

Вместо независимости при разработке и реализации денежно-кредитной политики руководство Банка России добилось после принятия федерального закона образца 1995 года независимости в определении размеров и направления использования прибыли, сумм денежного вознаграждения Председателю Банка России, членам Совета директоров и сотрудникам Центрального банка, затрат на хозяйственную деятельность и тому подобное. Между тем в наиболее независимых центральных банках ведущих промышленно развитых стран именно эта сфера их деятельности сохраняется под жёстким контролем правительства или парламента для того, чтобы исключить возможный конфликт интересов между коммерческими и государственными интересами центрального банка. Например, в Великобритании в 1998 году в целях повышения независимости центрального банка в «Закон о Банке Англии» была внесена поправка, в соответствии с которой Министерство финансов лишалось права давать Банку указания, касающиеся разработки и проведения денежно-кредитной политики. Однако в отношении всех остальных вопросов, в том числе в области финансово-хозяйственной деятельности Банка Англии, за Министерством финансов сохранялось такое право. Достаточно строго должна была контролироваться и финансово-хозяйственная деятельность Банка России в соответствии законом 1990 года и его Уставом.

В законе 1990 года определялось, что Банк России является экономически самостоятельным учреждением и осуществляет свои расходы за счёт собственных доходов. Состав сметы расходов и порядок распределения прибыли устанавливались Уставом Банка России, утверждённом 21.06.1991 года. В нём отмечалось, что в распоряжение Центрального банка поступает прибыль, оставшаяся после её распределения Президиумом Верховного Совета РСФСР. При этом Банк России только по согласованию с законодательным органом власти мог определить смету своих доходов и расходов, фонд оплаты труда и другие фонды.

В редакции федерального закона (1995 год) всё изменилось. Теперь Совет директоров Банка России получил право вначале определять размеры прибыли Банка России, которая остаётся в его распоряжении и направляется в резервы и фонды, и лишь потом, если возникнет остаток, он мог перечисляться в доход федерального бюджета. При этом порядок формирования и использования резервов и фондов также устанавливался Советом директоров, который обладал исключительным правом утверждать и смету расходов Центрального банка, и произведённые расходы, не предусмотренные сметой. Решением Совета директоров определялись формы и размеры оплаты труда Председателя Банка России, членов Совета директоров, заместителей Председателя Банка России и других служащих. При таких условиях экономическое благополучие руководства Банка России напрямую ставилось в зависимость от размеров полученной прибыли, которую оно могло использовать по своему усмотрению. Таким образом, **Банк России, по существу, становился крупнейшей коммерческой кредитной организацией, обладающей обширными полномочиями органа**

государственной власти. Сохранение в федеральном законе указания на то, что прибыль не является целью деятельности Банка России, можно расценивать как своего рода фиговый листок, которым стали прикрываться коммерческие интересы руководства Центрального банка, или как овечью шкуру на теле волка. Особенно если принять во внимание снижение ответственности Банка России за состояние российской банковской системы и нечёткие формулировки основных инструментов и методов проведения денежно-кредитной политики. Это позволяло, прикрываясь целями денежно-кредитной политики, проводить операции по купле-продаже государственных краткосрочных обязательств и других государственных ценных бумаг в чисто коммерческих интересах, получая прибыль как за счёт выплаты из бюджета процентов по государственным займам, так и за счёт курсовой разницы между ценой покупки и продажи банкам государственных ценных бумаг. При этом в качестве источника денежных средств для проведения этих и других операций могли использоваться обязательные резервы коммерческих банков, депонированные и заблокированные на резервном счёте в Центральном банке. Все указанные операции, а также кредиты, выдаваемые «нужным» банкам, список которых определялся *во взаимодействии* с Правительством, безусловно, оказывали влияние на размер и динамику денежной массы в стране. Однако к проведению экономически обоснованной денежно-кредитной политики они практически не имели никакого отношения. Таким образом, **независимость Банка России, по существу, превращалась в фактор экономического благополучия руководства Центрального банка, который освобождался от ответственности за состояние банковской системы и социально-экономическое положение в стране.**

Банк России фактически превращался в крупнейший коммерческий банк в мире, обладавший монопольным правом налично-денежной эмиссии и располагавший обширными полномочиями органа государственной власти в области регулирования различных сфер экономической жизни общества. При этом такой банк не мог оказаться банкротом, поскольку все его денежные обязательства определялись единственным платёжным средством, подлежащим по закону обязательному приёму всеми юридическими и физическими лицами в качестве средства расчётов и платежа за товары и услуги и в качестве погашения долга.

В этих условиях особое «звучание» приобретает появление в федеральном законе 1995 года положения, которое сохранилось в неизменном виде и в его ныне действующей редакции; согласно этому положению, Банк России обслуживает клиентов, не являющихся кредитными организациями, в регионах, где отсутствуют кредитные организации. С одной стороны, это было вполне оправданное и необходимое положение закона, обусловленное сложившимися экономическими условиями и недостаточным уровнем развития коммерческих банков. С другой стороны, в законе отсутствовали какие-либо временные ограничения на право обслуживания Банком России таких клиентов. В результате у него не возникало никаких стимулов к созданию условий для появления и развития в

регионах коммерческих банков. Наоборот, после превращения Банка России в кредитную организацию, которая имеет свои коммерческие интересы, он оказывался незаинтересованным в появлении и развитии в этих регионах коммерческих банков. Характерно, что в настоящее время число таких регионов в России не уменьшается, а увеличивается. Вместе с тем по числу филиалов и учреждений Центрального банка, занимающихся расчётным обслуживанием, Россия в настоящее время превышает показатель США примерно в 50 раз и в 2,5 раза — показатели Великобритании, Германии, Голландии, Канады, Италии, Франции, Швейцарии, Швеции и Японии вместе взятых. По состоянию на начало 2002 года Банк России обслуживал свыше 70 тыс. клиентов, которые не являлись кредитными организациями. Общее количество открытых счетов в учреждениях Центрального банка превысило 176 тысяч. Из числа клиентов Банка России, не являвшихся кредитными организациями, только 1,4 тысячи приходилось на организации Федерального казначейства. Для сравнения отметим, что количество кредитных организаций и их филиалов, являвшихся клиентами Центрального банка, на тот момент составляло чуть более трёх тысяч. При этом объём денежных средств на счетах представителей реального сектора экономики в Банке России (которые учитываются при определении размеров денежной массы М-1) составил 374 млрд. рублей, или около 40 % от аналогичного показателя для всех российских коммерческих банков, включая Сберегательный банк ¹. Вряд ли такой объём денежных средств на счетах в Центральном банке принадлежал представителям реального сектора экономики только из тех регионов, где не существовало коммерческих банков и их филиалов. Более вероятной представляется ситуация, при которой Банк России, в нарушение федерального закона, в настоящее время конкурирует с коммерческими банками за клиентуру даже в тех регионах, где коммерческие банки ещё сохранились ². Однако в любом случае приведённые данные свидетельствуют о том, что принятие новой редакции федерального закона «О Банке России» в 1995 году заложило основу для обратной трансформации двухуровневой банковской системы в одноуровневую со всеми вытекающими отсюда социально-политическими и экономическими последствиями.

Отдельно следует отметить, что при этом Банк России и его учреждения, в отличие от коммерческих банков, освобождались от уплаты всех налогов, сборов, пошлин и других платежей на территории Российской Федерации, в то время как на коммерческие банки был установлен налог — даже не на прибыль, а на доходы — в размере 45 %. Из налогооблагаемой базы исключались фактически только расходы на выплату процентов по вкладам, а также некоторые другие затраты,

¹ Payment Systems in Russia. Prepared by the Bank of Russia and the Committee on Payment & Settlement Systems of the Central Banks of the Group of Ten Countries. BIS. September 2003. P. 5, 26

² В 2003 году вступило в силу новое Положение Центрального банка № 198-П от 07.10.2002, зарегистрированное в Министерстве юстиции 23.12.2002, «О порядке расчёта и взимания платы за расчётные услуги Банка России». В нём впервые подробно расписывается порядок взыскания задолженности по оплате расчётно-кассовых услуг с клиентов Центрального банка, не являющихся кредитными организациями, при переходе их на обслуживание в коммерческий банк. Это можно рассматривать как косвенное подтверждение того, что в настоящее время Банк России обслуживает представителей реального сектора экономики не только в регионах, где отсутствуют коммерческие банки, но конкурирует и с коммерческими банками за клиентуру в тех регионах, где коммерческие банки ещё сохранились

непосредственно связанные с проведением банковских операций. Таким образом, в случае полного исполнения банками всех положений налогового законодательства, инструкций Государственной налоговой службы и Банка России и ненахождения путей обхода системы драконовского налогообложения, налоги (в пересчёте на прибыль), подлежащие уплате коммерческими банками, вместе с обязательными платежами во внебюджетные фонды, могли достигать 100 и более процентов от её размеров.

