

**Н**еобходимость внесения поправок в федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности» формально обосновывалась требованиями развития цивилизованных рыночных отношений, укрепления национальной валюты и снижения инфляции, которые напрямую увязывались с повышением независимости и самостоятельности Банка России. При этом использовались ссылки на результаты международных исследований, в которых отмечалось наличие корреляции между уровнем независимости центрального банка и относительно низкими темпами инфляции в различных промышленно развитых странах в 70-х—80-х годах двадцатого столетия.

Такая корреляция действительно была выявлена. Однако она отражает не только тот факт, что для стран с более низкими темпами инфляции, например для Германии, Швейцарии, Австрии, США, характерна относительная независимость центрального банка от правительства при проведении им денежно-кредитной политики, но и наличие на уровне органов государственной власти указанных стран достаточно эффективной системы сдержек и противовесов, что является необходимым условием реализации демократических принципов управления экономикой. В идеале в рамках данной системы, с одной стороны, каждый из органов государственной власти отвечает за выполнение конкретных задач с учётом реализации основных стратегических целей государства, связанных с обеспечением социально-экономического развития, роста экономики и занятости в соответствии с принципами свободной рыночной экономики. С другой стороны, ни одно государственное ведомство не обладает абсолютной монополией на истину, не имеет возможности, выполняя свои промежуточные или тактические задачи, неограниченно расширять свои полномочия без ущерба для реализации собственных стратегических целей.

Однако для того чтобы деятельность государства не препятствовала, а способствовала развитию рынка и экономики в целом, необходим определённый уровень политической демократизации общества. Можно сказать, что демократия — это политический рынок, способствующий сохранению экономического рынка, а рынок — это экономическая демократия. Соответственно, диктатуру и административно-командную систему можно охарактеризовать как политический монополизм, способствующий появлению и разрастанию монополистических структур в экономике, что является одной из главных причин экономической стагнации и высокого уровня инфляции.

К сожалению, как и экономический рынок, демократия (или политический рынок) не застрахована от диалектического превращения в свою противоположность — диктатуру. Ведь политические партии и силы, победившие на вполне демократических выборах, то есть в условиях конкурентной борьбы на политическом рынке, как и экономические монополисты, объективно стремятся и пытаются сохранить свои позиции. И если демократические принципы и институты не находятся на должном уровне своего развития, то угроза превращения демократии в диктатуру является

вполне реальной. В случае такого превращения отрицательные социально-экономические последствия для жизни общества неизбежны.

Не следует забывать, что государственные ведомства, включая центральный банк, имеют свои интересы, которые далеко не всегда отвечают потребностям социально-экономического развития общества. Наивно думать, что в своей деятельности они самоотверженно и бескорыстно отстаивают только общественные интересы. **Любая бюрократическая система всегда стремится к достижению большей власти и престижа, и потому вмешательство государства в экономические процессы часто является одним из главных источников дестабилизации экономической жизни.** Причём органы государственной власти нередко предпочитают использовать для решения сложных социально-экономических проблем наиболее простые и неэффективные административные методы, которые направлены на борьбу с последствиями, а не с причинами упрощённого отношения к социальной деятельности.

Определённый уровень независимости центрального банка от правительства необходим для того, чтобы противодействовать стремлению правительственных чиновников уйти от ответственности, например, за неудовлетворительное проведение налоговой политики или политики в области государственных расходов, а также компенсировать недостатки своей деятельности за счёт кредитов центрального банка. Дело в том, что любые кредиты, предоставляемые центральным банком, ведут к увеличению денежной массы. Если эти кредиты направлены, к примеру, на содержание разбухшего бюрократического аппарата или поддержание устаревшей структуры экономики, то это означает, что рост денежной массы, произошедший за счёт выданного кредита, оказывается необеспеченным товарами и услугами в стоимостном выражении. В результате создаются предпосылки для возникновения инфляции или процесса обесценивания денег.

Таким образом, независимость центрального банка от правительства необходима в ходе разработки и реализации денежно-кредитной политики, которая должна быть направлена на обеспечение эффективного выполнения деньгами своих функций. При этом качество денежно-кредитной политики может быть оценено показателями, характеризующими достижение конкретных тактических и стратегических целей. В качестве тактической цели может определяться стабилизация цен, с указанием конкретных значений такой стабилизации, а в качестве стратегической — темпы экономического роста, уровень занятости населения и социально-экономического развития страны. При этом важно не допускать не только инфляции, но и дефляции, то есть падения размеров денежной массы и цен. Дефляционные процессы могут оказаться ещё более разрушительными, чем инфляционные, с точки зрения возможных социально-экономических и политических последствий, поскольку при этом практически полностью подрывается доверие к банковской системе страны, что делает проблему восстановления экономики значительно более сложной. Именно с учётом указанных

целей в большинстве промышленно развитых стран были внесены поправки в законодательство, расширяющие самостоятельность и независимость центрального банка от правительства.

В 1994 году при подготовке новых законов руководство Банка России, заявляя о необходимости обеспечения своей независимости, добилось того, чтобы в них как можно менее чётко были зафиксированы основные цели и задачи его деятельности, чтобы были устранены все конкретные положения, относящиеся к его прямым обязанностям. Как известно, наличие в законодательном акте расплывчатых формулировок, нуждающихся в дополнительных разъяснениях, обычно свидетельствует о стремлении разработчиков соответствующего закона получить возможность их произвольного толкования в зависимости от складывающейся ситуации и благодаря этому уйти от ответственности.

В действовавшем Законе «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 02.12.1990 года в качестве одной из пяти основных задач последнего выделялась «защита интересов вкладчиков банков». Причём она определялась как самостоятельная задача наряду с «надзором за деятельностью коммерческих банков и других кредитных учреждений». Поскольку такие обременительные для руководства Центрального банка цели и задачи не вписывались в проводившуюся им с 1993 года политику, **в новой редакции Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», принятом 26.04.1995 года, защита интересов вкладчиков уже не определялась в качестве основной цели деятельности Банка России.**

Формально такой подход соответствовал нормам законодательства о центральном банке, которые действовали в ведущих странах мира. Однако, во-первых, в период становления банковской системы и перехода к рыночной экономике прямое указание в законе о защите Банком России интересов кредиторов и вкладчиков банков, а следовательно, о его ответственности за состояние экономики в целом, было отнюдь не лишним. Во-вторых, в отличие от России, в ведущих странах мира центральные банки на практике выполняли и выполняют возложенную на них функцию кредитора последней инстанции и гаранта стабильности системы межбанковских расчётов, что во многом и обеспечивает защиту интересов кредиторов и вкладчиков банков. Более того, в большинстве из них давно была создана система государственного страхования депозитов в коммерческих банках. Банк России, как мы видели, и в рамках ранее действовавшего законодательства не только в одностороннем порядке отказался от выполнения обязанностей по формированию и использованию страхового фонда банковской системы, но фактически полностью уклонился от выполнения своей функции кредитора последней инстанции. Тем не менее в новой редакции Федерального закона «О Банке России» эта функция банка была менее чётко определена. Так, в законе от 02.12.1990 года ей была отведена отдельная статья — четырнадцатая, посвящённая «рефинансированию банков», в которой отмечалось, что «в целях воздействия на ликвидность банковской системы Банк России рефинансирует банки путём предоставления им краткосрочных кредитов по учётной ставке Банка России и определяет условия

предоставления кредитов под залог различных активов. Банк России является кредитором последней инстанции». В новой редакции закона при перечислении многочисленных функций Банка России говорилось, что он «является кредитором последней инстанции, организует систему рефинансирования». В качестве дополнительного пояснения (в статье 40) можно прочесть, что «под рефинансированием понимается кредитование Банком России банков, в том числе учёт и переучёт векселей. Формы, порядок и условия рефинансирования устанавливаются Банком России». **Из формулировки закона исчезла цель рефинансирования — воздействие на ликвидность банковской системы.** Иными словами, воздействие на возможность как отдельных банков, так и банковской системы в целом выполнять свои обязательства перед кредиторами и вкладчиками. Кроме того, в формулировке «кредитование Банком России банков» нет чёткого указания на то, по чьей инициативе это кредитование будет проводиться: по его инициативе, например в форме время от времени организуемых им кредитных аукционов, или на постоянной основе по заявкам на получение кредитов по заранее определённым условиям от коммерческих банков. Больше не говорилось, что кредиты предоставляются по учётной ставке Банка России и что обеспечением этих кредитов могут служить различные активы банков. Решение этих и других ключевых вопросов, связанных с рефинансированием банков и выполнением Центральным банком функции кредитора последней инстанции, оставлено на усмотрение его самого.

В законодательстве большинства ведущих стран мира вопросы, связанные с выполнением центральным банком функции кредитора последней инстанции и рефинансированием коммерческих банков, достаточно подробно и чётко урегулированы. В этих странах рефинансирование банков осуществляется в двух основных формах. Первая связана с операциями на открытом рынке, которые проводятся центральными банками с учётом состояния ликвидности банковской системы, однако в основном предназначены для контроля над уровнем процентных ставок в соответствии с установками денежно-кредитной политики<sup>1</sup>. Характерная особенность указанных операций с точки зрения рефинансирования банков заключается в том, что они производятся по инициативе самого центрального банка и затрагивают состояние ликвидности не столько конкретных банков, сколько банковской системы в целом. Вторая форма рефинансирования предполагает предоставление кредитов через так называемое «*учётное*», или «*дисконтное*» окно. Оно называется учётным, поскольку на заре своей деятельности центральные банки предоставляли коммерческим банкам кредит в форме покупки (учёта) векселей с определённым дисконтом. Это давно уже не практикуется. В настоящее время все кредиты центральных банков представляют собой обычные денежные ссуды, предоставляемые под залог

---

<sup>1</sup> Теоретически в процессе операций на открытом рынке центральные банки могут как предоставлять дополнительные денежные ресурсы коммерческим банкам, осуществляя их рефинансирование, так и изымать их путём продажи государственных ценных бумаг и других активов. Однако на практике центральные банки во всех ведущих странах мира предпочитают выступать в роли дополнительных поставщиков ликвидных ресурсов для банковской системы, регулируя лишь объёмы и условия их предоставления

определённых активов<sup>2</sup>. Причём круг этих активов достаточно широк для того, чтобы правом получения кредитов центрального банка могли реально воспользоваться не только крупные, но и небольшие банки<sup>3</sup>. Указанные кредиты предоставляются центральными банками по инициативе и по заявке самих коммерческих банков. Иными словами, для выполнения центральным банком функции кредитора последней инстанции в развитых странах создан постоянно действующий механизм. Он предназначен для того, чтобы в целом платёжеспособные банки, испытывающие временные трудности с ликвидностью, всегда имели возможность получить в центральном банке кредит для выполнения своих текущих обязательств перед кредиторами и вкладчиками, а также в целях выполнения норматива обязательных резервных требований центрального банка<sup>4</sup>. Указанный механизм был создан в качестве реакции на разрушительные последствия банковских кризисов и в целях предотвращения системного кризиса неплатежей.

