

## § 1. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРАВОВОГО СТАТУСА БАНКА РОССИИ

1. Определить правовое положение Центрального банка Российской Федерации необходимо для того, чтобы:

- составить представление об участниках денежного оборота, структуре их взаимоотношений, а следовательно, надлежащих истцах и ответчиках в случае возникновения споров;
- уяснить правовое значение, форму и условия действительности нормативных актов этого субъекта;
- обнаружить правовые факторы, в зависимости от которых осуществляется деятельность конкретного банка, возможности кредитования и иных банковских операций, т.е. установить свободу воли всех субъектов банковских правоотношений;
- понять особенности взаимодействия публичных и частных начал в банковской деятельности и на этой основе предвидеть возможные направления реализации управления в банковской сфере.

Поэтому правовой статус Банка России — одна из интересных, сложных и многогранных проблем современного банковского права. Сложность и многогранность этой проблемы состоит в основном в том, что правовое положение Банка России определяется не только и не столько правовыми предписаниями, сколько экономико-политическими традициями и потребностями, которые находят свое внешнее выражение в правовых формах.

2. С юридической точки зрения правовой статус Банка России формулируется на нескольких уровнях: конституционном, специальном, законодательном и подзаконном (на уровне актов самого ЦБ РФ). Конституция РФ установила, что назначение на должность и освобождение от должности Председателя банка Российской Федерации относится к ведению Государственной Думы (ст. 103). Кандидатуру на эту должность представляет Президент РФ (ст. 83). Это нормы, которые прямо адресованы Банку России.

Кроме них, следует также назвать ст. 71 Конституции РФ, которая установила, что финансовое, валютное и кредитное регулирование, а также денежная эмиссия отнесены к компетенции Российской Федерации. Можно полагать, что эти функции на федеральном уровне осуществляются Банком России.

На законодательном уровне правовое положение Центрального банка Российской Федерации регулируется специальным законом — Законом о Центральном банке Российской Федерации. Первый текст этого закона был принят 2 декабря 1990 г., затем были внесены изменения и дополнения, представлявшие собой, по существу, новую редакцию закона, которая вступила в действие с 4 мая 1995 г., после чего в эту новую редакцию вновь вносились изменения и дополнения. Об отдельных направлениях и функциях Банка России упоминают некоторые нормы Закона о банках и банковской деятельности (ст. 11, 13, 15, 19, 20, 21, 23-28, 35, 36, 41 и др.).

На уровне ведомственного правового регулирования Банком России принят ряд нормативных актов, закрепивших правовое положение отдельных подразделений и служб самого банка, в частности, таких, как департаменты, территориальные управления, расчетно-кассовые центры и т.п.

При этом существуют весьма значимые противоречия между этими уровнями правового регулирования, а многие существенные проблемы все еще не поставлены. Поэтому в самом начале целесообразно определить те принципиальные положения, которые будут использоваться в качестве исходных в анализе правового статуса Банка России и на базе которых это определение и будет осуществляться.

3. Для начала необходимо очертить те основные положения, на которых базируется правовой статус Банка России. В юридической литературе, средствах массовой информации, на научных конференциях высказывалось довольно много разнообразных предложений по этому поводу. Особенно активно эти проблемы обсуждались в конце 1994 — начале 1995 года, когда разрабатывалась новая редакция Закона о Центральном банке РФ. К настоящему времени отчетливо выделяются две позиции: первая — процентробанковская, состоящая в том, что статус Банка России не следует менять, поскольку вся власть в банковской системе должна принадлежать именно этому образованию; вторая позиция — антицентробанковская, предполагающая принципиальные изменения статуса Банка России за счет расщепления власти и создания новых органов в банковской системе, таких, как комиссия по надзору за кредитными организациями, арбитражная комиссия и пр.

Новая редакция Закона о Центральном банке как будто бы должна была положить конец этим дискуссиям, но ввиду того, что из-за мощного лоббирования законотворческого процесса по этому поводу указанный Закон принят с незначительными изменениями, споры продолжаются. В этих спорах очень часто пересекаются юридические, политические и экономические аргументы, использование которых в принципе допустимо, но требует некоторых общих отправных точек.

В качестве подходов к определению статуса Центрального банка Российской Федерации можно рассматривать некоторые нетрадиционные положения, которые при содержательном наполнении должны образовать специфику правового положения Банка России, отразить его принципиальное отличие от всех иных образований, существующих в государстве.

4. Первое, на чем следует остановиться, — это то, что *Банк России*, как это сказано в ст. 2 ЗоЦБ, является *юридическим лицом*.

Сразу же возникает вопрос, какого вида юридическим лицом он является. Дело в том, что понятие «юридическое лицо» в российском правоведении всегда рассматривалось как категория гражданского, т.е. частного, права. И если пойти по этому пути, то необходимо будет определиться с тем, является ли ЦБ РФ коммерческим или некоммерческим юридическим лицом, соответствует ли его организационно-правовая форма требованиям, предъявляемым к банкам, и т.п. Рано или поздно этот путь приведет в тупик, поскольку категориями частного права правовое положение Центрального банка РФ выразить не удастся, так как это положение включает в себя публично-правовые компоненты. В других же отраслях права — в частности, в публично-правовых, например, в финансовом праве — надлежащих и необходимых правовых средств нет. Неудивительно поэтому, что многие специалисты по

финансовому праву в принципе не рассматривают правовое положение ЦБ РФ и либо упоминают о нем только в контексте надзора

1

, либо, посвятив этому одну-две страницы, пересказывают положения Закона о Центральном банке, не вдаваясь в его анализ

2

.