Появлением у руководства Банка России коммерческих интересов в определённой степени можно объяснить его подход к решению, вернее, уклонение от решения проблемы компенсации потерь сбережений граждан, находившихся на счетах Сберегательного банка, в результате резкого инфляционного роста цен и падения покупательной стоимости денег. Позиция руководства Банка России заключалась в том, что решить эту проблему не представлялось возможным, поскольку в случае полной компенсации вкладов населению денежная масса в стране увеличится вдвое, а следовательно, «мнимые» приобретения граждан вновь обернутся потерями в результате очередного всплеска инфляции³.

Однако необходимо обратить внимание на один важный аспект. Сберегательный банк Российской Федерации в отличие от населения указанные деньги вовсе не потерял. Логично было бы предположить, что как ведущий и крупнейший банк в стране, он смог эффективно воспользоваться вложенными населением средствами и разместить их в активы, обеспечивающие ему доход, по крайней мере, на уровне инфляции. Сберегательный банк был одной из первых кредитных организаций, получивших лицензию Банка России на осуществление операций с иностранной валютой и имевших право конвертировать вложенные населением рубли в полноценные доллары и марки. Благодаря только такой несложной операции у него существовала возможность не просто застраховать себя от потерь, но и получить значительную прибыль. Более того, в отличие от большинства других российских коммерческих банков, для которых в 1993 году Центральный банк установил жёсткие ограничения на подобные операции в результате введения «лимитов открытой валютной позиции», для Сберегательного банка указанные лимиты определялись в индивидуальном порядке. Таким образом,

³ Напомним, что реформа 1991 года, когда были «отпущены» цены и заморожены вклады, привела в 1992 году к системному кризису сбережений. По данным Общества защиты интересов вкладчиков, своих сбережений на общую сумму около 11 трлн. рублей недосчитались 70 млн. человек, доверивших свои средства Сберегательному банку. К настоящему времени их количество, конечно, уменьшилось: кто-то умер, кто-то уехал из страны. Достаточно большое количество обманутых граждан не предъявляют претензий, не надеясь что-либо вернуть. Но более половины так называемых «дореформенных» вкладчиков ведут борьбу за свои «кровные». В ответ правительство и Центральный банк открыто предлагают отделаться незначительными компенсациями определённым категориям граждан или вообще забыть об этом долге. Аргументы противников компенсации вкладов озвучены многократно: сумма задолженности огромная, превышает всю денежную массу в стране (хотя достоверность её подсчётов Центральным банком вызывает большие сомнения). Однако вкладчики и не требуют единовременных выплат. Главное, чтобы был запущен механизм компенсационных выплат с индексацией. В настоящее время вкладчики фактически требуют приравнять их права к правам внешних кредиторов. Сейчас же наблюдается явный дисбаланс в пользу иностранных кредиторов. Так, в 2002 году по внешним долгам было выплачено 14 млрд. долларов, а в погашение долга перед российскими гражданами — почти в 30 раз меньше — 16,7 млрд. рублей. См.: www.rbcdaily.ru/news/market/index.shtml?2003/11/06/47853

Сберегательный банк если и отличался от других коммерческих банков, которые вполне благоприятно ощущали себя на «инфляционной волне», то только большим спектром возможностей⁴. Иными словами, **инфляционным потерям населения противостояли доходы, или приобретения, Сберегательного банка.**

Всё вышесказанное позволяло бы решить проблему компенсации сбережений населения в Сберегательном банке следующим образом. Правительство и Банк России принимали решение о выпуске Сберегательным банком на всю сумму вкладов населения акций и передаче их бесплатно пострадавшим вкладчикам. Определённой части вкладчиков соответствующего возраста могла быть предоставлена возможность продажи указанных акций государству по курсу, который бы позволял практически полностью компенсировать их потери в результате инфляции. Остальные вкладчики, получив акции, предоставлявшие им право на участие в прибыли Сберегательного банка и (возможно, в несколько ограниченном виде) право на участие в управлении им, могли бы продать их иным инвесторам по рыночному курсу. Как нам представляется, большинство вкладчиков — акционеров достаточно быстро бы поняли, что массовый выброс акций на рынок может привести к падению их стоимости, и в результате они могут опять пострадать, а участие в прибыли Сберегательного банка позволит им, хотя и не сразу, компенсировать свои потери от обесценивания рубля. Для того чтобы никто не смог скупить контрольный пакет акций и фактически стать хозяином Сберегательного банка, потеснив Банк России, могли быть, во-первых, установлены жёсткие ограничения на долю акций Сберегательного банка, которая могла бы принадлежать одному или связанной группе акционеров, во-вторых, за Банком России могла бы сохраниться «золотая акция», позволяющая блокировать неприемлемые решения собрания акционеров.

Сберегательный банк, конечно, в результате подобного увеличения уставного капитала никаких дополнительных средств не приобрёл бы. Но, во-первых, можно считать, что он их уже получил — как абсолютный монополист, имевший право на привлечение сбережений населения, которые в результате инфляции обесценились. Во-вторых, Правительство и Банк России могли таким образом разрешить острую социальную проблему, связанную с неприятием значительной частью населения страны рыночных преобразований, которые «внедрялись» в российскую действительность без должной осмотрительности. В-третьих, государство могло получить дополнительные налоговые поступления от транзакционных операций с акциями. Не говоря уже о потоках доходов, которые мог вызвать численный рост финансовых институтов, осуществляющих депозитарные, консультационные,

⁴ Расчёты, произведённые группой российских и иностранных учёных в отношении 627 банков, показали, что только в 1994 году инфляционное перераспределение доходов через российские коммерческие банки составило 10—15% валового внутреннего продукта. Из них около 45 % могли присваиваться банками, а остальная часть — конечными заёмщиками из небанковского сектора экономики путём получения ссуд на условиях отрицательной процентной ставки. См.: Букато В.И., Головин Ю.В., Львов Ю.И. Банки и банковские операции в России. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика. 2001. С. 61

страховые, актуарные и множество других инжиниринговых финансовых услуг, сопутствующих операциям с акциями. В-четвёртых, что, на наш взгляд, является важным социальным аспектом решения проблемы компенсации потерь обманутым вкладчикам в предложенной форме, граждане страны получили бы реальные «титулы собственности», а не «дутые ваучеры». Акции Сберегательного банка можно было бы хранить, продавать, передавать по наследству и осуществлять другие коммерческие операции, например, отдавать в залог при получении кредита. Как следствие, возрастала бы коммерческо-юридическая грамотность населения и масштабное увеличение бизнес-потенциала государства. При этом более половины граждан страны имели бы реальное обеспечение под банковские кредиты. Всё это могло способствовать и развитию ипотеки не на словах, а на деле, общему ускорению экономического роста.

Однако в условиях, когда роль коммерческой составляющей в решениях, принимаемых руководством Банка России, существенно возросла, такой вариант решения социально-экономических проблем его явно не мог устраивать. В этом случае руководство Банка России как главный акционер Сберегательного банка не могло уже рассчитывать на сохранение размеров ранее получаемой им прибыли от его деятельности. Коммерческие и государственные интересы руководства Банка России вновь вошли в противоречие друг с другом.