Для того чтобы банки не злоупотребляли возможностью получения кредитов в центральном банке и более чётко контролировали состояние своей ликвидности, в настоящее время в рамках Евросистемы кредиты предоставляются центральными банками по ставке, которая примерно на один процентный пункт выше средней ставки межбанковского рынка. В США до 2003 года указанные кредиты предоставлялись по ставке ниже рыночной. Чтобы коммерческие банки не стремились воспользоваться данным обстоятельством в целях извлечения дополнительной прибыли, общая сумма и условия предоставления подобных кредитов как в отношении банковского сектора в целом, так и конкретных банков ограничивались относительно жёсткими рамками. Например, банки должны были доказать Федеральному резервному банку, что не имеют возможности получить кредит из других источников. Они не могли получить кредит больше, чем на одну-две недели последовательно; три-четыре недели в квартал, четыре-пять недель в течение шести месяцев. Кроме того, максимальная величина получаемых кредитов могла ограничиваться в процентах от общей суммы депозитов банка, и банку было запрещено участвовать в этот период на межбанковском рынке в качестве кредитора. Однако указанные ограничения оказывали негативное воздействие на условия и эффективность

---

<sup>2</sup> В настоящее время кредиты центральных банков часто предоставляются в форме покупки активов коммерческих банков с обязательством их обратной продажи по установленному курсу (цене) через определённый срок. Разница между курсом покупки и продажи активов, по существу, является формой процентной ставки, установленной за пользование кредитами центрального банка, а покупаемые на срок активы — формой залогового обеспечения выданных кредитов

<sup>3</sup> В промышленно развитых странах при характеристике активов коммерческих банков, которые принимаются центральными банками в качестве залога при предоставлении им кредитов, проще назвать активы банков, которые не могут быть приняты в качестве залога. В США, например, к таким активам относятся долговые обязательства заёмщиков банков, включая ценные бумаги, с просроченным сроком погашения свыше 30 дней, а в отношении ипотечных облигаций, потребительских кредитов, включая кредиты студентам, — с просроченным сроком погашения свыше 60 дней. Не могут быть приняты в качестве залога также активы, приобретённые банками в нарушение законодательства. Подробнее см.: The Federal Reserve System Guide to Discount Window Collateral. См.: [www.federalreserve.gov](http://www.federalreserve.gov)

<sup>4</sup> В странах зоны евро этот механизм больше не называется учётным, или дисконтным окном, а определён как постоянно действующая система, позволяющая коммерческим банкам получить кредит по маргинальной (предельной) ставке процента — *marginal lending facility*. Кроме того, существует постоянно действующий механизм, позволяющий банкам разместить кредиты по маргинальной ставке процента в депозиты центрального банка — *deposit facility*. Тем самым ограничиваются верхний и нижний предел колебаний ставки процента по межбанковским кредитам

выполнения Федеральной резервной системой функции кредитора последней инстанции. В настоящее время все эти ограничения отменены. При этом изменён и порядок рефинансирования банков<sup>5</sup>. Существуют три вида, или три программы предоставления подобных кредитов: основная программа рефинансирования, дополнительная программа и программа предоставления сезонных кредитов. В рамках каждой программы действует своя процентная ставка. По основной программе рефинансирования коммерческих банков кредиты предоставляются обычно на один день, но небольшие банки, которые не имеют доступа к ресурсам межбанковского рынка, могут получать кредиты на более длительные сроки (несколько недель). Они предоставляются банкам, находящимся в целом в хорошем финансовом положении, по ставке, которая, как и в странах зоны евро, примерно на один процент выше среднерыночной ставки межбанковских кредитов. Для получения указанных кредитов от коммерческих банков не требуется указывать в своих заявках, направляемых Федеральному резервному банку, причины и цели их использования. Основной программой рефинансирования имеет право воспользоваться большинство американских коммерческих банков. Банки, которые не имеют права получения кредита в рамках основной программы, могут воспользоваться дополнительной программой, предоставляемой Федеральной резервной системой для выхода из финансовых затруднений. Процентная ставка по этим кредитам на половину процентного пункта выше ставки процента, взимаемой в рамках основной программы. Условия получения данных кредитов являются более жёсткими. Однако они могут предоставляться уже на несколько месяцев. Третьей программой предусмотрено предоставление сезонных кредитов. Сезонные кредиты предоставляются небольшим банкам и кредитным организациям, регулярно испытывающим сезонные финансовые трудности<sup>6</sup>. Они предоставляются в рамках кредитных линий, открываемых федеральными резервными банками сроком на девять месяцев, по среднерыночным ставкам процента<sup>7</sup>. В законе о Федеральной резервной системе США определены также особые условия кредитования Федеральными резервными банками коммерческих банков, а также других юридических и физических лиц в ситуации, которая грозит системным банковским кризисом.

В Федеральном законе «О Банке России» ничего подобного предусмотрено не было. **Отсутствие в законодательстве чётких формулировок в отношении обязанностей Банка России при выполнении им функций кредитора последней инстанции позволило ему маскировать свою антиобщественную политику, не предпринимая адекватных действий и не неся за это ответственности в период банковских кризисов 1995 и 1998 годов, которые носили системный характер.** Однако «туманность» и неопределённость положений о функциях Банка России как

<sup>5</sup> См.: Federal Reserve System, 12 C.F.R. Part 201, Regulation A; Docket No. R-1123, as of January 9, 2003

<sup>6</sup> Например, банкам, занятым обслуживанием и кредитованием клиентов в сельскохозяйственных или курортных районах

<sup>7</sup> В апреле 2004 года по основной программе рефинансирования федеральные резервные банки предоставляли коммерческим банкам кредиты по ставке 2 % годовых. По дополнительной — 2,5 %. Сезонные кредиты коммерческие банки могли получить по ставке 1,05 % годовых

кредитора последней инстанции в неизменном виде сохранились в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и до настоящего времени.

В этой связи исключение из основных задач Банка России положения о защите интересов кредиторов и вкладчиков коммерческих банков следует рассматривать в качестве шага в направлении существенного снижения его ответственности за свои действия (или бездействие) по поддержанию стабильности банковской системы. С 1995 года защита интересов вкладчиков и кредиторов определяется Федеральным законом «О Банке России» лишь в качестве цели банковского регулирования и надзора, что далеко не одно и то же. Более того, если раньше при определении полномочий Банка России для осуществления контроля и надзора за коммерческими банками в законе были зафиксированы не только его права, но и его ответственность, то в новой редакции Федерального закона «О Банке России» вопрос об ответственности больше не стоял. Например, прежде в случае назначения Центральным банком временной администрации по управлению банком в законе чётко определялась её задача. Она могла быть назначена для финансового оздоровления банка и на период, который был необходим для достижения указанной цели. Иными словами, в законе определялась ответственность временной администрации, назначаемой Банком России, за свои действия, которые должны были приводить к финансовому оздоровлению коммерческого банка. В редакции федерального закона 1995 года при сохранении за Центральным банком права назначения в банк временной администрации исчезло упоминание о цели её назначения. Теперь определялся лишь возможный срок, на который она могла быть назначена в банк. В результате временная администрация, назначаемая Банком России, фактически превращалась в «похоронную команду», если не сказать хуже. Не неся никакой ответственности за результаты своей деятельности, временная администрация имела право в течение полутора лет существовать за счёт средств коммерческого банка. Вернее сказать, за счёт средств его кредиторов и вкладчиков, поскольку, как правило, ко времени её назначения или в период её деятельности от собственного капитала банка уже ничего не оставалось. Более того, временная администрация обладала возможностью за счёт оставшихся ликвидных активов производить погашение долгов банка перед избранными кредиторами и вкладчиками, то есть заниматься неправомерным удовлетворением требований отдельных кредиторов в ущерб всем остальным. Порядок назначения, организации, осуществления и прекращения деятельности временной администрации, а также её ответственность, в том числе за сохранность имущества банков, были определены только после кризиса 1998 года Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25.02.1999 года, а также последующими дополнениями, внесёнными в него 19.06.2001 года. Положение Центрального банка «О временной администрации по управлению кредитной организацией» было принято на основании указанного федерального закона лишь в мае 1999 года.

К этому следует добавить, что в Федеральном законе «О Банке России» образца 1995 года ничего не говорилось об ответственности и участии Банка России в процессе ликвидации банков в случае отзыва у них банковской лицензии. Положение о том, что отзыв им лицензии на совершение банковских операций действует как решение о ликвидации банка, перестало существовать. Между тем с 1 января 1995 года вступила в силу первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации, благодаря чему произошёл окончательный отказ от принципа специальной правоспособности юридических лиц. Статьи 49, 51 и 63 Гражданского кодекса закрепили принцип общей правоспособности юридических лиц, которая возникает с момента их государственной регистрации и прекращается в момент завершения их ликвидации, после внесения об этом записи в Российский государственный реестр юридических лиц. Решение о ликвидации юридического лица должно приниматься либо его учредителями, либо судом. При этом соответствующим государственным органам было предоставлено право, но не обязанность предъявления в суд требования о ликвидации юридического лица. Для осуществления определённых видов деятельности предусматривалась необходимость получения юридическим лицом лицензии. Однако прекращение её действия напрямую не связывалось с ликвидацией юридического лица.

В целом установление принципа общей правоспособности юридических лиц можно рассматривать как вполне оправданное и целесообразное решение, которое соответствует нормам законодательства во многих ведущих странах мира. Понятно, что в условиях рыночных отношений, предполагающих свободный перелив капитала между отраслями экономики, принятие специальных законодательных актов, определяющих особую правоспособность юридических лиц, занятых в отдельных отраслях экономики, является нецелесообразным и контрпродуктивным занятием. Вместе с тем в большинстве стран в отношении банков в законодательстве существуют либо специальные оговорки, определяющие особый порядок их регистрации и ликвидации, либо сохраняется принцип специальной правоспособности. Дело в том, что банковская деятельность в настоящее время определяет условия и возможность существования, а также эффективного функционирования современных денег для представителей реального сектора экономики. Поэтому она относится к одной из наиболее регламентированных сфер предпринимательства. Регистрация и лицензирование, отзыв лицензии и ликвидация банка неразрывно связаны между собой. Причём лицензирование занимает центральное место и носит первичный характер. В отличие от большинства других юридических лиц, в уставе которых могут содержаться положения, позволяющие им заниматься любыми видами деятельности — от исследования глубин Мирового океана до освоения космического пространства, — при наличии соответствующих лицензий, в уставе банка могут быть указаны только те виды деятельности, которые разрешены банковской лицензией и действующим законодательством. В Законе «О банках и банковской деятельности» был установлен прямой запрет на совершение банком производственной,

торговой и страховой деятельности, а также на осуществление небанковских операций и сделок без разрешения Банка России, выдаваемого в пределах его компетенции. В таких условиях лишение банка лицензии равносильно решению о ликвидации банка. Например, если компания, занимающаяся строительством, лишается соответствующей лицензии, это, конечно, болезненно, но не смертельно для неё как юридического лица. В крайнем случае эта компания может заняться торговлей строительными материалами или другими видами коммерческой деятельности, причём без необходимости внесения в свой устав каких-либо изменений. В отношении банков это невозможно. Отзыв лицензии является достаточным основанием для ликвидации банка как юридического лица. Такой подход закреплён в законодательстве всех ведущих стран мира.