Поэтому приходится констатировать, что в настоящее время в российском праве нет института, который мог бы отразить специфику правового положения Банка России, и новая редакция Закона о нем не выработала такой конструкции, не предложив ничего принципиально нового.

В качестве такого института следует рассматривать категорию юридического лица публичного права, хорошо известную банковскому праву многих стран. Так, немецкие юристы пишут: «Die Deutsche Bundesbank... ist zwar bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts, von Weisungen der Bundesregierung jedoch unabhängig,...» .

Дополнение уже известного понятия юридического лица признаком публичного характера деятельности должно привести в юридическую характеристику следующие моменты:

— открытость и доступность информации о деятельности данного субъекта, разумеется, с известными пределами, установленными законодательно;

— подконтрольность и подотчетность данного субъекта органам представительной власти;

— контролируемое в форме предварительного, а не последующего контроля финансирование деятельности этого субъекта;

— наделение данного субъекта обязанностями, выполнение которых необходимо для

достижения целей общества.

5. Важно при этом понимать, что ЦБ РФ является особым организационным образованием, сущность которого нельзя сводить к исполнительной или административной власти, как это делает в своих публикациях директор юридического департамента, заместитель председателя Банка России К.Д. Лубенченко. Считая, что в данном случае речь идет только об административной власти и формуле «центр — периферия», он отмечает, что никакие «так называемые демократические формы» здесь немыслимы<sup>4</sup>.

Высказанное мнение не имеет юридических обоснований, отсутствие которых достаточно подтвердить ссылкой на нормативные акты, определяющие структуру органов исполнительной власти. Как известно, ни в Указе Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти», ни в аналогичных указах от 14 августа 1996 г. о структуре и системе органов исполнительной власти упоминаний о Банке России нет<sup>2</sup>. Из этого следовал и следует ряд негативных выводов, в частности касающихся публикации нормативных актов ЦБ РФ. Но здесь необходимо зафиксировать, что Банк России не является органом государственной исполнительной власти. А это значит, что об элементах вертикальных правоотношений можно говорить только применительно к внутренним подразделениям самого банка, т.е. относительно правоотношений, складывающихся между филиалами — территориальными управлениями, расчетно-кассовыми центрами, органами управления Банком России и т.п. Такое положение раньше было закреплено в ст. 16 Устава ЦБ РФ, а в настоящее время зафиксировано в ст. 83 ЗоЦБ, гласящей, что Банк России образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

6. Банк России является, далее, особым, если можно так сказать, целевым образованием. Он создается для выполнения определенных функций, необходимых всему обществу. И соответственно по степени их выполнения должна определяться эффективность функционирования Банка России. Эти функции названы в ст. 4 ЗоЦБ, которая указывает, что Банк России:

1) во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля;

- 2) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует их обращение;
- 3) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему рефинансирования;
- 4) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;
- 5) устанавливает правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы;
- 6) осуществляет государственную регистрацию кредитных организаций; выдает и отзывает лицензии кредитных организаций и организаций, занимающихся их аудитом;
- 7) осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций;
- 8) регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;
- 9) осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций, необходимые для выполнения основных задач Банка России;
- 10) осуществляет валютное регулирование, включая операции по покупке и продаже иностранной валюты; определяет порядок осуществления расчетов с иностранными государствами;

- 11) организует и осуществляет валютный контроль как непосредственно, так и через уполномоченные банки в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 12) принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;
- 13) в целях осуществления указанных функций проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений; публикует соответствующие материалы и статистические данные;
- 14) осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами.

7. Второе принципиальное положение в раскрытии правового статуса Банка России — это совокупность элементов, через которые этот статус будет показан. Правовое положение любого субъекта традиционно рассматривается через несколько элементов, которые могут быть использованы для характеристики Банка России. К ним относятся: компетенция, имущественная база и организационная структура. Подробный и детальный анализ этих элементов применительно к Центральному банку Российской Федерации позволит наиболее полно обрисовать его правовой статус в соответствии с действующим законодательством, а также выявить потребности и возможности совершенствования этого статуса.

---

## **§ 2. КОМПЕТЕНЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РФ**

Компетенцию Банка России целесообразно анализировать исходя из того, что она проявляется в пяти направлениях, сформулированных в Законе о Центральном банке

РФ, быть может, да-леко не оптимальным способом.

1. *Первое направление компетенции ЦБ РФ* может быть обрисовано через описание Банка России как центра банковской системы, обладающей некоторой степенью автономности и сенер-гетичности, способностью к формулировке своих внутренних правил «выживания», способностью к сопротивляемости вводимым новеллам.

В этом своем качестве Банк России должен быть органом, способным обеспечить компромисс частных интересов коммерческих банков и их клиентов и публичных интересов общества в целом. Как центр банковской системы Банк России обязан поддерживать систему в оптимальном состоянии, защищать ее интересы, оптимизировать правоотношения с клиентами. В настоящее время эта часть компетенции практически не находит своей реализации. Более того, как отмечает, например, исполнительный вице-президент Ассоциации российских банков В. Захаров, неожиданные и частые «повороты руля» Банка России, в особенности по поводу обязательных резервов, ставят в тупик даже самых опытных банкиров, вносят нервозность в отношения с клиентами, да и государство несет существенные потери!