В определённой мере коммерческими интересами Банка России можно объяснить и его стремление к расширению объёмов обязательных резервов, депонируемых коммерческими банками на резервном счёте. Используемые методы, порядок расчёта и условия поддержания обязательных резервов путём их блокирования на резервном счёте в Центральном банке позволяли ему получить бесплатные ресурсы для осуществления прибыльных операций на открытом рынке. Понятно, что при наличии непосредственной заинтересованности в получении прибыли у руководства Банка России не возникало желания выплачивать коммерческим банкам проценты по обязательным резервам. Это привело бы к уменьшению прибыли Центрального банка. Поэтому его руководство даже не задумывалось о том негативном эффекте, который оказывают обязательные резервы на финансовое состояние и платёжеспособность коммерческих банков, условия экономического развития страны. Из бесед с представителями исполнительной и законодательной власти в стране автор пришел к заключению, что, хотя они в полной мере не осознавали негативных последствий от использования инструментов денежно-кредитного регулирования Банком России, у них сложилось понимание того, что его цели далеко не всегда могут быть охарактеризованы как «кристально чистые». Приведём один пример. После дефолта 1998 года по инициативе Смыслова Валентина Ивановича и Белякова Олега Сергеевича⁵ у автора состоялась встреча с господином Маслюковым Юрием Дмитриевичем,

⁵ Автор благодарен судьбе за то, что ему на протяжении почти восьми лет посчастливилось дружить, беседовать и учиться у «последних из могикан» советской оборонки, которые с отеческой заботой опекали автора, мудро поправляли, а скорее направляли его исследования, давая глубокий анализ развития и стагнации экономики СССР, которая практически вся была

занимавшим в то время пост первого вице-премьера правительства. В ходе беседы был затронут вопрос об обязательных резервах коммерческих банков. Автор рассказал о международном опыте, о необходимости снижения нагрузки на коммерческие банки как одном из условий преодоления кризиса, обеспечения экономического роста и пополнения государственного бюджета. В частности, предлагалось обязать Банк России выплачивать банкам проценты на депонируемые обязательные резервы в размере, который хотя бы компенсировал их потери в результате инфляции. После сорокаминутной беседы Юрий Дмитриевич с пролетарской прямоотой сказал, что наверняка этих обязательных резервов у Центрального банка уже нет, потому что ему известны все резервы Центрального банка, но про эти он ещё не слышал. Чтобы снять напряжённость, автор пошутил и предложил, чтобы их искала Генеральная прокуратура. После секундной паузы мой собеседник сказал, что это бесполезно — не найдут, если Центральный банк спрятал, — никогда не найдут.

В отличие от Банка России, руководство Федеральной резервной системы США неоднократно ставило вопрос перед Конгрессом о разрешении выплачивать банкам проценты по обязательным резервам⁶, стремясь снизить их негативный эффект и нагрузку на банки. Кроме того, в Федеральной резервной системе ясно понимали, что в этом случае у банков будет отсутствовать стремление занижать реальные объёмы их обязательств, которые учитывались при определении размеров обязательных резервов. Это способствовало бы тому, что представляемая банками отчётность, как и рассчитываемые на её базе показатели размеров и динамики денежной массы, в большей степени соответствовала действительности. Следовательно, принимаемые Федеральной резервной системой решения в области денежно-кредитного регулирования были бы более сбалансированными, обоснованными и взвешенными. Кстати, не только Федеральная резервная система США сталкивалась с проблемой

подчинена решению задач в интересах военно-промышленного комплекса страны, а люди, как следствие, владели рабское существование — «лес рубят, щепки летят». Они щедро делились своим жизненным опытом, скрупулезно объясняя и приоткрывая партийно-политическую кухню от нарезки мяса с костей экономики страны («с кости еще и мяса слизнуть») до заваривания острейшей «каши» военно-политических конфликтов на полях холодной войны в третьей четверти двадцатого века; от восстановления народно-хозяйственного комплекса великой державы после кровавой, никому не нужной Второй мировой войны до становления современной России — этого, по их словам, огрызка СССР. Закоренелые атеисты, сами того не подозревая, наставляли автора словами апостола Павла: «Укрепите опустившиеся руки и ослабевшие колени... и ходите прямо ногами вашими... Старайтесь иметь мир со всеми и святость, без которой никто не увидит Господа». (Евр. 12, 12—14). Вечная и благодарная память дорогим Олегу Сергеевичу и Валентину Ивановичу. По русскому обычаю мы говорим вслед ушедшим собратьям: Царство Небесное, вечный покой. Господь да упокоит Ваши души в селениях праведных и сотворит Вам вечную память! И выпиваем рюмку русской водки, которую Вы очень уважали. Смыслов В. И. (1928—2004) прошел путь от мастера до директора Зеленодольского судостроительного завода и от Первого Заместителя Министра судостроительной промышленности СССР до Первого заместителя Председателя (1987—1991) Госплана СССР по планированию и обеспечению девяти оборонных отраслей промышленности, Министерства обороны СССР, КГБ СССР и МВД СССР. Ничего себе участочек работы. Валентин Иванович запомнился мне строгостью к себе и исключительной добропорядочностью по отношению к людям, которая так присуща старым питерским интеллигентам. Беляков О.С. (1933—2003) прошёл тяжелую жизненную школу от курсанта Высшего военно-морского училища до депутата СССР. Великолепная эрудиция и неистощимое трудолюбие позволяли ему легко руководить оборонным отделом ЦК КПСС (1985—1989) и заведовать Отделом по вопросам обороны и безопасности государства при Совете обороны СССР, при Президенте СССР (1989—1991). Олег Сергеевич запомнился мне вечнокурящим, чуть-чуть прихрамывающим (сломав ногу) и с неизменной гримасой улыбки на живом лице старого моряка

⁶ Подробнее см.: Feinman J.N. Reserve Requirements: History, Current Practice, and Potential Reform. Federal Reserve Bulletin. June 1993. P. 569—589

недостаточно достоверной отчётности банков, связанной с чрезмерной нагрузкой, которую оказывали на банки обязательные резервные требования. После образования Евросистемы и начала выплат банкам процентов по обязательным резервам (это облегчило банкам решение проблемы их поддержания) в ряде стран, в частности в Германии, было отмечено существенное увеличение остатков по банковским счетам, подлежащим резервированию, а следовательно, учёту при определении количественных показателей денежной массы⁷. Тем не менее, Конгресс США неоднократно отказывался принимать решение о предоставлении Федеральной резервной системе права выплачивать проценты банкам по обязательным резервам. Мотивировалось это соображениями о возможном снижении прибыли Федеральной резервной системы. Дело в том, что американских конгрессменов волновала проблема сокращения доходной части федерального бюджета, в которую ежегодно зачисляется порядка 95 % прибыли Федеральной резервной системы. В отличие от Федеральной резервной системы США, для Банка России не требовалось согласие парламента на принятие решения о выплате банкам процентов по обязательным резервам. Вместе с тем вопрос о возможном снижении прибыли Центрального банка и здесь занимал одно из первых мест. Однако, в отличие от США, в России он не был связан с проблемой наполняемости государственного бюджета, поскольку основная часть прибыли Центрального банка направлялась не в бюджет, а использовалась по усмотрению руководства Банка России.

Незначительное ограничение возможностей руководства Банка России по использованию прибыли произошло в феврале 1997 года. Это был период разгара проводимой государством налоговой войны со своими гражданами. Основными жертвами данной войны стали представители малого и среднего бизнеса, что привело к значительным социально-экономическим потерям для экономики и явилось одним из факторов, обусловивших кризис 1998 года. Когда стало ясно, что закрыть «чёрную дыру» в бюджете, образовавшуюся в результате перераспределения национального дохода и национального богатства в пользу олигархических групп, за счёт «снятия трёх шкур» с налогоплательщиков оказывается невозможным, в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» была внесена поправка. Было установлено, что 50 % прибыли Банк России всё-таки должен перечислять в федеральный бюджет.

Интересно отметить, что утверждение данной поправки парламентом практически совпало по времени с решением руководства Банка России впервые ввести обязательные резервы по вкладам и депозитам физических лиц в рублях для Сберегательного банка⁸. Это решение неизбежно должно было привести к снижению прибыли Сберегательного банка, которую теперь Банку России (как его главному акционеру) предстояло делить с бюджетом. Вместе с тем оно позволяло существенно расширить

⁷ Подробнее см.: Monetary Analysis: Tools and Applications. Ed. by H.J. Kloeckers, C. Willeke. European Central Bank. August 2001

⁸ Норматив обязательных резервов по вкладам и депозитам физических лиц в рублях для Сберегательного банка был установлен с 01.12.1996 года в размере 10 %.