Более того, в США при отзыве лицензии органы государственного регулирования банковской деятельности<sup>8</sup> прежде всего стремятся ликвидировать так называемую юридическую функцию, или субстанцию, банка при как можно более полном сохранении его экономической функции. Под юридической функцией понимается организация банка его акционерами или участниками как юридического лица, имеющего своей целью получение прибыли. А под экономической функцией — его правовые отношения с клиентами, для которых денежные обязательства коммерческих банков выполняют денежные функции. При этом особое внимание уделяется материальным и нематериальным активам, отношениям банка со своими клиентами и контрагентами, наличию правовых, организационно-технических, кадровых и других условий, которые и делают возможным реализацию юридической функции — получение прибыли. Например, к таким условиям относятся договоры на расчётно-кассовое обслуживание, депозитные и кредитные договоры, а также тот кадровый состав банка, который осуществляет выполнение указанных договоров. В целях сохранения экономической функции при ликвидации банка органы государственного регулирования, как правило, «закрывают» его вечером в пятницу, а утром в понедельник вновь «открывают», правда, уже под другим названием. Таким образом, единственное, что успевает заметить большинство клиентов ликвидированного банка, это смену вывески. Подобный подход отражает реализацию на практике задачи защиты интересов клиентов, кредиторов и вкладчиков коммерческих банков.

В России всё стало происходить с точностью до наоборот. **Центральный банк, отзывая лицензию банка, прежде всего ликвидирует его экономическую функцию, что приводит к потерям денежных средств клиентами банка, к общему ухудшению экономического положения в стране.** При этом, принимая решение об отзыве банковской лицензии, Банк России не несёт никакой ответственности перед клиентами банка, в том числе в отношении вопроса, связанного с обеспечением

---

<sup>8</sup> В США к органам, имеющим право принятия решения об отзыве лицензии банка, относятся Управление контролёра денежного обращения и Управление ссудо-сберегательными организациями, каждое из которых является относительно самостоятельным подразделением Министерства финансов; а также управления уполномоченных (комиссаров) по банковской деятельности штатов. При определённых обстоятельствах указанным правом может воспользоваться и Федеральная корпорация по страхованию депозитов

сохранности имущества банка, у которого была отозвана лицензия, а также с началом проведения ликвидационных процедур, предусматривающих погашение задолженности банка перед кредиторами и вкладчиками. Только если раньше за подобную безответственность Банк России можно было обвинить в нарушении действовавшего законодательства, то после вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации и новой редакции Федерального закона «О Банке России» она была узаконена. Это развязало руководству Банка России руки для проведения крупномасштабной операции по отзыву банковских лицензий у значительного числа банков. Характерно, что он поспешил отменить раздел 4 собственных методических указаний «О создании и деятельности банков», в котором определялась его ответственность за ликвидацию коммерческих банков после отзыва у них банковской лицензии, ещё до принятия новой редакции Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Этот раздел был отменён в феврале 1995 года телеграммой Центрального банка № 146 от 27.02.1995 года только на основании вступления в силу первой части Гражданского кодекса Российской Федерации.

С этого момента ответственность за принятие решения о ликвидации банка как юридического лица была возложена на его учредителей или арбитражный суд. Учитывая состояние российских судов, несовершенство судебной системы и законодательной защиты прав кредиторов, неудивительно, что срок между отзывом лицензии и решением о ликвидации банка как юридического лица мог достигать восьми лет. Если взять все банки с отозванной Центральным банком лицензией, то в среднем этот срок составит два-три года. В результате подобной практики большинство кредиторов и вкладчиков коммерческих банков после решения Центрального банка о назначении в банк временной администрации или отзыве у банка лицензии, которое часто формально обосновывалось защитой их интересов, не получали никакой денежной компенсации и полностью теряли вложенные в банк средства. Для сравнения отметим, что в США, как правило, выбирается такая форма ликвидации коммерческого банка, при которой даже те кредиторы и вкладчики, на которых не распространяется выплата страхового возмещения в сумме 100 тыс. долларов, практически сразу получают денежную компенсацию в среднем в размере 60—80 % от суммы вклада. В Скандинавских странах и Японии во время системного банковского кризиса государством было принято решение о стопроцентной компенсации задолженности несостоятельных банков перед всеми кредиторами и вкладчиками<sup>9</sup>. Испания за последние 25 лет пережила два банковских кризиса. Первый, в 1978—1985 годах, затронул 58 банков, на долю которых приходилось 27 % от общей суммы депозитов банковской системы. Второй (в 1991—1993 годах) коснулся меньшего количества банков, но в их числе был один из крупнейших испанских коммерческих банков. И в первом, и во втором случае решение проблемы

---

<sup>9</sup> См.: Nakaso H. The Financial Crisis in Japan during the 1990s. How the Bank of Japan responded, and the Lessons learnt. BIS Papers, No. 6. October 2001; Gerdrup K.R. Three episodes of financial fragility in Norway since the 1890s. BIS Working Papers. No. 142. October 2003

неплатёжеспособных банков заключалось либо в создании условий для их приобретения другими платёжеспособными банками, либо в оказании крупной финансовой поддержки со стороны государства, так что потери для различных кредиторов и вкладчиков обанкротившихся банков были минимальными<sup>10</sup>.

В России восстановление определённой ответственности Центрального банка перед вкладчиками и кредиторами банков, у которых он отозвал лицензии, произошло только после кризиса 1998 года в связи с принятием Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25.02.1999 года. В нём, в частности, была установлена обязанность Банка России обращаться с заявлением в арбитражный суд в связи с необходимостью возбуждения дела о банкротстве кредитной организации, у которой отозвана лицензия на осуществление банковских операций. В соответствии с редакцией указанного федерального закона от 19.06.2001 года специально подчёркивалась обязанность Центрального банка обращаться в арбитражный суд с заявлением о признании кредитной организации банкротом независимо от наличия у неё задолженности перед самим банком. На него была возложена обязанность назначать временную администрацию в кредитную организацию, у которой он отозвал лицензию, не позднее дня, следующего за днём отзыва лицензии. В обязанности временной администрации было вменено проведение обследования кредитной организации на предмет обнаружения признаков несостоятельности (банкротства). В случае направления Банком России в арбитражный суд заявления о признании кредитной организации банкротом он теперь обязан в течение 15 дней со дня получения судом данного заявления представить ему кандидатуру для назначения арбитражным управляющим.

Указанные меры в определённой степени способствовали исправлению ситуации, возникшей в связи с безответственным отзывом Банком России лицензий коммерческих банков. Однако назвать их адекватными задаче защиты интересов кредиторов и вкладчиков банка, целям экономического развития страны, современному уровню ответственности центрального банка и государства за состояние банковской системы, который существует в ведущих странах мира, нельзя. Характерно, что и после вступления в силу Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25.02.1999 года временной разрыв между отзывом Центральным банком банковской лицензии и принятием арбитражным судом решения о ликвидации банка как юридического лица мог достигать двух-трёх лет. Например, у бурятского коммерческого банка «Бурятия-банк» лицензия была отозвана 20 декабря 1999 года, а решение суда о ликвидации принято 20 февраля 2002 года. У московского банка «Забота» — соответственно 23 марта 1999 года и 11 марта 2002 года<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ehrmann M., Gambacorta L., Martinez-Pages J., Sevestre P., Worms A. Financial systems & the role of banks in monetary policy transmission in the Euro Area. Banque de France, working paper. No. 93. November 2002. P. 10

<sup>11</sup> Центральный Банк Российской Федерации. Сведения о проведении ликвидационных мероприятий в кредитных организациях с отозванными лицензиями на осуществление банковских операций по состоянию на 01.02.2003. См.: www.cbr.ru

Одной из целей, провозглашённых в Заявлении Правительства и Центрального банка о «Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации» от 30.12.2001 года, является формирование таких условий, при которых «правовые нормы и практика ликвидации банков (критерии платёжеспособности, эффективность и транспарентность процедур ликвидации) должны в максимальной степени отражать международно признанные подходы». Однако в этом направлении ни Правительству, ни Центральному банку не удалось далеко продвинуться.

Возвращаясь к Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в редакции от 26.04.1995 года, необходимо отметить ещё одно исключительно важное положение, которое сохраняет своё значение и в настоящее время. Это **снижение ответственности Банка России за разработку и реализацию денежно-кредитной политики**. Его руководство решило разделить свою ответственность в этой области с Правительством. Иными словами, вопреки заявлениям о необходимости повышения независимости Центрального банка, оно отказалось от того, что должно составлять основу его независимости, от её трактовки в ведущих странах мира. Заодно оно отвергло и то, что, хотя бы формально, закреплялось за Банком России ранее действовавшим законом.

В соответствии со статьями 5 и 13 Закона «О Банке России» от 02.12.1990 года он признавался единственным органом денежно-кредитного регулирования экономики. Только на Центральный банк возлагалась задача определения необходимого объёма и структуры денежной массы в обращении, разработка единой федеральной денежно-кредитной политики, основных направлений денежно-кредитного регулирования, которые он ежегодно должен был представлять для утверждения в орган законодательной власти. Согласно новой редакции Федерального закона «О Банке России», в число его многочисленных функций входила разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики, направленной на защиту и обеспечение устойчивости рубля. Однако теперь он её должен был осуществлять не самостоятельно, а *во взаимодействии* с Правительством Российской Федерации.

Не вызывает сомнения необходимость координации денежно-кредитной и финансовой политики на институциональном уровне. Однако при этом должен быть чётко определён уровень ответственности и полномочий, скажем, Центрального банка и Министерства финансов. Безусловно, Центральный банк при разработке денежно-кредитной политики должен учитывать цели социально-экономической политики Правительства. Наконец, вполне естественно, что взаимодействие чиновников Правительства и Центрального банка может происходить и происходит в различных формах. Формы взаимоотношений Банка России с органами государственной власти, в том числе с Правительством Российской Федерации, определялись и определяются главой IV Федерального закона «О Банке России». Поэтому, если не ставить перед собой цель снижения его ответственности за разработку и проведение денежно-кредитной политики, то непонятно, зачем при определении в федеральном законе функций Банка

России нужно было указывать на необходимость его взаимодействия с Правительством в этой области? Установление необходимости их взаимодействия в качестве нормы закона, во-первых, «смазывает» степень ответственности за разработку, реализацию и обеспечение денежно-кредитной политики каждой из сторон, во-вторых, делает во многом бессмысленным положение статьи 5 Федерального закона «О Банке России», в соответствии с которой он «в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, независим в своей деятельности... В случае вмешательства в его деятельность Банк России информирует об этом Государственную Думу и Президента Российской Федерации». Однако как теперь можно было отличить «взаимодействие» от «вмешательства в деятельность» Банка России со стороны Правительства Российской Федерации в процессе разработки денежно-кредитной политики? Между тем в *Конституции Российской Федерации* в статье 75 чётко зафиксировано, что «защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти». Согласно Конституции, разработка денежно-кредитной политики не входит в число функций Правительства Российской Федерации. В статье 114 оговорено только то, что «Правительство обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики». Таким образом, рассматриваемое положение Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» находилось в противоречии с Конституцией Российской Федерации. Это противоречие не снято до сих пор.

