей" // ВБР. 2007. N 45.
133. Информационное письмо Банка России от 20 сентября 2007 г. "О перечне кредитных организаций - поручителей" // ВБР. 2007. N 54.
134. Информация Банка России от 4 августа 2004 г. "О новом соглашении по оценке достаточности капитала Базельского комитета по банковскому надзору и перспективах его реализации в России" // ВБР. 2004. N 47.
135. Информационное письмо Банка России от 20 марта 2003 г. N 3 "Обобщение практики применения Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // ВБР. 2003. N 22.
136. Информация Департамента внешних и общественных связей Банка России от 15 января 2004 г. "Об Инструкции Банка России "Об обязательных нормативах банков" // ВБР. 2004. N 3.
137. Телеграмма Банка России от 14 мая 2007 г. N 1826-У // ВБР. 2007. N 28.
138. Телеграмма Банка России от 28 декабря 1991 г. N 218-91 "О размере обязательных резервов" // Бизнес и банки. 1992. N 7. (Документ утратил силу.)
139. Проект Федерального закона N 79746-4 "О внесении изменений в статью 39 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (в части снятия ограничений по осуществлению Банком России последующих операций с ценными бумагами, принимаемыми Банком России для обеспечения кредитов, предоставляемых кредитными организациями) (внесен депутатами Госдумы В.М. Зубовым, П.А. Медведевым). (Снят с рассмотрения.) // СПС "Гарант".
140. Проект федерального закона N 348631-3 "О саморегулируемых организациях" (внесен депутатами Госдумы В.С. Плескачевским, Е.М. Примаковым, В.А. Пехтиным, В.М. Резником и др.). (Подписан Президентом РФ.) // СПС "Гарант".
141. Правила заключения Банком России депозитных сделок с кредитными организациями с использованием Системы электронных торгов // ММВБ [www.micex.com](http://www.micex.com).

#### Судебная практика

1. Определение КС РФ от 22 апреля 2005 г. N 161-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Плохина А.А. и Уксюзова В.Л. на нарушение их конституционных прав ч. 5 ст. 38 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // СПС "Гарант"
2. Определение КС РФ от 14 декабря 2000 г. N 268-О "По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ч. 3 ст. 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // Вестник КС РФ. 2001. N 2.
3. Постановление Президиума ВАС РФ от 19 апреля 2002 г. N 5697/01 // Вестник ВАС РФ. 2002. N 8.
4. Постановление Президиума ВАС РФ от 6 октября 1998 г. N 6202/97 // Вестник ВАС РФ. 1999. N 1.
5. Решение ВС РФ от 15 января 1998 г. N ГКПИ97-459 // СПС "Гарант".
6. Постановление ФАС Московского округа от 31 мая 2004 г. N КА-А40/3907-04.
7. Постановление ФАС Московского округа от 13 ноября 2003 г. N КА-А40/8657-03.
8. Постановление ФАС Московского округа от 7 февраля 2003 г. N КГ-А40/147-03.
9. Постановление ФАС Московского округа от 4 апреля 2002 г. N КА-А40/1767-02.
10. Постановление ФАС Московского округа от 6 марта 2000 г. N КГ-А40/732-00.
11. Постановление ФАС Московского округа от 27 апреля 1999 г. N КГ-А40/1118-99.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие

Глава I. Правовое обеспечение стабильности рынка банковских услуг: основные понятия и теоретические основы

§ 1. Банковское регулирование и рынок банковских услуг: понятие и соотношение

§ 2. Понятие и система средств, обеспечивающих стабильность рынка банковских услуг

§ 3. Виды банковского регулирования. Классификация средств банковского регулирования и надзора

Глава II. Проблемы правового положения органа банковского регулирования и надзора и альтернативы его существованию

§ 1. Проблемы правового положения Банка России как органа банковского регулирования и надзора

§ 2. Проблема унификации финансового регулирования и надзора

Глава III. Средства пруденциального регулирования, обеспечивающие стабильность рынка банковских услуг

§ 1. Система средств пруденциального регулирования, обеспечивающих стабильность рынка банковских услуг

Принятие решения о государственной регистрации кредитных организаций, лицензировании их банковских операций

Установление квалификационных требований к должностным лицам кредитных организаций

§ 2. Установление экономических нормативов, регулирующих деятельность кредитных организаций

§ 3. Установление правил деятельности (банковской, бухгалтерской и статистической отчетности)

§ 4. Установление требований к внутреннему контролю в кредитной организации и противодействие легализации преступных доходов

Глава IV. Средства денежно-кредитного регулирования, обеспечивающие стабильность рынка банковских услуг

§ 1. Система средств денежно-кредитного регулирования, обеспечивающих стабильность рынка банковских услуг

Процентные ставки по операциям Банка России (процентная политика)

Депозитные операции Банка России

Операции на открытом рынке

§ 2. Рефинансирование кредитных организаций как инструмент обеспечения стабильности рынка банковских услуг

§ 3. Минимальные резервные требования как инструмент денежно-кредитного регулирования

Заключение

Библиография

Источники на русском языке

Источники на иностранных языках

Нормативные правовые акты

Судебная практика

THE BOOK IS MADE BY

**AXI-ROSE**

AXI-ROSE@YA.RU