ресурсные возможности Центрального банка в результате дополнительных поступлений средств на резервные счета в Банке России. Таким образом, в этой шахматной партии, пожертвовав пешкой, Центральный банк оставил за собой «качество», оперативный простор и ушёл от потери темпа игры. Причём, оценивая его лоббистские возможности, можно сделать предположение, что в этой партии Государственная Дума играла в поддавки. Ведь фактические размеры прибыли Банка России с 1995 года законодатели перестали контролировать, и Совет директоров Центрального банка мог манипулировать величиной балансовой прибыли, самостоятельно определяя и утверждая смету своих расходов.

Следует также отметить ещё одно совпадение, которое можно рассматривать в качестве ответа Банка России на «покушение» на получаемую им прибыль. В конце января 1997 года его руководство принимает решение о введении с 1 января 1998 года платы за расчётное обслуживание кредитных организаций и других клиентов Банка России. Формально введение платы обосновывается необходимостью создания «условий для развития альтернативных услуг частного сектора — негосударственных расчётных (клиринговых) палат, поощрения конкуренции и нововведений в области проведения расчётных операций»⁹. Руководство Банка России даже не смутила полная абсурдность подобного обоснования. Ведь в соответствии с действующим законодательством и требованиями Центрального банка все коммерческие банки обязаны были иметь корреспондентский счёт в Банке России и ни одна негосударственная расчётная (клиринговая) палата не могла появиться не только без его лицензии, но и без его активной поддержки. Вероятно, такое обоснование цели введения платы за расчётное обслуживание Банк России «списал» у своих коллег в США. В 1980 году, когда с американских коммерческих банков стала взиматься плата за пользование расчётными услугами Федеральной резервной системы, этот аргумент также приводился в качестве обоснования такого нововведения. В Центральном банке, видимо, посчитали, что раз он «прошёл» в США, то будет считаться весомым и в России¹⁰. Проблема, однако, в том, что до 1980 года Федеральная резервная система США предоставляла услуги в области расчётного обслуживания только своим банкам-членам, которые составляли примерно одну треть от общего количества коммерческих банков в стране. Банки, не являвшиеся её членами до этого времени, могли пользоваться лишь услугами банков-корреспондентов и частными межбанковскими расчётными (клиринговыми) системами, которые, естественно, взимали за это с них соответствующую плату. С 1980 года все банки получили право

⁹ «Сообщение» Центрального банка Российской Федерации от 23.01.1997 года. На последнем месте в перечне целей введения платы за расчётное обслуживание указывалось «возмещение определённых затрат Центрального банка». Видимо, под этими «определёнными затратами» скрывались и 50 % прибыли, которые он теперь вынужден был перечислять в федеральный бюджет

¹⁰ Характерно, что в материалах о системе расчётов и платежей в России, которые были подготовлены Банком России для Комитета по платёжным и расчётным системам и которые преподносятся как вклад в общее понимание платёжных систем в России в международном масштабе, Центральный банк в качестве цели введения платы за расчётное обслуживание банков называет именно «демонополизацию платёжной системы». См.: Payment systems in Russia. Prepared by the Bank of Russia & the Committee on Payment and Settlement Systems of the central banks of the Group of Ten countries. Bank for International Settlements. September 2003. P. 16

пользоваться расчётными услугами Федеральной резервной системы. Понятно, в этих условиях сохранение бесплатного расчётного обслуживания коммерческих банков могло вызвать существенный передел рынка расчётных услуг и изменение денежных потоков, монополизацию Федеральной резервной системой указанного рынка. Это могло привести к серьёзным негативным последствиям с точки зрения обеспечения стабильности банковской системы и системы расчётов в стране. Поэтому введение платы за расчётное обслуживание Федеральной резервной системой, в отличие от Банка России, действительно можно рассматривать как «условие развития альтернативных услуг частного сектора», «поощрения конкуренции и нововведений в области проведения расчётных операций». При этом не следует забывать, что американские коммерческие банки, в отличие от российских, не были обязаны иметь корреспондентский (или клиринговый) счёт в Федеральной резервной системе, а лишь имели на это право. Коммерческие банки были обязаны иметь резервный счёт в Федеральном резервном банке, который используется в режиме корреспондентского счёта, в случае если установленные обязательные резервные требования не могли быть выполнены за счёт наличных денег, находившихся в кассах самих банков. Вместе с тем всем коммерческим банкам была предоставлена возможность воспользоваться правом компенсации затрат на оплату расчётных услуг путём поддержания так называемых расчётных депозитов на счетах в Федеральном резервном банке. Для этого банк мог заключить с ним соглашение о поддержании определённых остатков средств на резервном (или клиринговом) счёте¹¹ в дополнение к суммам, засчитываемым в качестве обязательных резервов. На сумму указанных остатков федеральные резервные банки начисляли процентный доход, который засчитывался в качестве оплаты расчётных услуг Федеральной резервной системы. Таким образом, «переписывание» Банком России обоснования введения платы за расчётные услуги у Федеральной резервной системы США можно считать, по меньшей мере, неуместным. К сожалению, в условиях монополизации Банком России «права на истину» в вопросах регулирования банковской деятельности это не имело и не имеет для него принципиального значения.

В отличие от Федеральной резервной системы США, Банк России вопрос о выплате процентов по остаткам средств на резервных и корреспондентских счетах российских банков даже не рассматривал. Однако при введении платы за расчётное обслуживание коммерческих банков Центральный банк установил повышенные тарифы при использовании банками платёжных документов на бумажных носителях, что обосновывалось им необходимостью стимулирования внедрения банками современных электронных систем расчётов. В данном случае также использовался «опыт» Федеральной резервной системы. Правда, в США под бумажными носителями понимались не платёжные поручения на бумажных носителях, а чеки коммерческих банков, передаваемые на инкассо в Федеральную резервную систему. Такие услуги Банк России вообще отказался предоставлять российским

¹¹ С 1998 года в США больше не существует деления на резервные и клиринговые счета коммерческих банков в Федеральных резервных банках. Все средства учитываются на едином основном счёте банка в Федеральной резервной системе

коммерческим банкам. Между тем федеральные резервные банки, принимая на инкассо чеки коммерческих банков, гарантировали зачисление им на счёт денежных средств в течение двух дней, независимо от того, будут ли к этому времени списаны средства со счёта банка-эмитента, и несмотря на то, что на практике период между зачислением средств по чеку на счёт одного банка и списанием средств со счёта другого банка может достигать десяти дней. В результате в банковской системе США постоянно возникает дополнительный объём ликвидных ресурсов. В России, при межрегиональных расчётах платёжными поручениями, Центральный банк списывал средства со счёта банка-отправителя в день получения платёжного поручения, а зачисление средств на счёт банка-получателя могло состояться и через десять дней. Таким образом, в отличие от Федеральной резервной системы США, Банк России, выполняя функции расчётного центра для коммерческих банков, способствовал дополнительному сокращению общей ликвидности банковской системы. Такая практика сохранялась до конца 1998 года. До этого времени основной объём платёжных поручений представлялся в его расчётные центры на бумажных носителях. Использование платёжных документов на бумажных носителях было связано не с нежеланием коммерческих банков воспользоваться системой электронных платежей, а с неготовностью расчётной сети Банка России в необходимом объёме обеспечить проведение межрегиональных электронных расчётов. Таким образом, по крайней мере до конца 1998 года взимание повышенного тарифа в отношении платёжных документов на бумажных носителях не может рассматриваться в качестве меры, направленной на стимулирование внедрения банками электронных средств связи и передачи информации. Кстати, Положение № 36-П «О межрегиональных электронных расчётах, осуществляемых через расчётную сеть Банка России», было принято только 23 июня 1998 года, то есть менее чем за месяц до дефолта, который поставил коммерческие банки перед необходимостью разрешения куда более острых проблем. При этом коммерческие банки при межрегиональных расчётах, осуществляемых посредством представления в расчётно-кассовые центры Центрального банка платёжных поручений на бумажных носителях, были вынуждены оплачивать данные услуги Банка России по более высокому тарифу. Всё это свидетельствует о том, что при введении платы за расчётные услуги и определении конкретных тарифов Банк России воспользовался своим монопольным правом и положением в системе межбанковских расчётов, которое ему предоставляло и предоставляет действующее законодательство и которое им было использовано в своих коммерческих интересах. Ни о каких целях демонополизации системы расчётов, которые якобы преследовал Банк России, вводя плату за расчётное обслуживание банков, о которых заявляло и по-прежнему заявляет его руководство, речь просто идти не может. Возможность использования банками альтернативных систем расчётов, например посредством развития корреспондентских отношений, оказалась под большим вопросом вследствие крушения рынка межбанковских кредитов в августе 1995

года. После банкротства крупнейших российских банков в 1998 году на перспективах развития системы корреспондентских отношений можно было на долгое время поставить крест.