В редакции Федерального закона 1995 года изменились и условия, связанные с возможностью предоставления Банком России кредитов Правительству Российской Федерации. В законе 1990 года было зафиксировано, что Банк России имеет право предоставлять кредит Министерству финансов, но только на покрытие внутригодовых разрывов между текущими доходами и расходами бюджета, на общих условиях и сроком не более чем на шесть месяцев. При этом орган законодательной власти устанавливал лимит задолженности Министерства финансов по этим операциям. Теперь Центральному банку предоставлялось право кредитовать правительство вне зависимости от наличия внутригодовых разрывов между доходами и расходами бюджета. Срок указанных кредитов продлевался до одного года. Устанавливалось, правда, что он не вправе предоставлять ему кредиты для финансирования бюджетного дефицита и покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением случаев, когда это предусматривается законом о федеральном бюджете. Формально это является одним из критериев, по которому судят об уровне независимости центрального банка от правительства в ведущих странах мира. Однако для взаимоотношений Центрального банка и Правительства Российской Федерации указанное ограничение не имело принципиального значения. В рамках единой денежно-кредитной политики, разрабатываемой теперь во «взаимодействии» с Правительством, а также в условиях наличия принадлежащих Центральному банку Сберегательного

банка, Внешторгбанка, других банков с участием или влиянием государства, руководству Правительства и Банка России ничего не стоило договориться о том, что при первичном размещении государственных ценных бумаг их покупают вышеуказанные банки, которые потом продают их Банку России или получают у него кредит под залог данных ценных бумаг.

Вместе с тем, с учётом последующего влияния на социально-экономическое развитие страны и механизм *взаимодействия* Правительства и Банка России, большее значение имело устранение из формулировки федерального закона упоминания о необходимости наличия внутригодовых разрывов между доходами и расходами бюджета как основания для кредитования Центральным банком Правительства и размещения последним государственных ценных бумаг. Теперь выпуск государственных ценных бумаг (государственных краткосрочных облигаций), определение размеров выплачиваемого по ним дохода могли на абсолютно законных основаниях никак не увязываться с потребностями Министерства финансов по кассовому исполнению государственного бюджета.

Если обратиться к опыту развитых стран, то выпуск краткосрочных государственных ценных бумаг во многом обусловлен необходимостью преодоления несовпадения во времени налоговых поступлений и бюджетных затрат. Правительство начинает расходовать средства раньше, чем они поступают в бюджет. Пополнение бюджета в виде налоговых платежей происходит после того, как налогоплательщики определяют финансовые результаты своей деятельности, то есть в зависимости от полученной прибыли. Правительство же расходует бюджетные средства с начала бюджетного года.

В отличие от указанных стран, в России налоговая система была построена таким образом, что все хозяйственные субъекты были обязаны производить авансовые платежи в бюджет исходя из предполагаемой прибыли. Более того, если налогоплательщики, не дай бог, неправильно спланируют свои доходы, так, что получают их больше, чем предполагали, а следовательно, выяснится, что авансом они перечислили в бюджет налогов меньше, чем «полагалось», то они не просто должны были доплатить соответствующие средства в бюджет. С суммы недоплаты авансовых платежей они обязаны были заплатить ещё штраф, который рассчитывался, исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка, значение которой, кстати, фактически и было сведено им к выполнению функции, связанной с определением размеров штрафных санкций. Такая система сбора налогов делает любое министерство финансов незаинтересованным в выпуске краткосрочных государственных ценных бумаг в целях кассового (текущего) исполнения бюджета. Зачем привлекать ресурсы, по которым необходимо платить проценты, если действует система принудительного бесплатного кредитования бюджета налогоплательщиками посредством взимания с них авансовых платежей и штрафов за неправильное прогнозирование ими своих доходов?

Таким образом, **выпуск государственных краткосрочных облигаций с самого начала был обусловлен внеэкономическими потребностями Правительства Российской Федерации.** Первые

выпуски, скорее всего, объясняются тем, что в руководстве Министерства финансов и Банка России появилась группа единомышленников, которая на волне энтузиазма рыночных преобразований в России стремилась к созданию, во-первых, цивилизованных отношений между Правительством, Центральным банком и в определённой степени налогоплательщиками в области государственных заимствований и финансирования бюджетного дефицита. Во-вторых, считалось, что выпуск государственных краткосрочных облигаций и развитие рынка ценных бумаг являлись одним из необходимых условий для перехода Банка России к экономическим методам денежно-кредитного регулирования, к которым относятся операции на открытом рынке. Первые выпуски государственных краткосрочных облигаций в России следует, по-видимому, охарактеризовать как своеобразный демонстрационный показ одного из элементов рыночной системы отношений в области государственного финансирования и государственного регулирования экономики, который использовался в развитых странах мира. Между тем было ясно, что без кардинального изменения системы налогообложения, которая могла бы вызвать у Министерства финансов потребность в размещении краткосрочных государственных ценных бумаг при исполнении бюджета, либо без активной поддержки правительства по каким-либо другим соображениям, этому «элементу» не суждено было долго жить. Такая поддержка со стороны Правительства пришла, когда в определённых кругах в новом «элементе» рыночных отношений разглядели отличный инструмент для перераспределения средств государственного бюджета и национального дохода в целях обеспечения «первоначального накопления капитала», который в дальнейшем мог быть ими использован в процессе приватизации наиболее прибыльных предприятий и секторов государственной экономики. Этот инструмент перераспределения национального дохода должен был заменить ранее использовавшиеся в этих целях льготные кредиты и бюджетные субсидии, распределяемые Правительством при посредничестве Центрального банка через определённые коммерческие банки. В отличие от указанного метода, который оказывал прямое и непосредственное воздействие на уровень инфляции в стране, инфляционный характер перераспределения доходов посредством выпуска государственных ценных бумаг проявлялся с определённым временным лагом. Это облегчало задачу Центрального банка по контролю над динамикой валютного курса рубля и позволяло ему в течение указанного временного лага рапортовать о своих успехах в области денежно-кредитного регулирования экономики.

О «высокоморальных» целях выпуска государственных краткосрочных облигаций достаточно быстро забыли. Налоговый пресс не был ослаблен ни на йоту, и Правительство по-прежнему заставляло налогоплательщиков производить авансовые платежи в бюджет без какой-либо компенсации за, по существу, получаемые кредиты. Планы Банка России в области использования государственных ценных бумаг для проведения операций на открытом рынке, благодаря чему предполагалось сократить масштабы использования административных методов регулирования размеров денежной массы,

сохранились только на бумаге. Однако рынок государственных краткосрочных обязательств стал развиваться исключительно быстрыми темпами. В стране появились *уполномоченные банки*, которым Правительством поручалось вести бюджетные счёта, у них стали аккумулироваться значительные бюджетные средства. При этом указанные банки приобрели статус и положение основных дилеров рынка государственных краткосрочных обязательств, что позволяло им осуществлять исключительно выгодные операции, связанные с предоставлением правительству мнимых кредитов за счёт размещённых им на счетах данных банков бюджетных средств. К началу 1995 года доходность по государственным краткосрочным облигациям достигла «заоблачных высот». В январе 1995 года средневзвешенная по объёмам и срокам в обращении доходность государственных краткосрочных облигаций со сроком погашения до 90 дней составляла 263 % годовых. У основных дилеров Банка России по размещению государственных краткосрочных облигаций доходность по операциям с этими ценными бумагами могла превышать и 1000 % годовых на вложенные средства, поскольку они имели возможность приобретать их по более низкой цене при первичном размещении, а продавать всем другим инвесторам — по более высокой. Для сравнения: средневзвешенная ставка по кредитам предприятиям и организациям сроком до одного года на региональных рынках, то есть по операциям банков, связанным с повышенным кредитным риском, составляла в том же январе 1995 года всего 165 % годовых<sup>12</sup>. Понятно, что в таких условиях объяснить экономическими факторами столь высокую доходность по государственным ценным бумагам, вложения в которые во всём мире считаются одними из наиболее надёжных и наименее рискованными, невозможно. Следует добавить, что основными условиями выпуска государственных краткосрочных облигаций своевременность их погашения Правительством Российской Федерации гарантировалась ещё и Банком России. При этом уровень доходности государственных краткосрочных обязательств и других государственных ценных бумаг находился под полным контролем Правительства и Банка России. В соответствии с утверждёнными Правительством Российской Федерации основными условиями выпуска государственных краткосрочных обязательств решение об их выпуске принималось Министерством финансов по согласованию с Банком России. При этом определялся предельный объём каждого выпуска, период его размещения и ограничения, касающиеся потенциальных владельцев.

«Уполномоченные» Правительством Российской Федерации банки по ведению бюджетных счётов получали двойное преимущество благодаря предоставленной им возможности использовать практически бесплатные для них бюджетные средства, поступающие в их распоряжение от налогоплательщиков, для покупки государственных краткосрочных обязательств. Иными словами, из тех средств, которые поступали в виде налогов в распоряжение Правительства, ему же предоставлялись кредиты в виде покупки государственных ценных бумаг. Более того, затраченные на покупку

---

<sup>12</sup> Центральный банк Российской Федерации. Процентные ставки в 1995 году. См.: [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

государственных краткосрочных обязательств средства вновь возвращались в тот же банк на бюджетные счёта в виде полученных Правительством кредитов, и весь процесс продолжался снова и снова. Таким образом, за использование собственных бюджетных средств, вернее, средств, полученных за счёт налогоплательщиков, Правительство выплачивало уполномоченным банкам исключительно высокие проценты. Если взять в качестве базы для их расчёта доходность по государственным краткосрочным обязательствам в размере 200 %, то получим, что за год на каждый рубль, внесённый налогоплательщиками в бюджет и оказавшийся на бюджетном счёту в уполномоченном банке, последний мог получить из того же бюджета как минимум два рубля. Это означает, что не только все налоговые поступления уходили «на сторону», то есть использовались Правительством не по назначению, — туда же уходили ещё и дополнительно полученные заёмные средства от других банков, предприятий, организаций и населения. Понятно, что такая ситуация не могла продолжаться бесконечно долго. Выпуск государственных краткосрочных облигаций, проходивший *во взаимодействии* правительства и Банка России, превратился в один из главных факторов, обусловивших рост дефицита бюджета и неоправданное увеличение государственного долга.