Признание ЦБ РФ центром банковской системы предполагает создание в нем на принципах коллегиальности органов и форм деятельности, позволяющих, с одной стороны, эти интересы улавливать и фиксировать, с другой — достигать некоторого их баланса. Речь идет прежде всего о том, что ЗоЦБ предусматривает создание при Банке России Национального банковского совета (ст. 20), состоящего из представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Банка России, кредитных организаций, а также экспертов. Но до сих пор такой совет еще не создан, а это может означать лишь то, что Банк России не вполне осознает себя как центр банковской системы и склонен пренебрегать законными правами и интересами входящих в эту систему банков.

Как центр банковской системы Банк России устанавливает обязательные для кредитных организаций правила проведения банковских операций, ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности. Для осуществления своих функций Банк России в соответствии с перечнем, установленным Советом директоров, имеет право запрашивать и получать у кредитных организаций необходимую информацию об их деятельности, требовать разъяснения по полученной информации. Для подготовки банковской и финансовой статистики, анализа экономической ситуации Банк России имеет право запрашивать и получать необходимую информацию у федеральных органов исполнительной власти.



Поступившие от кредитных организаций данные по конкретным операциям не подлежат разглашению без согласия соответствующей кредитной организации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Банк России публикует сводную статистическую и аналитическую информацию о банковской системе Российской Федерации.

Одной из функций ЦБ РФ в этом аспекте является его нормотворческая деятельность, по поводу которой высказывались критические мнение практически всеми юристами, но реального положения дел это не меняет. Дело в том, что, предоставив право издавать нормативные акты, закон не установил, в какой форме ЦБ РФ осуществляет нормотворческую функцию, не определил каких-либо правил издания правовых норм, в результате чего в настоящее время в этой сфере царит полный произвол. Закон не определяет хотя бы внешних параметров формы акта, который может издавать ЦБ РФ. В силу этого ЦБ РФ по-прежнему шлет телеграммы и считает, что правовое регулирование должно быть оперативным, хотя, как известно, ценность права состоит в его стабильности и предсказуемости. Прекратить эту практику можно только законодательным путем, перечислив в законе те формы, которые могут для этого использоваться: приказы, письма и инструкции.

Нормотворческая деятельность Банка России вызывает ряд замечаний с позиций обнародования соответствующих актов. Закон установил, что акты Банка России, непосредственно затрагивающие права, свободы или обязанности граждан, должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ. При этом законодатель не дал критериев, выделяющих акты, затрагивающие права граждан, что позволяет каждому органу государства, и ЦБ РФ в том числе, толковать это понятие в своих интересах. В итоге сейчас невозможно ответить на вопрос, следует ли регистрировать, например, инструкцию о порядке открытия и ведения банковских счетов, если Банк России наконец-то соберется ее принять. Публикация же нормативных актов в «Вестнике Банка России» тем более не соответствует формальным требованиям обнародования, поскольку условия его распространения не обеспечивают общедоступности актов, являющихся обязательными для всех физических и юридических лиц, о чем уже неоднократно писали юристы.

*2. Второе направление компетенции* Центрального банка Российской Федерации устраняет его конкуренцию с коммерческими банками и заключается в том, что он является банком с ограниченными функциями. Это связано с тем, что, по существу, клиентами Банка России могут быть только банки (он является банком банков) и государство. Банк России может осуществлять банковские операции по обслуживанию представительных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, их учреждений и организаций, государственных

внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Банка России, а также иных лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами. Банк России также вправе обслуживать клиентов, не являющихся кредитными организациями, в регионах, где отсутствуют кредитные организации.

В этой связи вызывает принципиальные возражения право ЦБ РФ открывать счета своим работникам, а также другим юридическим лицам. Трудно представить юридические и экономические основания для такого исключения из общих норм.

В соответствии со ст. 45 ЗоЦБ Банк России имеет право осуществлять следующие операции с российскими и иностранными кредитными организациями, Правительством Российской Федерации для достижения поставленных перед ним целей:

- 1) предоставлять кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете;
- 2) покупать и продавать чеки, простые и переводные векселя, имеющие, как правило, товарное происхождение, со сроками погашения не более шести месяцев;
- 3) покупать и продавать государственные ценные бумаги на открытом рынке;
- 4) покупать и продавать облигации, депозитные сертификаты и иные ценные бумаги со сроками погашения не более одного года;
- 5) покупать и продавать иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями;
- 6) покупать, хранить, продавать драгоценные металлы и иные виды валютных

ценностей;

7) проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, принимать на хранение и в управление ценные бумаги и иные ценности;

8) выдавать гарантии и поручительства;

9) осуществлять операции с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками;

10) открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и иностранных государств;

11) выставлять чеки и векселя в любой валюте;

12) осуществлять другие банковские операции от своего имени, если это не запрещено законом. Банк России вправе осуществлять операции на комиссионной основе, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Обеспечением для кредитов Банка России могут выступать: золото и другие драгоценные металлы в различной форме; иностранная валюта; векселя в российской и иностранной валюте со сроками погашения до шести месяцев; государственные ценные бумаги. Списки векселей и государственных ценных бумаг, пригодных для обеспечения кредитов Банка России, определяются Советом директоров. В случаях, установленных Советом директоров, обеспечением могут выступать другие ценности, а также гарантии и поручительства.