С развитием системы электронных расчётов, осуществляемых через расчётную сеть Банка России, связано ещё одно достаточно тёмное пятно в его деятельности, появление которого было обусловлено возможными коммерческими интересами его руководства. Дело в том, что формирование автоматизированных систем банковских расчётов, обмен электронными платёжными документами между коммерческими банками и Центральным банком предполагает повышенное внимание к созданию и эксплуатации систем безопасности и защиты электронных платёжных документов от несанкционированного доступа третьих лиц, подтверждения и проверки достоверности электронных платёжных документов. Всё это требует разработки и постоянного совершенствования программно-аппаратных средств защиты электронных платёжных документов. Понятно, что эта работа вряд ли может быть осуществлена только силами Центрального банка. Вполне естественно, что для разработки и установки средств и систем защиты он может и должен привлекать, желательно на конкурсной основе, специализированные, в том числе коммерческие, организации, имеющие лицензии соответствующих органов государственной власти. Однако после принятия Банком России разработанных данными организациями программно-аппаратных систем защиты, продажи или передачи их в аренду коммерческим банкам, он должен нести определённую ответственность за возможные убытки кредитной организации, связанные с низким качеством программных комплексов и систем защиты информации. Например, за убытки, которые были причинены коммерческим банкам вследствие утечки информации, её хищения, подделки, копирования, несанкционированного доступа третьих лиц, перехвата паролей и секретных ключей и тому подобное, которые они потерпели, несмотря на надлежащее соблюдение банками требований безопасности, связанных с использованием данных программно-аппаратных систем, а также дополнительно установленных организационных мероприятий.

Между тем «под крышей» Банка России появились две коммерческие фирмы, обладающие необходимыми лицензиями органов государственной власти, которые получили от него монопольные права на поставку коммерческим банкам программно-аппаратных комплексов и систем защиты информации. Для заключения с Центральным банком договоров об обмене электронными документами через его расчётную сеть коммерческие банки были обязаны приобрести у одной из этих фирм указанные программно-аппаратные комплексы и системы защиты информации. При этом в договорах, которые банки должны были заключать с Центральным банком, от них требовалось зафиксировать тот факт, что они признают используемые ими системы защиты информации достаточными для защиты от несанкционированного доступа, подтверждения авторства и подлинности электронных документов. Вместе с тем устанавливалось, что в случае возникновения ущерба и при отсутствии доказательств

неисполнения (ненадлежащего исполнения) Банком России или коммерческим банком обязательств по заключённому между ними договору, риск убытков несёт сторона, чьей электронно-цифровой подписью был подписан электронный документ, исполнение которого повлекло за собой убытки. Причём отмечалось, что Центральный банк не несёт ответственности в случае неисправности используемых коммерческим банком программно-аппаратных средств и каналов связи, предоставленных третьими лицами¹². Вопрос об ответственности за возможные убытки банка по причине некачественного программного продукта или системы защиты информации центробанковские чиновники рекомендовали банкам отразить в договоре, заключаемом между ними и одной из поддерживаемых Банком России фирм-монополистов. Однако понятно, что реализовать такую рекомендацию на практике было возможно только при одном условии — если бы в соглашении между самим Банком России и указанными фирмами существовал соответствующий пункт, на основании которого фирмы, получившие монопольные права на предоставление коммерческим банкам в аренду программных комплексов системы защиты информации, были обязаны предусмотреть в договорах с коммерческими банками условия наступления своей ответственности. Например, за убытки банкам, которые могут произойти по причинам, связанным с ненадлежащим обеспечением защиты информации, возможностью перехвата паролей и секретных ключей, внесения несанкционированных изменений в программные средства со стороны третьих лиц, уничтожение, подделку, копирование или блокирование информации и тому подобное. Однако никаких шагов в этом направлении руководством Банка России предпринято не было. Естественно, что в этом случае ни о каких конкретных обязательствах и ответственности данных фирм за возмещение убытков банкам, которые были бы зафиксированы в предлагаемых ими условиях договора, не могло быть и речи. Любые попытки и предложения коммерческих банков внести соответствующие поправки в текст договора руководством этих фирм отвергаются с порога. Мы уже не говорим о том, что монопольное положение на рынке определяет и монопольную цену предоставляемых товаров и услуг. Понятно, что такие льготные условия «коммерческого существования» для данных фирм вряд ли могли быть обеспечены для них Банком России только «за красивые глаза». Таким образом, **коммерческая составляющая в деятельности Центрального банка при одновременном снижении уровня его ответственности приводит к тому, что для коммерческих банков существенно повышаются операционные риски, связанные с возможными недостатками и сбоями в работе программно-аппаратных комплексов и систем защиты информации.** Более того, в этой связи возникает вопрос об уровне экономической безопасности как коммерческих банков, так и их клиентов, общей экономической безопасности государства.

¹² См.: Приложение 1 к Положению Банка России «О правилах обмена электронными документами между Банком России, кредитными организациями (филиалами) и другими клиентами Банка России при осуществлении расчётов через расчётную сеть Банка России» № 20-П от 12.03.1998 года, в редакции от 11.04.2000 года

Незначительный «укол» по коммерческим интересам Центрального банка был нанесён в августе 2001 года. В соответствии с новой редакцией Налогового кодекса Российской Федерации было принято решение о том, что прибыль Банка России, не связанная с выполнением им функций, предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», должна подлежать налогообложению на общих основаниях. Однако при такой формулировке в условиях сохранения множества достаточно расплывчато определённых функций в Федеральном законе «О Банке России» к его прибыли, подлежащей налогообложению, может относиться только та её часть, которая поступает в Банк России от участия в капитале Сберегательного банка и ряда других коммерческих банков. Основной объём доходов, получаемых Банком России за счёт проводимых им операций, можно отнести к доходам, получаемым в процессе реализации установленных законом функций. Все они определены таким образом, что позволяют практически любые доходы Банка определить как связанные с его основной деятельностью. Таким образом, Банк России не очень потерял, а бюджет мало что приобрёл в результате указанных налоговых нововведений. Тем более что, во-первых, Центральный банк сохранил за собой возможность манипулировать размерами фактически полученной прибыли путём искусственного завышения своих издержек. Дело в том, что прибыль, подлежащая перечислению в бюджет, определяется только после утверждения финансовой отчётности Советом директоров, который имеет право утверждать произведённые расходы, не предусмотренные сметой. Во-вторых, за счёт уплаты налоговых платежей сокращалась та часть, которая должна была направляться в федеральный бюджет. Теперь 50 % фактической прибыли, подлежащей перечислению в бюджет, исчислялись после уплаты налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом. Таким образом, коммерческая составляющая, которая может оказывать существенное влияние на характер деятельности Банка России, в результате указанных нововведений не исчезла, а стала более тонко маскироваться.

Проблема возникновения конфликта коммерческих и государственных интересов в деятельности центрального банка существует во всех странах мира ввиду его особого статуса как органа государственного регулирования экономики. В отличие от всех других органов государственной власти, затраты на деятельность центрального банка покрываются не из государственного бюджета, а за счёт его собственных доходов. В этих условиях всегда существует вероятность того, что центральный банк может «скатиться на коммерческие рельсы»¹³. Если проецировать опыт зарубежных стран на нашу действительность, то можно заключить: для того чтобы исключить или ограничить возможный

¹³ «Я согласен с тем, чтобы руководитель государственного банка именовался управляющим, если ему это нравится. Такие титулы ничего не стоят. Я согласен с тем, чтобы он получал высокое жалование, поскольку в любом случае оно будет выплачиваться банком. Что же касается предложения запретить управляющему заниматься предпринимательством, то я думаю, что трудно воспрепятствовать руководству банка использовать в своих интересах сведения о действиях правительства и движения капиталов». Из этого высказывания Наполеона, см.: Платов А. Так говорил Наполеон. М.: Мир. 2003. С. 554, как минимум, следует, что методы решения проблемы использования высокопоставленными чиновниками своего служебного положения для личного обогащения в Банке России «черпают из забытых газет времен Очаковских и покоренья Крыма». Ссылка на то, что эта проблема существовала всегда и никогда не поддавалась полному решению, не выдерживает критики

конфликт между коммерческими интересами Банка России и выполнением возложенных на него задач и целей денежно-кредитного регулирования, требуется, во-первых, более жёсткий контроль над распределением прибыли и сметой его расходов со стороны либо исполнительной либо законодательной власти. Во-вторых — устранение какой-либо зависимости объёмов получаемых доходов его руководством от размеров прибыли Банка России. Только в этом случае можно говорить о том, что получение прибыли не является целью деятельности Центрального банка, а возложенные на него функции государственного регулирования банковской системы не используются в собственных корыстных экономических интересах.