Долги, как известно, необходимо отдавать, не говоря уже о процентах. Основным источником погашения государственных займов являются налоговые поступления. В результате в 1996—1997 годах Правительством Российской Федерации фактически объявляется налоговая война российскому бизнесу, главным образом среднему и мелкому, и населению. Причём в ходе этой войны в первую очередь уничтожались те предприятия и организации, а также банки, которые исправно платили налоги, хотя и не в полном объёме. Правительство тратило значительные средства на содержание и развитие налоговых органов, которые всеми доступными средствами «выбивали» из представителей бизнеса дополнительные платежи в бюджет ценой банкротства банков, предприятий и организаций, что вело к углублению экономического кризиса. В результате совокупные потери для бюджета многократно превышали величину дополнительных налоговых поступлений. Параллельно продолжался процесс перераспределения государственного бюджета и национального богатства, а сроки погашения государственного долга пролонгировались за счёт дополнительных выпусков государственных краткосрочных обязательств, что способствовало увеличению задолженности по выплате процентов. В конечном итоге, когда процесс перераспределения наиболее прибыльных кусков государственного сектора завершился и выпуск государственных ценных бумаг перестал играть принципиальную роль инструмента перераспределения национального дохода и источника первоначального «легитимного» происхождения капитала, а состояние российской экономики не позволяло правящим кругам надеяться на существенное увеличение налоговых поступлений, с помощью которых можно было бы «закрыть чёрную дыру», образовавшуюся в бюджете, — 17 августа 1998 года государством был объявлен дефолт по своим внутренним обязательствам. Тем самым был зафиксирован размер перераспределения

государственного бюджета и национального дохода в пользу так называемых «олигархических структур». В основном указанное перераспределение произошло за счёт денежных доходов и средств среднего класса, малого и среднего бизнеса, населения страны в целом.

Понятно, что основная доля ответственности за произошедшее лежит на исполнительной власти и Центральном банке. Вместе с тем часть вины перед обществом должна быть разделена и законодательным органом государственной власти, который утвердил изменения в Федеральный закон «О Банке России», позволившие ему и Правительству проводить безответственную политику, в том числе в области государственных заимствований.

Следует также отметить, что в Федеральном законе «О Банке России» очень схематично и нечётко определялись его *основные инструменты и методы денежно-кредитной политики, а также цели их использования*. Всё это затрудняло контроль парламента за деятельностью Центрального банка и позволяло последнему проводить политику, которая имела мало общего с целями денежно-кредитного регулирования экономики. Например, в законе отмечалось, что Банк России может устанавливать одну или несколько процентных ставок, которые представляют собой минимальные процентные ставки, по которым он осуществляет свои операции. Получалось, что он мог осуществлять свои операции и по каким-то другим процентным ставкам, в определении которых он не принимал или не принимает участия. Используемая в законе формулировка с точки зрения денежно-кредитной политики не имела никакого экономического смысла. Для того чтобы придать ей этот смысл, следовало бы вместо определения процентных ставок Банка России как минимальных ставок, по которым он осуществляет свои операции (возможно, сам с собой), указать на то, что его процентные ставки представляют собой ставки процента, по которым коммерческие банки могут получить и/или разместить кредит в Центральном банке. Вместе с тем **Банк России в 1995 году фактически отказался от выполнения функций кредитора последней инстанции**<sup>13</sup>, а его процентная политика превратилась в политику по определению размеров взимания штрафов, в том числе в результате налоговых правонарушений. В этом вопросе успешное *взаимодействие* Центрального банка и Правительства проявилось в полной мере. В тексте закона указывалось, что целью его процентной политики является воздействие на рыночные процентные ставки. Однако это воздействие возможно только в случае выполнения Банком России функции кредитора последней инстанции, наличия

---

<sup>13</sup> После краха рынка межбанковских кредитов в августе 1995 года в марте 1996 года Банк России утвердил Положение № 36 «О порядке предоставления Банком России ломбардного кредита банкам», а в марте 1998 года Положение № 19-П «О порядке предоставления Банком России кредитов банкам, обеспеченных залогом государственных ценных бумаг». С формальной точки зрения это может рассматриваться как проявление его деятельности по выполнению функции кредитора последней инстанции. Однако на самом деле правом получения кредитов Банка России мог воспользоваться лишь небольшой круг российских банков. Более того, через три месяца после введения в действие Положения № 19-П даже для этого круга банков условия и сроки предоставления указанных кредитов были определены таким образом, что рассматривать их в качестве примера выполнения Банком России функции кредитора последней инстанции не представляется возможным. Такая ситуация сохранялась практически в неизменном виде до июля 2002 года, когда вступили в силу Указания Центрального банка № 1169-У от 24.06.2002 года. С этого времени Банк России стал выполнять функции кредитора последней инстанции в том объёме, в котором он их исполнял с марта по июль 1998 года, то есть для крайне ограниченного круга привилегированных банков

постоянно действующего механизма получения коммерческими банками кредитов в Центральном банке и проведения им активных операций на открытом рынке, что к его практической деятельности не имело почти никакого отношения.

Исходя из текста закона, процентная политика Банка России никак не увязывалась с операциями на открытом рынке и рефинансированием банков, которые с 1995 года выделяются в качестве отдельных инструментов его денежно-кредитной политики. Под *операциями на открытом рынке* понимается купля-продажа Банком России казначейских векселей, прочих государственных ценных бумаг, а также краткосрочные операции с ценными бумагами с совершением обратной сделки. Однако ничего не говорится о возможных целях проведения операций на открытом рынке. Между тем они могут осуществляться либо в целях воздействия на рыночные процентные ставки в рамках определённой процентной политики, либо для обеспечения выполнения устанавливаемых ориентиров роста денежной массы, а также поддержания необходимого уровня ликвидности банковской системы. Отсутствие в тексте Федерального закона указания на цели проведения операций на открытом рынке позволяло и позволяет Банку России использовать такие операции в коммерческих интересах, в целях получения прибыли.

*Установление ориентиров роста денежной массы* определялось (и до сих пор определяется) определяется законом как самостоятельный инструмент денежно-кредитной политики. Констатируется, что «Банк России может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы исходя из основных направлений единой денежно-кредитной политики». Между тем установление ориентиров роста денежной массы следует рассматривать не в качестве инструмента денежно-кредитной политики, а в качестве её возможной промежуточной или тактической цели либо справочного показателя.

В соответствии с рекомендациями представителей монетаристской школы, в ведущих странах мира в начале 80-х годов использовалось в качестве тактической цели денежно-кредитной политики установление ориентиров роста денежной массы. Указанные рекомендации базировались на наличии тесной корреляционной зависимости между динамикой денежной массы, темпами экономического роста и инфляцией. Соответственно, предполагалось, что если центральный банк будет жёстко контролировать увеличение денежной массы, то это позволит обеспечить стабильный экономический рост при отсутствии инфляции. Не останавливаясь на критическом анализе указанной теории, отметим, что многие проблемы реализации монетаристских рекомендаций на практике заключались, во-первых, в том, что трудно было количественно определить и найти приемлемый показатель денежной массы, который бы достаточно точно отражал её фактические объёмы. Одна из причин этого была связана с новым этапом развития финансового рынка. Усиление централизации и концентрации банковского капитала, а также чрезмерный уровень регулирования и регламентации банковской деятельности

привели к появлению финансовых инструментов, а также финансовых организаций, которые стали предоставлять услуги, традиционно относившиеся исключительно к банковской деятельности. При этом обязательства указанных организаций во многом стали выполнять денежные функции для представителей реального сектора экономики. В результате в структуре денежной массы стали происходить качественные изменения, и ранее использовавшиеся количественные показатели её размеров начали вводить в заблуждение органы денежно-кредитного регулирования. Во-вторых, монетаристские рецепты проведения денежно-кредитной политики базировались на постулате стабильного и предсказуемого изменения скорости обращения денег. И вплоть до начала 80-х годов прошедшего столетия статистические данные могли быть использованы в качестве подтверждения данного тезиса. В США, например, статистические выкладки показывали, что за предшествующие 20 лет скорость обращения денег стабильно увеличивалась на 3 %. Вследствие этого наблюдалась тесная корреляция между изменением показателей денежной массы и экономического роста. Однако всё закончилось в 1981 году. Какая-либо чёткая взаимосвязь между динамикой показателей величины денежной массы, объёмом производства и уровнем цен перестала прослеживаться. В целом эксперимент с использованием монетаристских рекомендаций в ведущих странах мира продемонстрировал наличие множества проблем при их реализации на практике. В результате уже со второй половины 80-х годов установление ориентиров роста денежной массы перестало использоваться в ведущих странах мира в качестве тактической цели денежно-кредитной политики, направленной на борьбу с инфляцией и обеспечением стабильности цен. Вместо этого в качестве промежуточного целевого ориентира стала применяться процентная ставка по межбанковским кредитам. При этом в ряде стран установление ориентиров роста денежной массы сохранилось в качестве справочного показателя или прогноза, жёсткое следование которому не является обязательным для центрального банка.

Вряд ли об этом не было известно руководству Банка России. В этой связи «внедрение» и сохранение в федеральном законе подобных определений инструментов и методов можно расценивать в качестве создания своеобразной «дымовой завесы» вокруг его денежно-кредитной политики. Такая «завеса» необходима только для ухода от ответственности за практические действия и операции, которые на деле могут иметь мало общего с выполнением возложенных на него функций.