Ограничение компетенции Банка России достигается также за счет существования специальных запретов для осуществления им отдельных видов операций. Так, ст. 48 ЗоЦБ установила, что Банк России не имеет права:

- 1) осуществлять банковские операции с юридическими лица-ми, не имеющими лицензии на проведение банковских операций, и физическими лицами, за исключением случаев, предусмотрен-ных законом (ст. 47 ЗоЦБ);
  
- 2) приобретать доли (акции) кредитных и иных организаций, за исключением случаев, предусмотренных законом (ст. 7 и 8 ЗоЦБ);
  
- 3) осуществлять операции с недвижимостью, за исключением случаев, связанных с обеспечением деятельности Банка России, его предприятий, учреждений и организаций;
  
- 4) заниматься торговой и производственной деятельностью, за исключением случаев, предусмотренных законом;
  
- 5) пролонгировать предоставленные кредиты.

Правда, часть этих запретов носит весьма странный характер, поскольку влечет негативные последствия не для Банка России, а для его клиентов. Например, запрет на пролонгацию выданных кредитов означает, что любой не возвращенный своевременно кре-дит автоматически попадает в категорию просроченных, а следо-вательно, проценты по нему не относятся на себестоимость бан-ковской деятельности, а уплачиваются за счет чистой прибыли. Кро-ме того, это означает, что Банк России автоматически вправе взы-скивать штрафные санкции дополнительно к процентной ставке по договору.

Следует также заметить, что из указанных запретов очень лег-ко могут быть сделаны исключения. Для этого понадобится вну-треннее решение Банка России в виде решения Совета директо-ров.

В дополнение к сказанному необходимо добавить, что некоторые запреты имеют и правовые исключения. Так, 51% акций Сберегательного банка Российской Федерации находится у Центрального банка РФ, хотя законом это запрещено.

Банк России несет ответственность в порядке, установленном федеральными законами. В суде и арбитражном суде интересы Банка России могут представлять руководители его территориальных учреждений и другие должностные лица Банка России, которые получают соответствующую доверенность в установленном порядке.

Компетенция Центрального банка включает в себя наряду с обычными банковскими операциями и те, которые могут быть отнесены к исключительной компетенции Центрального банка. Речь идет, в частности, о кредитовании Министерства финансов для покрытия разрывов между годовыми текущими бюджетными доходами и расходами, а также о приобретении государственных ценных бумаг при их первичном размещении. Кроме того, средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов хранятся в Банке России, если иное не установлено федеральными законами. Банк России без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции с федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также операции по обслуживанию государственного долга и операции с золотовалютными резервами Российской Федерации. Полномочия Банка России по обслуживанию государственного долга определяются федеральными законами. Банк России и Министерство финансов Российской Федерации в необходимых случаях заключают соглашения о проведении указанных операций по поручению Правительства Российской Федерации.

Банковская деятельность Банка России ставит вопрос о режиме получаемой прибыли, о которой речь пойдет дальше. Здесь же хотелось бы только подчеркнуть необходимость установления правила о праве государства как собственника на часть предпринимательского дохода Банка России. Этот вопрос может решаться по-разному. Можно установить порядок налогообложения этой прибыли, когда в бюджет будет поступать, например, такая же часть доходов Банка России, как и обычных коммерческих банков;

размер налога может быть и выше, что должны установить экономисты. Можно избрать иной вариант: в бюджет будет поступать вся прибыль Банка России, а государство как собственник будет решать, какую часть этой прибыли направить на развитие этого своеобразного коммерсанта.

В феврале 1997 года государство решило эту проблему следующим образом. По итогам года Банк России должен перечислить 50% фактически полученной балансовой прибыли после утверждения годового отчета Банка России Советом директоров. Оставшаяся прибыль Банка России направляется в резервы и фонды различного назначения.

Если речь идет о коммерческой деятельности ЦБ РФ, а считать ее иной невозможно при всех заклинаниях и принципах, зафиксированных в законе, то нужно установить допустимость и возможность ее сочетания с управленческой деятельностью, властными функциями. Действующий Закон о ЦБ РФ не случайно сохраняет по этому поводу молчание, предоставляя Банку России право самостоятельно решать этот вопрос.

3. *Третье направление компетенции ЦБ РФ* заключается в том, что Центральный банк является органом государственного контроля и надзора в сфере кредитно-денежного обращения. Он надзирает за законностью банковской деятельности, не вмешиваясь при этом в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемых субъектов. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства, нормативных актов Банка России, в частности, установленных ими обязательных нормативов. Главная цель банковского регулирования и надзора — поддержание стабильности банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов. Надзорные и регулирующие функции Банка России, установленные законом, могут осуществляться им непосредственно или через создаваемый при нем орган банковского надзора. Решение о создании данного органа принимается Советом директоров.