Для того чтобы понять, каким образом указанная проблема решается в других государствах, рассмотрим порядок распределения прибыли, получаемой центральными (национальными) банками, установленный в статьях законов о национальных банках в ряде развитых стран мира. В Австрии до 10 % прибыли её Национального банка должно направляться в пенсионный фонд — до достижения им размеров, позволяющих исходя из фактически произведённых расчётов обеспечивать выплату пенсий бывшим сотрудникам банка. Из оставшейся части 90 % направляется в федеральный бюджет, а 10 % распределяется по решению общего собрания акционеров. Акционерами Национального банка Австрии могут быть только граждане Австрии, а также юридические лица-резиденты, основная часть уставного капитала которых не может прямо или косвенно принадлежать иностранцам. Причём размеры дивидендов, выплачиваемых акционерам, не могут превышать 10 % годовых на одну акцию¹⁴. В Германии 20 % прибыли Бундесбанка должны направляться в резервный фонд — до достижения им 2,5 млрд. евро. Средства резервного фонда могут быть использованы только на покрытие убытков. Оставшаяся часть прибыли направляется в федеральный бюджет¹⁵. В Испании ежегодная смета расходов Банка Испании после утверждения Советом директоров представляется на рассмотрение правительства, которое передаёт её в парламент для утверждения. Распределение прибыли Банка Испании определяется правительством, которое на основе рекомендаций министра финансов и экономики утверждает годовой баланс и отчёт о прибылях и убытках Банка Испании. Утверждённые правительством баланс и отчёт о прибылях и убытках Банка Испании направляются правительством в парламент в информационных целях¹⁶. В Италии до 20 % прибыли Банка Италии по рекомендации Совета директоров может направляться в резервный фонд для достижения им определённых размеров. После этого выплачиваются дивиденды акционерам, которые не могут превышать 6 % на вложенные средства. Из оставшейся части до 20 %, опять же по рекомендации Совета директоров, могут быть

¹⁴ Oesterreichische Nationalbank. См.: www.oenb.at

¹⁵ Bundesbank Act. September 2002. См.: www.bun-desbank.de. К моменту введения евро резервный фонд Бундесбанка был определён и сформирован в сумме 5 млрд. немецких марок. После конверсии в евро величина резервного фонда была округлена до 2,5 млрд. евро. В результате образовался остаток в сумме 113 млн. евро. По итогам 2002 года этот остаток был зачислен в состав прибыли Бундесбанка, подлежащей перечислению в федеральный бюджет. Deutsche Bundesbank. Annual report 2002. P. 176

¹⁶ Law of Autonomy of the Banco de Espan~a, as of April 28. 1998. Art. 4

направлены в специальные стабилизационные фонды и до 4 % — на дополнительные выплаты акционерам банка. Оставшиеся не менее 76 % прибыли поступают в распоряжение государства. Акционерами Банка Италии могут быть только сберегательные банки, государственные кредитные организации, другие кредитные организации, имеющие право осуществлять банковские операции, организации социального страхования и страховые компании. При этом большинство акций Банка Италии должно принадлежать государственным кредитным организациям или кредитным организациям, основная часть уставного капитала которых принадлежит государству¹⁷. В США прибыль Федеральной резервной системы после выплаты дивидендов по акциям банков — членов Федеральной резервной системы, которые по закону обязаны быть акционерами одного из 12 федеральных резервных банков, перечисляется на счёт казначейства США. Величина выплачиваемых дивидендов по акциям коммерческих банков — членов Федеральной резервной системы ограничивается 6 % на вложенные средства. В результате около 95 % полученной ею прибыли ежегодно пополняют федеральный бюджет США. Например, в 2001 финансовом году доходы бюджета возросли на 3,8 млрд. долларов США за счёт чистой прибыли Федеральной резервной системы за 2000 финансовый год¹⁸. В Швеции отчёт о прибылях и убытках центрального банка (Риксбанка) утверждается парламентом страны, который принимает решение о распределении его прибыли. Правда, в случае если резервный фонд Риксбанка станет меньше 500 млн. шведских крон, законом определено, что не менее 10 % прибыли должно направляться в резервный фонд до достижения им вышеуказанной величины. Ежегодно смета административных расходов Риксбанка должна представляться на рассмотрение комитета парламента (Риксдага) по финансам¹⁹. В соответствии с законом о Банке Японии смета административных расходов Банка ежегодно утверждается министром финансов Японии. Банк Японии обязан дважды в год представлять на утверждение министру финансов полугодовой и годовой баланс и отчёт о прибылях и убытках, после чего эти документы подлежат публикации в открытой печати. Прибыль Банка Японии в размере 5 % направляется в резервный фонд. Не более 5 % прибыли может быть направлено на выплату дивидендов по акциям банка, не менее 55 % которых должно принадлежать государству. Выплаты дивидендов на одну оплаченную акцию не могут превышать 5 % годовых. Оставшаяся часть прибыли направляется в доход государственного бюджета²⁰.

Как видно из приведённых примеров, во всех указанных странах, независимо от формы организации центрального банка как юридического лица и от того, за счёт каких источников сформирован его уставный капитал, в законах о центральных банках достаточно чётко определены порядок и направления использования получаемой ими прибыли с целью не допустить возможности

¹⁷ Statute of the Banca d'Italia, as of April 24, 1998. См.: www.bancaditalia.it

¹⁸ Federal Reserve Act, Section 7 — Division of Earnings. См.: www.federalreserve.gov

¹⁹ The Sveriges Riksbank Act, as from July 1, 2003. Chapter 10. art. 2.

²⁰ The Bank of Japan Law (preliminary translation by the Bank of Japan), as of January 6, 2001. Art. 51—52

превращения центрального банка в обычный коммерческий банк, чтобы получение прибыли не являлось основной целью деятельности руководства центрального банка или не играло существенную роль при принятии им тех или иных решений и действий. В этих же целях достаточно жёстко контролируются размеры, порядок и условия выплачиваемого вознаграждения руководителям исполнительных органов и наблюдательных советов центральных банков. В Великобритании величина денежного вознаграждения, выплачиваемая Председателю Банка Англии и двум его заместителям, определяется Советом директоров Банка Англии, состоящего из Председателя, двух его заместителей и шестнадцати членов, назначаемых королевой по представлению правительства. Однако размер денежного вознаграждения каждого из членов Совета директоров должен быть утверждён министром финансов²¹. Понятно, что таким образом министр финансов Великобритании контролирует и размеры денежного вознаграждения Председателя Банка Англии. В Германии все члены правления Бундесбанка, которое состоит из Председателя, его заместителя и шести членов правления, назначаются Президентом ФРГ. Причём Председатель правления и его заместитель номинируются на должность федеральным правительством, а шесть членов — верхней палатой парламента (Бундесратом). Все вопросы, связанные с выплатой вознаграждения, пенсий, пособий и пр. Председателю, его заместителю и членам правления определяются в их контрактах с Бундесбанком, которые подлежат утверждению Правительством ФРГ. В Испании размеры денежного вознаграждения Председателю Совета директоров, его заместителю и членам Совета устанавливаются министром финансов и экономики по предложению членов Совета. Информация об этом должна быть представлена членам парламента. Совет директоров Банка Испании состоит из Председателя Банка, назначаемого королём по представлению правительства, заместителя председателя, назначаемого правительством по рекомендации Председателя Банка и шести членов Совета, назначаемых правительством по предложению министра экономики и финансов. В состав членов Совета по должности входят также высокопоставленный чиновник министерства финансов и экономики — генеральный директор казначейства и управления финансовой политики, а также вице-председатель национальной комиссии по рынку ценных бумаг. Последние два члена Совета не имеют права голоса по вопросам, касающимся проведения денежно-кредитной политики²². В США размеры денежного вознаграждения Председателя Совета директоров Федеральной резервной системы и членов Совета, назначаемых на должность Президентом США с согласия Сената сроком на 14 лет, первоначально определялись в соответствии со статьёй Федерального закона «О Федеральной резервной системе», в которую приходилось вносить многочисленные поправки. В последующем они стали определяться в соответствии с установленными размерами денежного вознаграждения государственных служащих. До 2000 года размер денежного содержания Председателя Совета директоров устанавливался на уровне государственного чиновника 2 ранга, а членов Совета директоров

²¹ Bank of England Act 1998. Chapter 11. Schedule 1. Art. 14, 15

²² Law of Autonomy of the Banco De Espana, as of April 28, 1998. Art. 27. Banco de Espana. См.: www.bde.es

— 3 ранга. С 2001 года размер денежного вознаграждения Председателя установлен на уровне чиновника 1 ранга, а членов Совета директоров — 2 ранга²³. Таким образом, ни в одной из указанных стран размеры денежного вознаграждения председателей центральных банков и членов совета директоров не устанавливаются ими самостоятельно, как в России, и не зависят от результатов финансовой деятельности центрального банка.