В равной степени это относится и к *нормативам обязательных резервов*, депонируемых в Банке России (резервным требованиям). Мы уже говорили об исключительно негативном влиянии на платёжеспособность российских банков и на их возможности по кредитованию реального сектора экономики устанавливаемых им размеров обязательных резервов и определённого им порядка их депонирования на резервном счёте в Центральном банке. Вместе с тем необходимо отметить ещё несколько аспектов, связанных с применением им резервных требований после 1995 года. В отличие от Закона «О Банке России» образца 1990 года, в его новой редакции была установлена предельная

величина норматива обязательных резервов. Чисто теоретически это защищало коммерческие банки от возможной заинтересованности Центрального банка в его постоянном увеличении. Кроме того, указывалось, что норматив обязательных резервов не может быть одновременно изменён более чем на пять пунктов. Однако, во-первых, по-прежнему не устанавливалось никакого временного интервала между его объявлением об изменении норматива обязательных резервов и началом исполнения нового норматива коммерческими банками. Следовательно, банкам не предоставлялось времени на изменение структуры своих активов в целях смягчения негативного воздействия увеличения обязательных резервов на свою платёжеспособность. Причём Банк России мог увеличивать данный норматив ежемесячно, что делало установленное ограничение в отношении максимальной величины единовременного изменения резервных требований бессмысленным. Во-вторых, предельная величина норматива обязательных резервов была установлена на чрезмерно высоком уровне — 20 %, который соответствовал его фактическому значению, несмотря на все отрицательные последствия, связанные с его воздействием на состояние платёжеспособности российских банков. Наконец, в-третьих, и это, пожалуй, самое главное, — не были конкретно выделены обязательства банков, на которые мог распространяться норматив обязательных резервных требований, или, по крайней мере, такие обязательства, на которые он не мог распространяться ни при каких обстоятельствах. В частности, те из них, которые даже теоретически не могут использоваться при расчёте количественных показателей денежной массы. В законе просто указывалось, что размер обязательных резервов исчисляется в процентном отношении к обязательствам кредитной организации. Это позволило Банку России увеличивать нагрузку на коммерческие банки за счёт расширения круга обязательств банков, используемых при расчёте резервных требований. Такой подход Центрального банка может привести к тому, что при расчёте обязательных резервов будут учитываться и средства уставного капитала банков. При желании их тоже можно отнести к обязательствам банков. Кстати, вероятность подобного развития событий, похоже, нельзя полностью исключать. В настоящее время в число обязательств банков, используемых при расчёте размеров обязательных резервов, включаются обязательства по субординированным кредитам в размере, не включённом в состав собственных средств банков, определяемых по методике Центрального банка<sup>14</sup>. В соответствии с данной методикой величина субординированных кредитов, учитываемая в составе собственных средств, не может превышать 50 % суммы основного капитала банков. Это положение, введённое Банком России с учётом положений Базельского Соглашения о достаточности капитала банков, предназначено для более консервативной оценки собственных средств коммерческих банков в целях ограничения объёма активных операций

---

<sup>14</sup> Положение об обязательных резервах кредитных организаций, депонируемых в Центральном банке Российской Федерации, № 37 от 30.03.1996, в ред. Указания Банка России от 29.02.2002, № 1143-У

коммерческих банков, связанных с повышенным риском<sup>15</sup>. Однако это вовсе не означает, что полученные банком субординированные кредиты в сумме, превышающей 50 % основного капитала, имеют другое экономическое содержание, чем та их часть, которая не превышает указанные 50 % и засчитывается в состав собственных средств банка. Ни та часть субординированных кредитов, которая включается в состав собственных средств банков, ни та, которая в этот состав не вошла, не могут использоваться при определении количества денег в обращении. Следовательно, включение какой-либо из указанных частей в расчёт обязательных резервных требований лишено всякого экономического смысла с точки зрения контроля над динамикой денежной массы. Столь безответственный подход к использованию резервных требований, который определяется формулой «чем больше депонируется средств банков на резервном счёте в Центральном банке, тем лучше для Банка России», может означать, что он заинтересован в уничтожении практически всех российских коммерческих банков. Дело в том, что в таких условиях коммерческие банки, не имеющие возможности получать ежедневные кредиты Центрального банка в объёме, хотя бы покрывающем величину обязательных резервов, оказываются не в состоянии эффективно выполнять ни одной функции, которую призваны исполнять коммерческие банки в рамках двухуровневой банковской системы. Фактически Банк России в результате такой политики воссоздаёт ситуацию, характерную для одноуровневой банковской системы, которая существовала в нашей стране в период господства административно-командных методов регулирования экономики.

С 1995 года в расчёт обязательных резервов практически в полном объёме (за исключением обязательств перед другими кредитными организациями) включаются обязательства банков в иностранной валюте. Вместе с тем все расчёты и платежи между резидентами в иностранной валюте в России запрещены. И, по крайней мере, в отношении денежных средств в иностранной валюте, находящихся на счетах в банках, этот запрет реализуется на практике. Более того, российские юридические лица могут приобрести иностранную валюту за рубли только для оплаты импортных контрактов. При этом срок, в течение которого купленная иностранная валюта должна быть переведена

---

<sup>15</sup> Возможная величина банковских активов, взвешенных с учётом риска, находится в прямой зависимости от размеров собственных средств банков. В соответствии с Базельским Соглашением о достаточности капитала банков собственные средства кредитных организаций не могут быть меньше 8 % от суммы активов, взвешенных с учётом риска. В России в настоящее время используется более жёсткий норматив достаточности капитала кредитных организаций. Для банков, собственные средства которых превышают 5 млн. евро, он установлен на уровне 10 %, а для банков, собственные средства которых не достигают 5 млн. евро, — 11 %. Кроме того, коэффициент риска, установленный Банком России в отношении активов российских банков в национальной валюте, существенно выше тех, которые используются в ведущих странах мира. Например, в европейских странах коэффициент риска для наличных денег в кассе банков и средств, вложенных в государственные ценные бумаги, составляет 0 %. В России для наличных денег в кассе банка коэффициент риска установлен в размере 2 %, а для вложений в государственные ценные бумаги — 10 %. В отношении средств европейских банков, размещённых на корреспондентских счетах в других европейских банках, коэффициент риска установлен в размере 20 %. В России по отношению к средствам банков на счетах в других российских кредитных организациях этот коэффициент до 1 апреля 2004 года составлял 70 %. С 1 апреля 2004 года — 50 %. Вместе с тем в отношении средств российских банков, размещённых на счетах в тех же европейских банках, он определён в размере 20 %. В результате помимо того, что установленные Банком России нормативы и коэффициенты рискованности активов существенно сужают возможности российских банков по кредитованию национальной экономики и развитию межбанковского рынка, они ещё и стимулируют кредитование иностранной экономики и вывоз банками капитала из страны

зарубежным поставщикам, ограничивается семью днями с момента конвертации. Таким образом, иностранная валюта не может быть использована большинством российских юридических лиц даже в качестве средства сбережения, а тем более средства расчётов и платежа внутри страны<sup>16</sup>. По этой причине обязательства банков в иностранной валюте не могут быть в полном объёме включены в расчёт совокупной величины денежной массы в России. Это означает, что при расчёте обязательных резервов в отношении обязательств банков в иностранной валюте не должен применяться тот же подход, который используется по отношению к обязательствам банков в рублях.

В то же время понятно, что при сохранении обязательств банка перед физическими и юридическими лицами в иностранной валюте сама иностранная валюта может быть продана банком за рубли, что приведёт к увеличению рублёвой денежной массы. Объём, в котором обязательства в иностранной валюте используются на увеличение денежной массы внутри страны, можно определить по данным банковских балансов. В этом случае у банка образуется короткая открытая позиция в иностранной валюте: сумма активов в иностранной валюте оказывается меньше величины обязательств в иностранной валюте по балансовым счетам. Эта разница, превышение пассивов над активами в иностранной валюте, может включаться в расчёт обязательных резервов банков, поскольку только в этом объёме обязательства в иностранной валюте используются для увеличения денежной массы в стране и могут быть учтены при расчёте её количественных параметров. Именно такой подход к определению обязательств банков в иностранной валюте, подлежащих учёту при расчёте обязательных резервов, применяется, например, в Великобритании<sup>17</sup>. Причём в Великобритании, в отличие от России, не существует законодательно установленных ограничений в отношении используемых денежных средств для урегулирования расчётов и платежей между резидентами<sup>18</sup>. Вместе с тем основной объём расчётов и платежей проходит через систему Банка Англии, а следовательно, осуществляется в национальной валюте. Поэтому для того, чтобы быть использованными в платёжно-расчётном обороте внутри страны, обязательства в иностранной валюте, как правило, должны быть предварительно конвертированы в фунты стерлингов. Аналогичный подход к учёту обязательств в иностранной валюте при расчёте размеров обязательных резервов банком применялся и Бундесбанком ФРГ до образования Евросистемы.

---

<sup>16</sup> По истечении указанных семи дней, в случае непоступления от юридических лиц в банк поручения на перевод иностранной валюты за границу для оплаты импортных контрактов, иностранная валюта должна быть обратно продана банками за рубли и, за вычетом комиссионных, зачислена на расчётный счёт клиента

<sup>17</sup> См.: The Cash Ratio Deposits (Eligible Liabilities) Order 1998. Statutory Instrument. No. 1130. L.: HMSO, 1998

<sup>18</sup> Особый правовой статус наличных денег центрального банка в Великобритании и большинстве других развитых странах определяется лишь тем, что в случае, если договором между экономическими субъектами не предусмотрены иные формы осуществления расчётов и погашения обязательств, то оплата или погашение долга денежными обязательствами центрального банка является законной формой урегулирования долговых отношений. В этом случае отказ кредитора от принятия от должника банкнот центрального банка рассматривается как неправомерное затягивание сроков урегулирования долговых отношений

В настоящее время в странах зоны евро все полномочия по определению показателей и размеров денежной массы предоставлены Европейскому центральному банку. От него зависит, учитывать ли при определении совокупной величины денежной массы стран зоны евро только обязательства банков, выраженные в евро, или включать в неё и обязательства в иностранной валюте (долларах США, японских иенах, швейцарских франках). Ввиду того, что в ряде стран зоны евро обязательства банков в иностранной валюте ранее относительно широко использовались в платёжно-расчётном обороте внутри страны и включались национальными банками в показатели денежной массы, был выбран второй вариант. В результате при определении величины обязательных резервов банков в настоящее время учитываются как их обязательства в евро, так и в иностранной валюте<sup>19</sup>. Однако подчеркнём, что, во-первых, данные обязательства банков включаются в расчёт совокупной величины денежной массы и расчёты между резидентами в иностранной валюте не запрещены законодательством. Во-вторых, установленные обязательные резервы не ограничивают общий уровень ликвидности коммерческих банков и в полном объёме могут формироваться за счёт кредитов, получаемых в национальных банках. Причём в качестве одной из целей использования Евросистемой обязательных резервов является создание у коммерческих банков структурного дефицита ликвидности, который бы покрывался за счёт получения ими кредитов в евро в центральных банках. Тем самым Евросистема способствует тому, чтобы основной объём расчётов внутри зоны осуществлялся с использованием евро, а не иностранных валют. В определённой степени в качестве одного из результатов проведения такой политики можно рассматривать падение курса доллара к евро в 2003 году. В-третьих, в законодательстве чётко зафиксировано, что размеры обязательных резервов не должны быть чрезмерно обременительными для банков. В настоящее время норматив обязательных резервов установлен в размере двух процентов в отношении обязательств банков со сроком погашения менее двух лет. Причём в отношении обязательств по сделкам «репо» (покупка/продажа ценных бумаг на срок с обязательством совершения обратной сделки) размер норматива составляет 0 %. Такой же норматив установлен и по отношению ко всем обязательствам со сроком погашения свыше двух лет. Обязательные резервы не блокируются на резервном счёте в центральных (национальных) банках, а используются в режиме корреспондентского счёта. Для выполнения банком обязательных резервных требований средняя величина остатков средств на его корреспондентском счёте в национальном банке в течение месяца должна быть не меньше рассчитанной величины обязательных резервов, уменьшенной на 100 тыс. евро. Размеры обязательных резервов, которые от банка требуется поддерживать на счёте в национальном банке в текущем месяце,

---

<sup>19</sup> Коммерческие банки стран зоны евро обязаны представлять отчёты о своих операциях с разбивкой активов и пассивов в евро и иностранных валютах. Благодаря этому Европейский центральный банк имеет возможность отслеживать степень замещения евро в платёжно-расчётном обороте, а также использование в качестве средства сбережений иностранных валют. При этом Европейский центральный банк, если сочтёт нужным, может в любой момент перейти на другой метод количественного определения размеров денежной массы, учитывающий только обязательства банков в евро. Если это произойдёт, то понятно, что обязательства банков в иностранной валюте не будут в полном объёме учитываться при расчёте величины обязательных резервных требований, если, конечно, сама система обязательных резервов будет сохранена

определяются на основе данных о средней величине его обязательств за этот период, который завершился примерно за тридцать дней до начала текущего месяца. Это облегчает для банков задачу управления своими активами. При этом национальные банки выплачивают в пределах суммы обязательных резервов коммерческим банкам проценты. Величина процентной ставки определяется как средняя ставка процента, устанавливаемая по результатам проведения национальными банками «основных операций рефинансирования», которые являются одной из форм проведения операций на открытом рынке. Они представляют собой еженедельные аукционы по покупке определённых активов коммерческих банков на две недели с обязательством совершения обратной сделки по установленному курсу<sup>20</sup>. По существу, коммерческим банкам выплачиваются проценты по средним ставкам рынка межбанковских кредитов.