Для осуществления своих функций в области банковского надзора и регулирования Банк России проводит проверки кредитных организаций и их филиалов, направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применяет предусмотренные настоящим Федеральным законом санкции по отношению к нарушителям. Проверки могут осуществляться уполномоченными Советом директоров представителями Банка России и по его поручению аудиторскими фирмами. Уполномоченные Советом директоров представители Банка России имеют право получать и проверять отчетность и другие документы кредитных организаций, при необходимости снимать копии с соответствующих документов.

В случае нарушения кредитной организацией федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации Банк России имеет право требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до одной десятой процента от размера минимального уставного капитала либо ограничивать проведение отдельных операций на срок до шести месяцев.

В случае невыполнения в установленный Банком России срок предписаний об устранении нарушений, а также в случае, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией операции создали реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков), Банк России вправе:

1) взыскать с кредитной организации штраф до 1% от размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% от минимального размера уставного капитала;

2) потребовать от кредитной организации:

— осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры активов;

— замены руководителей кредитной организации;

— реорганизации кредитной организации;

3) изменить для кредитной организации обязательные нормы на срок до шести месяцев;

4) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной лицензией, на срок до одного года, а также на открытие филиалов на срок до одного года;

5) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до 18 месяцев;

6) отозвать лицензию на осуществление банковских операций в порядке, предусмотренном федеральными законами.

Банк России осуществляет анализ деятельности кредитных организаций с целью выявления ситуаций, угрожающих законным интересам кредиторов (вкладчиков), стабильности банковской системы в целом. В случае возникновения таких ситуаций Банк России вправе принимать меры, предусмотренные ст. 75 настоящего Федерального закона, а также по решению Совета директоров осуществлять мероприятия по финансовому оздоровлению кредитных организаций.

Как показывает изучение практики, самым сложным вопросом контрольных функций ЦБ РФ является вопрос об их основаниях и процедурах реализации. Сейчас чисто теоретически можно выделить только два вида несомненных оснований для осуществления каких-либо контрольных функций ЦБ:

— несоблюдение установленных экономических нормативов;

— сообщения клиентов или контрагентов банка о допущенных нарушениях законодательства.

Все остальные основания, используемые для проведения регулярных проверок, нуждаются в более подробном регулировании, поскольку в каждом конкретном случае возникает угроза вмешательства ЦБ в деятельность коммерческого банка, нарушения режима банковской тайны и др.

Надзор и контроль в банковской системе выражается прежде всего в получении и анализе определенной информации от банков и иных кредитных организаций с



последующими мерами реагирования на эту информацию. В течение 1996—1997 гг. происходило заметное усиление функций надзора и контроля. Так, Банк России установил, что, начиная с отчетности по состоянию на 1 апреля 1997 г., кредитные организации обязаны ежемесячно представлять вместе с балансами в территориальные учреждения Банка России следующие сведения:

- об открытых ими корреспондентских счетах в других кредитных организациях и остатках средств на счетах «ностро»; об открытых в данной кредитной организации счетах других кредитных организаций и остатках средств на счетах «лоро»;
- о предоставленных межбанковских кредитах и размещенных в кредитных организациях депозитах;
- о полученных межбанковских кредитах и привлеченных от кредитных организаций депозитах.

На основе указанной информации и представленных балансов территориальные управления ЦБ РФ могут в соответствии с Письмом Банка России от 28 февраля 1997 г. № 419 «О мерах по усилению надзора за деятельностью кредитных организаций» направлять банкам предписания об ограничении или даже запрете на осуществление операций через корреспондентские счета «ностро». Основаниями для направления таких предписаний является невыполнение банком обязательств перед кредиторами, наличие картотеки по корреспондентскому счету в РКЦ. Далее указанный нормативный акт устанавливает императивные правила концентрации денежных средств банка именно на корреспондентских счетах в РКЦ.

Особый порядок осуществления надзора установлен для Сберегательного банка Российской Федерации. Он предусмотрен Письмом Банка России от 23 декабря 1996 г. № 383 «О порядке осуществления пруденциального банковского надзора за Сберегательным банком Российской Федерации».

Отдельно следует сказать о мерах реагирования Банка России на выявленные нарушения. Приведенная выше ст. 75 ЗоЦБ дает крайне неаккуратно сформулированный перечень таких мер, не указывая, за какие нарушения и какие именно меры могут

при-меняться. Право выбора предоставляется ЦБ РФ, который может сам формулировать составы «правонарушений», например так называемую рисковую кредитную политику, сам выбирать меры воздействия, например отзывать, лицензию, сам же исполнять со-ответствующие меры.

4. *Четвертое направление реализации компетенции* Банка Рос-сии отражает функционирование его как органа государственного управления. От предыдущего вида компетенции ЦБ РФ как ор-гана надзора и контроля компетенция его как носителя управлен-ческих функций отличается своей позитивной ориентированно-стью, в силу которой Банк России должен создавать некоторые об-щезначимые блага.

В этом плане нужно выделить несколько сфер управленческих функций Банка России. Первая образуется путем обозначения ЦБ РФ как органа кредитно-денежной политики государства. В со-ответствии со ст. 35 ЗоЦБ основными инструментами и метода-ми денежно-кредитной политики Банка России являются:

- 1) процентные ставки по операциям Банка России;
- 2) нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);
- 3) операции на открытом рынке;
- 4) рефинансирование банков;
- 5) валютное регулирование;
- 6) установление ориентиров роста денежной массы;

7) прямые количественные ограничения.