В России определённые изменения в системе контроля над финансово-хозяйственной деятельностью Центрального банка и использованием прибыли, остающейся в его распоряжении, произошли в январе 2003 года в результате принятия новой редакции Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В федеральном законе были изменены статус, функции и состав Национального банковского совета, который и раньше создавался при Банке России, но не имел никаких властных полномочий. В соответствии с новой редакцией федерального закона из органа при Банке России **Национальный банковский совет** превратился в коллегиальный орган Банка России с предоставлением ему ряда полномочий, которыми обычно располагает высший орган управления. В результате произошедших изменений статуса, функций и состава Национального банковского совета его следовало бы назвать не «коллегиальным органом Банка России», а «коллегиальным органом над Банком России», существование которого, правда, не предусматривается Конституцией Российской Федерации. Вместе с тем наличие коммерческой составляющей в деятельности Банка России не было устранено. При этом произошло расширение возможностей политического руководства влиять на принимаемые Банком России решения и понижение статуса Председателя Банка России. В какой-то мере произошедшие изменения можно считать закономерным результатом развития ситуации, заложенной в нормах Федерального закона «О Банке России» 1995 года, когда, с одной стороны, была понижена ответственность руководства Банка России за разработку денежно-кредитной политики и состояние банковской системы страны, а с другой стороны — созданы условия для ведения Банком России коммерческой деятельности. Однако рассмотрим всё по порядку.

В соответствии с положениями Федерального закона «О Банке России» 1995 года, которые в неизменном виде сохранялись до 2003 года, при нем «в целях совершенствования денежно-кредитной системы» создавался Национальный банковский совет. Председателем Национального банковского совета должен был быть Председатель Банка России. В состав членов Совета входили по два представителя от палат Федерального Собрания Российской Федерации, по одному представителю от Президента и Правительства Российской Федерации, а также министр финансов и министр экономики. Остальные шесть членов Совета должны были назначаться Государственной Думой по представлению Председателя Банка России из числа его представителей, а также представителей кредитных организаций и экспертов.

²³ Federal Reserve Act, Section 10 — Board of Governors of the Federal Reserve System. См.: www.frs.com

Полномочия Национального банковского совета ограничивались лишь рассмотрением ряда вопросов денежно-кредитной политики, валютного контроля и регулирования деятельности коммерческих банков, а также участием в разработке основных принципов организации системы расчётов в Российской Федерации. В общем, Национальный банковский совет можно было бы назвать клубом по интересам, не обладающим никакими реальными полномочиями и ответственностью, заседания которого должны были проводиться не реже одного раза в три месяца. Понятно, что в таком виде Национальный банковский совет использовался руководством Банка России в качестве своеобразной ширмы или рекламного плаката, призванного продемонстрировать, что принимаемые последним решения якобы основываются на комплексном изучении позиций различных политических сил, интересов регионов, коммерческих банков, а также рекомендаций экспертов в области банковского дела. На самом деле включение в составе Наблюдательного совета представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации должно было скрывать тот факт, что с принятием Федерального закона «О Банке России» законодательная власть лишилась действенных инструментов контроля над финансовой деятельностью подотчётного ей Центрального банка. Например, таких инструментов, как утверждение сметы его расходов и определение порядка распределения прибыли. Кроме того, участие представителей верхней палаты парламента в Национальном банковском совете могло представляться как доказательство якобы внимательного отношения руководства Банка России к проблемам развития банковской системы в регионах. Однако если бы такая цель у руководства Банка России действительно была, то следовало бы сформировать при Банке России структуру, похожую на Федеральный консультационный совет при Федеральной резервной системе США. Наконец, приглашение Председателем Банка России к участию в Национальном банковском совете отдельных представителей коммерческих банков и экспертов по банковскому делу можно сравнить с формированием клуба «друзей Государственной автомобильной инспекции».

При тех функциях и полномочиях Наблюдательного банковского совета, которые были определены в Федеральном законе 1995 года, участие или неучастие в его работе представителей Правительства Российской Федерации и Президента России не имело для руководства Банка России принципиального значения. Ведь исходя из возложенных на Банк России функций, денежно-кредитная политика и так должна была разрабатываться и проводиться *во взаимодействии* с правительством, а министр финансов и министр экономики должны были участвовать в заседаниях Совета директоров Банка России с правом совещательного голоса. По этой же причине для государственных чиновников участие в заседаниях Наблюдательного банковского совета являлось, по сути, бесполезной тратой времени. И всё бы для руководства Банка России было хорошо, если бы негласно определённые в 1995 году формы и условия *взаимодействия* с Правительством не перестали устраивать политическое руководство страны. Видимо, в правящих политических кругах решили усилить контроль и своё

влияние на коммерческую деятельность руководства Банка России и внести соответствующие необходимые поправки в Федеральный закон «О Банке России». Проще всего это было сделать, используя уже имеющуюся в федеральном законе статью о Наблюдательном банковском совете, который должен был создаваться с участием представителей исполнительной и законодательной власти. Подобным образом, сам факт наличия такой структуры в Федеральном законе сыграл для руководства Центрального банка злую шутку. Вместо ширмы или рекламного щита Наблюдательный банковский совет превратился в своеобразную политическую «крышу» для руководства Банка России.

В соответствии с новой редакцией федерального закона статьи, касающиеся формирования Национального банковского совета, были выведены из раздела, посвящённого взаимоотношениям Банка России и других органов государственной власти, и включены в раздел, касающийся органов управления Банком России. Теперь этот раздел стал называться «Национальный банковский совет и органы управления Банком России». В результате Национальный банковский совет получил совершенно другой статус и функции. Изменён был количественный и качественный состав участников. В настоящее время в состав Наблюдательного банковского совета входят два представителя Совета Федерации и по три представителя от Государственной Думы, Администрации Президента и Правительства Российской Федерации. В его состав включается и Председатель Банка России, однако уже не на правах Председателя Наблюдательного совета. Теоретически возможность занятия Председателем Банка России должности Председателя Наблюдательного совета не исключается. Председатель Наблюдательного совета избирается большинством голосов от общего числа членов Наблюдательного совета. Однако учитывая состав Наблюдательного банковского совета, влияние, которое приобрели представители исполнительной власти, избрание Председателя Банка России на должность Председателя совета становится маловероятным²⁴, тем более что должность Председателя Наблюдательного банковского совета перестала быть чисто номинальной. При равенстве голосов по принимаемым решениям голос председательствующего является решающим.

Однако главное отличие нового Наблюдательного банковского совета от прежнего заключается в том, что он получил полномочия по решению вопросов, касающихся финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка, определению общих размеров расходов на содержание его аппарата и распределению остающейся в распоряжении Банка России прибыли. В частности, в компетенцию Наблюдательного банковского совета входит утверждение (на основе предложений Совета директоров) общего объёма расходов на содержание служащих Банка России, их пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование, на капитальные вложения и прочие административно-хозяйственные нужды, а также утверждение порядка распределения прибыли, остающейся в распоряжении Банка России, отчёта о расходах на содержание служащих, правил ведения

²⁴ Первым Председателем Наблюдательного банковского совета был избран министр финансов

бухгалтерского учёта в нем. Наблюдательный совет определяет аудиторскую организацию — аудитора годовой финансовой отчётности Банка России. Кроме того, к функциям Наблюдательного совета относится решение вопросов, связанных с участием Центрального банка в капитале кредитных организаций, назначение главного аудитора, ежеквартальное рассмотрение информации Совета директоров по основным вопросам деятельности Банка России. Особо следует отметить его право вносить в Государственную Думу предложения о проведении проверки Счётной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений.