Мы понимаем, что сравнивать методы денежно-кредитного регулирования в России и в европейских странах в целом ряде случаев некорректно. Однако в данном случае такие сравнения вполне оправданны. Тем более что при применении других способов регулирования банковской деятельности, включая установление минимального размера капитала для российских банков, Центральный банк активно использует методы своих европейских коллег, не утруждая себя анализом причин и целей их применения и не считаясь с российскими экономическими реалиями. При этом он почему-то никак не хочет использовать в своей практической деятельности методы определения размеров и порядка депонирования обязательных резервов, которые применяются в указанных странах.

Руководство Банка России не отдаёт себе отчёта в том, что в расчёт обязательных резервов могут включаться только те обязательства банков, которые подлежат учёту при определении размеров денежной массы внутри страны. При этом совсем не обязательно, чтобы указанные обязательства включались все и в полном объёме. В Великобритании, например, при расчёте обязательных резервов учитываются только те обязательства банков, которые превышают 400 млн. фунтов стерлингов. Благодаря такому подходу освобождаются от необходимости поддерживать обязательные резервы небольшие кредитные организации, деятельность которых не способна существенно повлиять на динамику денежной массы. Однако в любом случае те обязательства коммерческих банков, которые не имеют и не могут иметь никакого отношения к размерам денежной массы в обращении, не должны включаться в расчёт обязательных резервов. В рамках действующей политики Банка России и используемой системы расчётов в экономике страны это может относиться практически ко всем обязательствам в рублях у тех банков, которые не получают и не имеют возможности получить кредит в Центральном банке.

Вместе с тем Банком России при расчёте обязательных резервов не учитываются обязательства банков в иностранной валюте перед банками-нерезидентами. Этому может быть два объяснения.

---

<sup>20</sup> ECB. The single monetary policy in the euro area. General documentation on Eurosystem monetary policy instruments and procedures. European Central Bank. 2002. P. 52—56. См.: [www.ecb.int](http://www.ecb.int)

Первое заключается в том, что в Банке России знают, что во всех странах мира обязательства банков перед другими кредитными организациями-резидентами не включаются в расчёт обязательных резервов, но, видимо, так и не поняли причину, по которой это происходит. И на всякий случай распространили данный подход на обязательства российских банков перед банками-нерезидентами. Другое объяснение может заключаться в том, что в основном такие обязательства существуют у российских банков, которые являются дочерними структурами иностранных банков или созданы с участием иностранного капитала. В результате для данных банков создаются дополнительные конкурентные преимущества по сравнению с российскими банками. В пользу данного объяснения говорит тот факт, что такой подход полностью вписывается в рамки проводимой Банком России политики, направленной на замещение российских коммерческих банков иностранными.

Между тем в промышленно развитых странах обязательства банков перед другими кредитными организациями-резидентами не включаются в расчёт обязательных резервов только потому, что эти обязательства не могут учитываться при расчёте параметров денежной массы в стране. Это связано с тем, что они представляют собой резервы данных банков по отношению к обязательствам, которые уже были включены в состав денежной массы, а также в расчёт обязательных резервов. Иными словами, они не учитываются, чтобы не допускать повторного счёта и чтобы изменения в величине обязательных резервов банков могли использоваться центральными банками в качестве инструмента контроля за динамикой денежной массы в обращении. В странах зоны евро по этой же причине при расчёте обязательных резервов для банков в каждой конкретной стране национальными центральными банками не учитываются обязательства банков по отношению к тем банкам, которые являются нерезидентами для данной страны, но относятся к резидентам других стран зоны евро. Это связано с тем, что размеры денежной массы определяются и контролируются не на уровне национальных банков, которые лишились права на самостоятельное проведение денежно-кредитной политики внутри страны, а на уровне Европейского центрального банка с учётом совокупных обязательств всех банков стран зоны евро. Однако обязательства банков перед другими банками-нерезидентами, которые не являются резидентами одной из стран зоны евро, включаются в расчёт обязательных резервных требований. Дело в том, что никакого повторного учёта одних и тех же денежных обязательств при включении обязательств банков-резидентов перед банками-нерезидентами произойти не может. В то же время денежные средства в иностранной валюте, размещённые банками-нерезидентами на счетах в банках-резидентах, могут использоваться последними в целях увеличения размеров денежной массы в национальной валюте внутри страны. В России это может произойти, если при сохранении обязательств перед банками-нерезидентами в иностранной валюте сама иностранная валюта будет конвертируема в рубли. С этой точки зрения обязательства российских банков перед банками-нерезидентами могут приниматься в расчёт Банком России при определении размеров обязательных резервов. Однако не «все

скопом», а только в той части, в которой обязательства (пассивы) российских банков-резидентов в иностранной валюте, включая обязательства перед банками-нерезидентами, превосходят их требования (активы) в иностранной валюте. Другими словами, только в той части, которая была конвертируема в рубли и реально используется для осуществления расчётов и платежей внутри страны. К сожалению, в Банке России либо не понимают, либо не хотят понимать и учитывать в своей деятельности указанные прописные истины<sup>21</sup>.

Ещё более абсурдным является подход Центрального банка при определении размеров обязательных резервов для филиалов российских банков, расположенных за границей. Ведь никакого отношения обязательства филиалов банков за границей к денежной массе в России, которая является объектом регулирования Центрального банка, не имеют. Однако его руководство установило, что в тех странах, в которых центральные (национальные) банки используют норматив обязательных резервов в своей денежно-кредитной политике, зарубежные филиалы российских банков самостоятельно депонируют часть привлечённых ими средств в национальном банке того государства, на территории которого открыт филиал, в порядке и по нормативам, установленным данным национальным банком. При этом кредитная организация должна представить в Банк России документ со стороны национального банка этого государства, подтверждающий факт депонирования филиалом кредитной организации обязательных резервов, если такое подтверждение предоставляется национальным банком<sup>22</sup>. В этом случае обязательства данного филиала не включаются в расчёт обязательных резервов для его головного российского банка. Если же законодательством государства, в котором находится зарубежный филиал российского банка, не предусматривается депонирование обязательных резервов в центральном банке, то обязательства данного филиала включаются в расчёт обязательных резервов для его головного банка в России в соответствии с установленными нормативами Центрального банка.

Увидеть какую-либо логику в данном подходе Банка России достаточно трудно. Рассмотрим пример с тремя филиалами российских банков, один из которых находится в США, другой — в странах зоны евро, третий — в Швейцарии. Предположим, что каждый из них располагает собственными средствами в размере 10 млн. долларов или евро и активами порядка 100 млн. долларов/евро. В США Федеральной резервной системой используется норматив обязательных резервов. Однако он применяется только в отношении средств юридических и физических лиц, находящихся на расчётных счетах, на долю которых у иностранных филиалов приходится, как правило, незначительная часть от общей суммы обязательств. В основном они состоят из срочных депозитов, обязательств по операциям

---

<sup>21</sup> Кстати, полученные российскими банками (прежде всего дочерними структурами иностранных банков) кредиты в долларах США использовались ими в 2003 году для спекулятивной игры на понижение курса доллара к рублю. Причём руководство Банка России, устанавливая экономически необоснованные нормативы обязательных резервов и методов их расчёта, оказалось просто не готовым к этому

<sup>22</sup> Руководству Банка России, видимо, неизвестно, что в подавляющем большинстве стран, в которых центральные банки ещё применяют норматив обязательных резервов, эти резервы не депонируются, а учитываются в составе средств банка на том же счёте в центральном банке, который используется банками для проведения расчётов и платежей

с государственными и коммерческими ценными бумагами, полученных банковских кредитов и других заёмных средств, которые не включаются в расчёт обязательных резервов. Более того, даже в отношении обязательств по расчётным счетам клиентов норматив обязательных резервов в размере 3 % применяется только в случае, если они превышают 6 млн. долларов, и, соответственно — к сумме указанного превышения. При этом в зачёт обязательных резервов включаются наличные деньги в кассах банка (в объёме средней величины остатков, находившихся в кассе банка в течение двух недель примерно за две недели до начала периода, в течение которого банк должен соблюдать установленные для него резервные требования). Учитывая всё это, вряд ли у филиала российского банка вообще возникнет необходимость в поддержании обязательных резервов на счёте в Федеральной резервной системе (либо эти резервы составят ничтожно малую величину). Вместе с тем если бы к сумме обязательств данного филиала был применён метод расчёта обязательных резервов Банка России, то они составили бы не менее 6—8 млн. долларов (в зависимости от величины обязательств данного филиала по отношению к другим банкам). Однако головной банк данного филиала может спать спокойно. Ему не придётся депонировать в Банке России эквивалентную сумму в рублях. Ведь в США применяется норматив обязательных резервов.

С несколько более жёсткими требованиями в отношении объёма обязательных резервов столкнётся филиал российского банка, расположенный в какой-либо из стран зоны евро. В отношении обязательств, привлечённых на срок менее двух лет, за исключением обязательств перед банками стран зоны евро, а также обязательств по сделкам «репо», там применяется норматив обязательных резервов в размере 2 %. Рассчитанная таким образом величина обязательных резервов уменьшается на сумму в размере 100 тыс. евро. Это равносильно тому, что по отношению к обязательствам банков до 5 млн. евро норматив обязательных резервов составляет 0 %. Допустим, норматив резервных требований в размере 2 % затронет порядка 60 % обязательств филиала российского банка<sup>23</sup>. В этом случае величина обязательных резервов, уменьшенная на положенные 100 тыс. евро, составит около 1 млн. евро. Причём на эту сумму национальный банк страны пребывания выплатит филиалу российского банка проценты за месяц по ставке, которая соответствует средней ставке процента на рынке межбанковских кредитов. Для филиала это может означать вполне выгодное размещение средств, учитывая стопроцентную гарантию их возврата. В России Центральный банк в такой ситуации заставил бы коммерческий банк заблокировать на резервном счёте 6—8 млн. евро без какой-либо компенсации в виде начисленных процентов по ставке рефинансирования. Однако российскому банку, которому принадлежит данный филиал, также не стоит беспокоиться, поскольку в странах зоны евро используется норматив обязательных резервов. Наконец, остаётся филиал российского банка, расположенный в Швейцарии.