Банк России регулирует общий объем выдаваемых им кредитов в соответствии с принятыми ориентирами единой государственной денежно-кредитной политики. Банк России может устанавливать одну или несколько процентных ставок по различным видам операций или проводить процентную политику без фиксации процентной ставки. Процентные ставки Банка России представляют собой минимальные ставки, по которым Банк России осуществляет свои операции. Банк России использует процентную политику для воздействия на рыночные процентные ставки в целях укрепления рубля.

Размер обязательных резервов в процентном отношении к обязательствам кредитной организации, а также порядок их депонирования в Банке России устанавливаются Советом директоров. Нормативы обязательных резервов не могут превышать 20% обязательств кредитной организации и могут быть дифференцированными для различных кредитных организаций. Нормативы обязательных резервов не могут быть одновременно изменены более чем на пять пунктов. При нарушении нормативов обязательных резервов Банк России имеет право взыскать в бесспорном порядке с кредитной организации сумму недовнесенных средств, а также штраф в установленном им размере, но не более двойной ставки рефинансирования. При отзыве лицензии на совершение банковских операций депонированные в Банке России средства используются для погашения обязательств кредитной организации перед вкладчиками и кредиторами.

Под операциями на открытом рынке понимаются купля-продажа Банком России казначейских векселей, государственных облигаций и прочих государственных ценных бумаг, краткосрочные операции с ценными бумагами с совершением позднее обратной сделки. Лимит операций на открытом рынке утверждает Совет директоров.

Под рефинансированием понимается кредитование Банком России банков, в том числе учет и переучет векселей. Формы, порядок и условия рефинансирования устанавливаются Банком России. О них пойдет речь в теме, посвященной банковскому кредитованию.

Под валютными интервенциями Банка России понимается купля-продажа Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег. К ним, очевидно, следует отнести и сделки по

куп-ле-продаже драгоценных металлов на внутреннем рынке Российской Федерации, порядок совершения которых регулируется письмом ЦБ РФ от 30 декабря 1996 г. № 390.

Под прямыми количественными ограничениями Банка России понимается установление лимитов на рефинансирование банков, проведение кредитными организациями отдельных банковских операций. Банк России вправе применять прямые количественные ограничения в исключительных случаях в целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики только после консультаций с Правительством Российской Федерации.

Банк России может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы исходя из основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Банк России ежегодно не позднее 1 октября представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря — основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. Предварительно проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики представляется Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год включают в себя следующие положения: анализ состояния и прогноз развития экономики Российской Федерации; основные ориентиры, параметры и инструменты единой государственной денежно-кредитной политики. Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и принимает решение.

Вторая сфера управленческой деятельности Банка России состоит в организации денежного обращения на территории России. Банк России является органом, координирующим, регулирующим и лицензирующим организацию расчетных, в том числе клиринговых, систем в Российской Федерации. Банк России устанавливает правила, формы, сроки и стандарты осуществления безналичных расчетов.

Существенным правилом, гарантирующим права участников расчетов, является норма о сроке расчетных операций. Общий срок безналичных расчетов не должен превышать двух операционных дней в пределах субъекта Российской Федерации, пяти операционных дней в пределах Российской Федерации.

Еще одна сфера управленческой деятельности Банка России — это его внешнеэкономические функции. В данном случае Банк России выступает от имени государства. Россия может участвовать в капиталах и деятельности международных организаций, которые занимаются развитием сотрудничества в денежно-кредитной, валютной, банковской сферах, в том числе между центральными банками иностранных государств. Взаимоотношения Банка России с кредитными организациями иностранных государств осуществляются в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, а также межбанковскими соглашениями.

Банк России представляет интересы нашей страны во взаимоотношениях с центральными или национальными банками иностранных государств, а также в международных банках и иных международно-финансовых организациях. Он устанавливает и публикует официальные котировки иностранных валют по отношению к рублю, а также является органом валютного регулирования и валютного контроля.

Функционируя как орган управления, Банк России должен взаимодействовать с другими государственными органами. Его постоянный управленческий партнер — Правительство Российской Федерации. Взаимодействие между ними строится на принципах взаимного представительства, введенных Указом Президента Российской Федерации от 15 августа 1994 г. № 1688. Положением о взаимном представительстве Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации предусмотрено взаимное присутствие Правительства Российской Федерации на заседаниях Совета директоров Центрального банка Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации на заседаниях Правительства Российской Федерации. Функцию присутствия осуществляет Председатель Центрального банка Российской Федерации, министр финансов Российской Федерации и министр экономики Российской Федерации либо лица, их замещающие. Они обладают правом совещательного голоса.

Председатель Центрального банка Российской Федерации участвует в заседаниях Правительства Российской Федерации при рассмотрении вопросов экономической,

денежно-кредитной политики, а также вопросов, затрагивающих интересы банковской системы.

Министр финансов Российской Федерации и министр экономики Российской Федерации участвуют в заседаниях Совета директоров Центрального банка Российской Федерации при рассмотрении всех вопросов, кроме относящихся к организации работы Центрального банка Российской Федерации.