На первый взгляд может показаться, что в результате изменения статуса и функций Наблюдательного банковского совета был предпринят лишь определённый шаг в направлении установления некоторого контроля со стороны законодательной и исполнительной власти над финансово-хозяйственной деятельностью Центрального банка, определением размеров денежного вознаграждения его руководства. Тем более, что формально каких-либо дополнительных полномочий в области разработки и проведения денежно-кредитной политики новый Наблюдательный банковский совет не получил. Он может только рассматривать вопросы совершенствования банковской системы и проекты основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, но не принимать по ним какие-либо решения и рекомендации, обязательные для исполнения Советом директоров Банка России. Иными словами, может показаться, что указанные изменения отвечают принципам контроля над финансовой деятельностью Центрального банка, которые существуют в развитых странах мира, и при этом не ущемляют независимости Банка России при разработке и проведении непосредственно денежно-кредитной политики. Следовательно, принятые меры должны способствовать устранению возможного конфликта интересов между возможными коммерческими интересами Банка России и возложенными на него функциями органа денежно-кредитного регулирования экономики.

Однако если внимательно разобраться, то дело обстоит совершенно иначе. С одной стороны, если подходить к оценке Наблюдательного банковского совета как органа по контролю над финансовой деятельностью Банка России со стороны исполнительной и законодательной власти, то его полномочия, функции и ответственность должны были бы быть закреплены в Конституции Российской Федерации. А поскольку этого нет, то мы получаем новый орган государственной власти, который обладает властными полномочиями, но ни за что не отвечает. Безответственность органа государственной власти по определению приводит к тому, что он начинает заниматься коммерческой деятельностью. Было бы понятно (и не противоречило бы Конституции Российской Федерации), если бы Наблюдательный банковский совет не утверждал смету финансово-хозяйственных расходов и распределение прибыли, оставшейся в распоряжении Банка России, а только занимался бы их рассмотрением и передавал для

утверждения в парламент вместе со своими замечаниями и рекомендациями. В этом случае было бы оправданным предоставленное Наблюдательному банковскому совету право внесения в Государственную Думу предложений о проверке финансово-хозяйственной деятельности Банка России Счётной палатой Российской Федерации.

С другой стороны, если рассматривать Наблюдательный банковский совет в качестве высшего органа управления Банком России (таким органом он, по существу, и становится, если исходить из возложенных на него полномочий и функций), то возникает несколько вопросов. Прежде всего вопрос о формах контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Банка России со стороны конкретных органов исполнительной или законодательной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Но в этом случае непосредственное участие членов Правительства, Администрации Президента Российской Федерации, а также членов парламента в управлении Банком России становится просто неприемлемым, поскольку приводит к явному конфликту интересов между возложенными на них функциями и задачами. Ни о какой самостоятельности, независимости и ответственности Банка России в этом варианте не приходится говорить даже теоретически. В ведущих странах мира участие в составе высшего органа управления центральным банком министров и других государственных служащих, получающих денежное вознаграждение за счёт средств государственного бюджета, а также членов парламента запрещено по закону. В ряде стран, например в Испании, предусматривается включение в состав Совета директоров центрального банка высокопоставленного чиновника министерства финансов и экономики. Однако это не может рассматриваться даже в качестве исключения из правил. Дело в том, что его участие логично вытекает из выполнения министерством финансов и экономики возложенной на него по закону функции контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Банка Испании. Тем более что указанный чиновник не имеет права голоса по вопросам, связанным с денежно-кредитной политикой, а Банк Испании, как и другие центральные банки стран зоны евро, не имеет права самостоятельно разрабатывать и проводить денежно-кредитную политику внутри страны. Указанные права и полномочия закреплены за Европейской системой центральных банков и Европейским центральным банком (Евросистемой).

Формальное отсутствие у Национального банковского совета Банка России каких-либо дополнительных полномочий в области разработки и проведения денежно-кредитной политики при тех правах, которыми он располагает, в данном случае не столь существенно. Не говоря уже о том, что, во-первых, в федеральном законе сохраняется антиконституционное положение о необходимости *взаимодействия* Центрального банка и Правительства России при разработке и проведении денежно-кредитной политики. Во-вторых, право Национального банковского совета вносить в Государственную Думу предложение о проверке Счётной палатой финансово-хозяйственной деятельности Банка России

может использоваться как форма воздействия на принятие Советом директоров Центрального банка тех или иных решений в политических целях.

Следует отметить, что во многих центральных банках европейских стран функции высшего органа управления ограничиваются вопросами финансово-хозяйственной деятельности банка. Полномочия в области разработки и проведения денежно-кредитной политики возлагаются на специальные комитеты денежно-кредитной политики. Такой подход мог бы быть применён и по отношению к Банку России. В случае его реализации на практике все полномочия в области финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка целесообразно было бы закрепить за Национальным банковским советом. Функции же Совета директоров Банка России ограничить разработкой и проведением денежно-кредитной политики без какого-либо указания на необходимость *взаимодействия* с Правительством. При этом состав членов Наблюдательного банковского совета мог бы формироваться и номинироваться в соответствии с установленной пропорцией теми же органами государственной власти, но только не из числа действующих членов правительства, государственных служащих или членов парламента. В случае их назначения в Наблюдательный банковский совет они должны были бы оставлять свой пост в Правительстве или сдавать депутатский мандат. Председатель Банка России мог бы по-прежнему назначаться на должность Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации, а члены Совета директоров — Государственной Думой по представлению Председателя Банка России. Подобное изменение структуры органов управления Банком России действительно могло бы способствовать исключению возможного конфликта коммерческих и государственных интересов при разработке и проведении денежно-кредитной политики.

Структура органов управления Банка России в том виде, в каком она определена действующим федеральным законом, не только не решает проблемы, связанные с необходимостью повышения ответственности Банка России и исключения коммерческого направления его деятельности, но и создаёт новые. Произошедшие изменения лишь частично затрагивают возможности его руководства по реализации своих экономических интересов. Наблюдательный банковский совет утверждает только общую смету расходов. Конкретная смета расходов по-прежнему утверждается Советом директоров, который «устанавливает формы и размеры оплаты труда Председателя Банка России, членов Совета директоров, заместителей Председателя и других служащих Банка России». При этом к «коммерческой кормушке» подключаются новые лица, которые образуют собой орган управления Банком России, обладающий широкими правами, но не несущий никакой ответственности. С ними, естественно, можно договориться и найти желаемый и обоюдovýгодный компромисс. И в этом случае положение о том, что Счётная палата может осуществлять проверки финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка, его структурных подразделений и учреждений лишь по решению Государственной Думы,

которое, в свою очередь, может быть принято только на основании предложений Национального банковского совета, можно рассматривать как дополнительную возможность бесконтрольного расходования и использования поступающих в распоряжение Банка России доходов и других средств.

Таким образом, Банк России вполне можно рассматривать как самый крупный коммерческий банк в мире (обладающий обширными полномочиями органа государственной власти по регулированию различных аспектов экономической жизни общества) с неопределённой ответственностью за состояние банковской системы; за результатами его финансово-хозяйственной деятельности отсутствует реальный контроль со стороны общества. Изменение статуса, роли и функций нынешнего Наблюдательного банковского совета не способствует повышению ответственности руководства Банка России за разработку и проведение экономически обоснованной денежно-кредитной политики, способной привести к укреплению рубля, обеспечить устойчивость банковской системы, стабильность и эффективность системы расчётов — такое изменение лишь расширяет возможность влияния политических сил на принимаемые им решения. Между тем уровень ответственности Банка России за состояние банковской системы и экономики, понизившийся в результате утверждения Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в 1995 году, привёл к принятию его руководством ряда уязвимых с точки зрения российской политики решений и действий, явившихся причиной крушения рынка межбанковских кредитов, кризиса системы банковских расчётов, денежно-кредитного голода в экономике и дефолта 1998 года.