---

<sup>23</sup> На практике под норматив обязательных резервов подпадает в среднем 60 % от общей суммы обязательств банков, предварительно уменьшенной на величину обязательств перед другими коммерческими банками и национальными банками стран зоны евро. См.: ECB. Statistics Pocket Book. September 2003. P. 27

Здесь национальный банк отказался от использования обязательных резервных требований для банков, однако ужесточил для них норматив ликвидности активов, что заставляет банки постоянно поддерживать положительный остаток средств на своем корреспондентском счёте в центральном банке. В результате в среднем объём средств филиала российского банка в Швейцарии, поддерживаемый им на счёте в национальном банке, скорее всего, окажется больше, чем у филиала, расположенного в США, и немногим меньше, чем в странах зоны евро<sup>24</sup>. Однако, несмотря на это, российскому головному банку придётся ещё заблокировать в Банке России сумму в рублях, эквивалентную 8 млн. долларов. Хотя ни в одном из рассмотренных случаев обязательства филиалов российских банков за рубежом не имеют никакого отношения к денежной массе в России.

Чем мотивируется позиция руководства Банка России в этом вопросе? Может быть, Банк России примеряет на себя функции центрального банка для всего мира? Или, может быть, он стремится «исправить ошибки» или «помочь» своим иностранным коллегам, которые отказались от использования обязательных резервов в качестве инструмента денежно-кредитной политики и перешли на другие методы денежно-кредитного регулирования, в большей степени отвечающие целям и задачам укрепления банковской системы и экономического развития своих стран? Причём для выполнения этой взятой на себя «миссионерской» функции Банк России готов пожертвовать снижением конкурентоспособности российских банков и их зарубежных филиалов в этих странах, а также сокращением объёмов кредитования реального сектора экономики в России. Он готов также способствовать возможному ухудшению платёжеспособности головного российского банка до такой степени, которая может привести к невыполнению им своих обязательств перед российскими кредиторами и вкладчиками. Наконец, может быть, *взаимодействие* Банка России с Правительством привело к тому, что, рассматривая норматив обязательных резервов как дополнительный налог на банки, они, по аналогии с соглашениями об избежании двойного налогообложения, решили заключать подобные договора с центральными банками зарубежных государств в отношении обязательных резервов для филиалов иностранных банков? Однако нельзя даже представить, что подобная «инициатива» могла бы найти понимание. Ни в одной развитой стране мира обязательные резервные требования не распространяются центральными банками на обязательства филиалов банков-резидентов за границей. В странах зоны евро это относится к филиалам банков, которые находятся в странах за пределами указанной зоны.

**В целом цели и методы использования обязательных резервных требований Центрального банка Российской Федерации, неприемлемые для нормальной деятельности коммерческих банков, убедительно свидетельствует, что в России не проводилась и не проводится экономически**

---

<sup>24</sup> Об этом можно судить по величине средств коммерческих банков в центральном банке по отношению к размерам денежной массы (M-1). По данным на конец 2001 года указанный показатель в США составлял 1,5 %, в Швейцарии — 3,6 %, в Германии — 6,5 %. См.: CPSS — Red Book statistical update. November 2003. P. 43,44, 131, 155, 156.

**обоснованная денежно-кредитная политика.** Банк России не только всерьёз не контролировал динамику денежной массы в стране, но и не отслеживал её реальные размеры. Принимаемые им решения и действия не отвечали и не отвечают задаче развития и укрепления банковской системы, обеспечению эффективного и бесперебойного функционирования платёжной системы, социально-экономическому развитию страны.

Отметим также такой метод денежно-кредитной политики Центрального банка, как *прямые количественные ограничения*. В Федеральном законе образца 1995 года под прямыми количественными ограничениями понималось установление лимитов на рефинансирование банков и проведение кредитными организациями отдельных банковских операций. При этом отмечалось, что Банк России вправе применять прямые количественные ограничения в исключительных случаях только после консультаций с Правительством. Строго говоря, при таком определении все ограничения на выполнение банковских операций, которые вводились для коммерческих банков при нарушении ими федеральных законов или нормативных актов, он должен был бы предварительно согласовывать с Правительством, чего он на практике не делал<sup>25</sup>. Кроме того, под понятие «рефинансирование банков» подпадают операции Центрального банка на открытом рынке, связанные с покупкой у банков государственных ценных бумаг с совершением позднее обратной сделки. Разница между ценой покупки и продажи данных ценных бумаг по существу является формой процентной ставки за пользование коммерческим банком кредитом, а покупаемые на срок ценные бумаги — формой залогового обеспечения выданных кредитов. Если следовать определению прямых количественных ограничений, то Банк России имел право устанавливать лимит указанных операций лишь в исключительных случаях после консультации с правительством. Однако в другой статье закона отмечалось, что лимит операций на открытом рынке должен был устанавливаться самостоятельно Советом директоров Центрального банка. Для того чтобы снять подобные противоречия между статьями закона, следовало хотя бы провести различие между понятиями «рефинансирование банков» и «операции на открытом рынке». Например, определить, что операции на открытом рынке осуществляются по инициативе Банка России, а рефинансирование — по инициативе самих банков. Однако Банк России, видимо, не устраивало любое более или менее конкретное определение его функции как кредитора последней инстанции. В законе говорится, что формы, порядок и условия рефинансирования устанавливаются Банком России. Но для того, чтобы понять, что может скрываться под лимитами рефинансирования, которые необходимо согласовывать с Правительством, эти условия должны быть чётко в законе определены. Вместе с тем то, что формы, порядок и условия рефинансирования в течение длительного времени не

---

<sup>25</sup> Теоретически банки, которым Банк России выдавал предписания, ограничивающие выполнение ими отдельных операций, могли оспорить данные предписания в суде на основании того, что они не были согласованы с Правительством. Только в редакции Федерального закона от 10.01.2003 года такая возможность для банков была устранена. В рассматриваемую статью закона было внесено дополнение, в соответствии с которым необходимость консультаций с Правительством возникает лишь в случае принятия прямых количественных ограничений, в равной степени затрагивающих все кредитные организации

были определены Банком России, должно рассматриваться как форма установления лимитов рефинансирования, которую необходимо было согласовать с Правительством. Более того, исходя из определения прямых количественных ограничений, получается, что применение чуть ли не всех методов и инструментов денежно-кредитной политики должно согласовываться с Правительством — а это вообще не позволяет говорить о какой-либо независимости Банка России. В общем, создаётся полнейшая путаница, которая с трудом поддаётся критическому анализу. Прежде всего потому, что лимиты рефинансирования банков вообще не имеют никакого отношения к методу прямых количественных ограничений в рамках денежно-кредитной политики, проводимой Центральным банком. Они связаны с выполнением им функции кредитора последней инстанции, а также возложенной на него задачи обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования системы расчётов. Когда мы говорим о лимитах рефинансирования банков, то речь идёт о количественных ограничениях размеров кредитов самого Центрального банка. Вместе с тем от объёмов указанных кредитов зависит величина и динамика денежной массы в обращении, а также выполнение всех других задач и функций, возложенных на Банк России. Иными словами, определение Банком России размеров своего кредитования коммерческих банков должно лежать в основе его денежно-кредитной политики. Этот вопрос относится к его прямым обязанностям, и за его решение Центральный банк должен нести ответственность. Если этот вопрос необходимо согласовывать с Правительством, то ни о какой самостоятельности Центрального банка, его независимости от Правительства при разработке и проведении денежно-кредитной политики говорить не приходится.

На первый взгляд, может показаться, что рассмотренная формулировка Федерального закона свидетельствует о том, что в Банке России плохо понимали, что вообще следует относить к прямым количественным ограничениям как методу своей денежно-кредитной политики. В мировой практике под прямыми количественными ограничениями понимаются устанавливаемые для коммерческих банков лимиты на прирост депозитов и аналогичных обязательств, либо на увеличение их активных операций, которые связаны с выдачей кредитов и покупкой ценных бумаг. Это не экономический, а чисто административный метод регулирования банковской деятельности, который часто приводит к непредсказуемым отрицательным побочным эффектам. Поэтому во всех ведущих странах мира он, как правило, применяется в исключительных случаях и по согласованию с главой государства. В США, например, по закону 1969 года о кредитном контроле президенту США предоставлялось право вводить прямые количественные ограничения на объёмы кредитных операций банков в случае угрозы резкого усиления инфляции. В 1980 году президент Картер в период предвыборной кампании, стремясь продемонстрировать успехи и эффективность работы своей администрации по обузданию инфляции, воспользовался данным правом и ввёл ограничения на прирост кредитных вложений банков. Однако отрицательное воздействие указанных количественных ограничений на состояние американской

экономики было столь разрушительным (произошло резкое сокращение объёмов промышленного производства и рост безработицы), что они достаточно быстро были отменены. Это был первый и последний случай применения данного закона. В 1982 году срок действия его истёк, и он не был пролонгирован. В России, к сожалению, дело обстоит не так. Прямые количественные ограничения в различных формах постоянно присутствовали и присутствуют в арсенале инструментов денежно-кредитного регулирования, которые использовались и используются Центральным банком без всякого согласования с Правительством. При этом их крайне негативное воздействие на состояние российской экономики ни Правительством, ни Банком России почему-то не замечается или игнорируется. Например, к прямым количественным ограничениям можно отнести применявшийся Банком России обязательный норматив, ограничивающий вложения физических лиц в депозиты банков размерами их уставных капиталов (за исключением Сберегательного банка), а также установленные Центральным банком методы определения величины обязательных резервов банков.

Трудно предположить, что в Банке России не знали или не понимали, что реально представляют собой прямые количественные ограничения как метод денежно-кредитного регулирования. Почему тогда руководству Центрального банка было нужно, чтобы в федеральном законе, в определении прямых количественных ограничений, которые он может вводить только после консультаций с Правительством, «появились» лимиты рефинансирования, установление которых должно относиться к исключительной сфере деятельности Центрального банка? Если учитывать все последовавшие события, связанные с кризисом межбанковского кредитного рынка — системным банковским кризисом, то напрашивается следующий ответ. При подготовке Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» его руководство стремилось запутать вопрос об уровне своей независимости от Правительства при разработке и проведении денежно-кредитной политики для того, чтобы понизить уровень своей ответственности за состояние банковской системы и экономики, выполнение возложенных на Банк России задач и функций.