5. И наконец, *пятое направление осуществления компетенции* Банка России состоит в том, что он является контрагентом государства в целом в лице его органов. В этом качестве ЦБ РФ проводит операции с бюджетом и обслуживает государственный долг, выполняет функции агента и депозитария Правительства РФ. В принципе, в этом случае ЦБ РФ действует как банк, но правовое регулирование этих операций настолько специфично, что требует постановки проблемы статуса Банка России как контрагента государства.

Но Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству Российской Федерации для финансирования бюджетного дефицита, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете. Банк России не вправе предоставлять кредиты на финансирование дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

6. Нетрудно увидеть из приведенного анализа правового положения Банка России, что он обладает чрезвычайно большой властью. Поскольку банковская система в целом объективно обладает некоторой независимостью, механизмом саморегулирования, постольку централизация власти в ней порождает определенные проблемы. Банк России, в частности, выявляет банковские правонарушения, оценивает их юридически и наказывает за них. Он определяет систему требований к отдельным банкам, которые определяют их судьбу и теоретически могут привести к банкротству.

Представляется необходимым, оставляя в стороне общие функции Банка России в сфере денежно-кредитной политики, создать систему сдержек и противовесов в сфере воздействия на отдельные банки. Вряд ли верно, что до сих пор вся полнота власти сконцентрирована в руках ЦБ, который к тому же объединяет ее с ведением

предпринимательской или коммерческой деятельности.

7. Последний вопрос в анализе правового положения Банка России, на котором нужно остановиться, — это вопрос подконтрольности и подотчетности ЦБ РФ. Банк России, как сказано в Законе о нем, подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Подотчетность Банка России Государственной Думе означает:

— назначение Государственной Думой на должность и освобождение от должности Председателя Банка России по представлению Президента Российской Федерации;

— назначение Государственной Думой на должность и освобождение от должности членов Совета директоров Банка России (далее Совета директоров);

— представление Банком России Государственной Думе на рассмотрение годового отчета, а также аудиторского заключения;

— определение Государственной Думой аудиторской фирмы для проведения аудиторской проверки Банка России;

— проведение парламентских слушаний о деятельности Банка России с участием его представителей;

— доклады Председателя Банка России Государственной Думе о деятельности Банка России (два раза в год — при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

В то же время Банк России в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, независим в своей деятельности.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имеют права вмешиваться в деятельность Банка России по реализации законодательно закрепленных за ним функций и полномочий, принимать решения, противоречащие настоящему Федеральному закону.

Отчуждение находящихся в федеральной собственности акций Сберегательного банка Российской Федерации (Сбербанка России), а также уменьшение доли голосующих акций, по которым государство (Российская Федерация) уполномочено осуществлять право на участие в управлении Сбербанком России (право голоса на общем собрании акционеров Сбербанка России), производятся только в случае принятия по данному вопросу специального федерального закона.

Банк России представляет Государственной Думе и Президенту Российской Федерации информацию в порядке, установленном федеральными законами. В случае вмешательства в его деятельность Банк России информирует об этом Государственную Думу и Президента Российской Федерации.

Банк России вправе обращаться в суды с исками о признании недействительными правовых актов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Отчетный период Банка России устанавливается с 1 января по 31 декабря включительно. Структура баланса Банка России устанавливается Советом директоров. Банк России ежегодно не позднее 15 мая представляет Государственной Думе годовой отчет, утвержденный Советом директоров. Годовой отчет Банка России включает в себя:

- 1) отчет о деятельности Банка России, анализ состояния экономики Российской Федерации, в том числе анализ денежного обращения и кредита, банковской системы, валютного положения и платежного баланса Российской Федерации, а также перечень мероприятий по единой государственной денежно-кредитной политике, проведенных Банком России;



- 2) годовой баланс, счет прибылей и убытков, распределение прибыли;
- 3) порядок формирования и направления использования резервов и фондов Банка России;
- 4) аудиторское заключение по годовому отчету Банка России.

Государственная Дума направляет годовой отчет Банка России Президенту Российской Федерации, а также для заключения в Правительство Российской Федерации.

Государственная Дума до завершения отчетного года принимает решение об аудите Банка России и определяет аудиторскую фирму, имеющую лицензию на осуществление банковского аудита на территории Российской Федерации. Банк России обязан в соответствии с заключенным с аудиторской фирмой договором представлять отчетность и информацию, необходимые для проведения аудиторской проверки. Договор об аудите должен предусматривать объем передаваемой аудиторской фирме информации, а также ее ответственность за передачу полученной информации третьим лицам. Оплата услуг аудиторской фирмы по аудиту Банка России осуществляется за счет собственных средств Банка России. Внутренний аудит Банка России осуществляется службой главного аудитора, непосредственно подчиненной Председателю Банка России.

Государственная Дума рассматривает годовой отчет Банка России до 1 июля года, следующего за отчетным. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России Государственная Дума принимает решение. Годовой отчет публикуется не позднее 15 июля года, следующего за отчетным. Банк России ежемесячно публикует свой баланс, данные о денежном обращении, включая динамику и структуру денежной массы, обобщенные данные о своих операциях.

### § 3. ИМУЩЕСТВЕННАЯ БАЗА ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РФ

1. С позиций статуса банка как юридического лица возникает вопрос о его имущественной базе, вещном праве, на основе которого действует ЦБ РФ.

По состоянию на декабрь 1994 года Банк России обладал производным от права государственной собственности правом полного хозяйственного ведения в отношении того имущества, которое за ним закреплено. При этом важно подчеркнуть, что Центральный банк РФ является собственностью государства. В соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации как собственнику присущи некоторые контрольные полномочия, имеющие в основном внешний характер.

Но с принятием нового Гражданского кодекса, который уничтожил право полного хозяйственного ведения, сохранив только право оперативного управления и хозяйственного ведения, необходимо решить, на каком вещном праве будет существовать ЦБ. Будет ли он совершать распорядительные действия по поводу имущества самостоятельно, что представляется более предпочтительным, или обязан будет согласовывать все такие действия с Госкомимуществом РФ, что поставит его в зависимость от органа управления. Специальный закон, т.е. Закон о ЦБ РФ, по этому поводу также не дал никаких нормативных предписаний, установив только, что, с одной стороны, Банк России является федеральной собственностью, а с другой — сам владеет, пользуется и распоряжается своим имуществом, т.е. обладает полномочиями собственника. Два собственника на одно и то же имущество существовать не могут, чей-то титул следует признать фикцией. Деятельность Банка России приводит к тому, что именно положение о федеральной собственности приходится считать фикцией.

Заметим кстати, что нет юридических препятствий провозгласить Банк России частным собственником, установив, например, для него форму акционерного общества, все акции которого должны принадлежать государству. Тогда государство будет получать часть дохода по своим акциям.

2. В связи с вопросом об имущественной базе ЦБ РФ невозможно обойти вниманием и такой важнейший вопрос, как режим прибыли. Статья 26 ЗоЦБ установила, что прибыль ЦБ РФ после формирования резервов и фондов перечисляется в доход федерального

бюджета. В этом контексте и следует обсуждать Закон об изъятии прибыли Банка России, в связи с которым Банк России выступил с нуждающимся в глубоком правовом анализе заявлением<sup>1</sup>. На правовом языке ситуация выглядит следующим образом. Государство (Российская Федерация) как собственник Центрального банка предписало последнему передать государству часть полученной прибыли, в связи с чем Банк России, действуя в качестве органа государственного контроля и надзора в банковской системе, изменил количественные значения обязательных нормативов для кредитных организаций с целью «нейтрализации возможных последствий принятых по требованию законодательной и исполнительной властей эмиссионных решений». Для правильной оценки ситуации представляется необходимым ответить на несколько вопросов, от анализа которых Банк России в своем заявлении осознанно или неосознанно ушел.

А. Каким является режим прибыли Центрального банка? Если эта прибыль — собственность Банка России, то ее действительно изымать нельзя. Но ЗоЦб говорит о том, что прибыль перечисляется в бюджет. Остается неясным с юридических позиций вопрос о фондах и резервах, после формирования которых указанная прибыль должна определяться. Представляется, что нормативы этих фондов и резервов также должны быть установлены законом, поскольку иное приводит практически к тому, что вся прибыль может расходоваться на развитие Банка России, и в бюджет не перечисляется.

Б. Вправе ли Банк России возлагать последствия выполнения своих обязательств перед государством на коммерческие банки? Если исходить из того, что ЦБ РФ, осуществляя банковскую деятельность как коммерческую, должен нести риски этой деятельности, то перекладывать на другие субъекты негативные результаты своей деятельности нельзя. Не делится же Банк России своей прибылью с коммерческими банками. Если же считать, что деятельность Банка России осуществляется в интересах всей банковской системы, то следует допустить к управлению этой деятельностью представителей ведущих коммерческих банков, с чем ЦБ РФ не соглашается.

В. Вправе ли Банк России по своему усмотрению для достижения целей, названных в предыдущем вопросе, менять количественное значение экономических нормативов? Юристы неоднократно писали и говорили о том, что правовое регулирование, устанавливающее условия любой хозяйственной деятельности, должно быть стабильным в течение хотя бы одного финансового года. Если предполагается ввести изменения в отдельные требования к хозяйственной деятельности, необходимо предусматривать некоторый временной лаг, позволяющий предпринимателю и банку в том числе сориентироваться и перестроить свою деятельность. Единственным результатом такого подхода стала норма

Закона о банковской деятельности об уставном капитале, запрещающая вводить новые требования ранее чем за 90 дней после опубликования требований и не позволяющая предъявлять эти требования к ранее созданным банкам. Остальные экономические требования не попали в такой режим, что совершенно необоснованно, поскольку невозможно начинать деятельность при одних резервных нормах, а подводить итоги с совершенно другими показателями. Это уже не банковская деятельность, а рискованная игра на финансовом рынке. Прекрасно понимая сущность проблемы, Банк России меняет эти условия чрезвычайно часто.

Г. Почему изъятие прибыли является эмиссионным решением? Ответ на этот вопрос, скорее всего, могут дать не юристы, а экономисты. С юридической точки зрения прибыль, полученная от банковских операций, не может быть эмиссионной, если она действительно получена, а сама банковская операция не была произведена за счет эмиссии. Кстати, основные правила и пределы эмиссии также следовало бы предусмотреть в Законе о ЦБ РФ, тем более что этот закон прекратил действие Закона о денежной системе. Но и на этот счет Закон о ЦБ РФ не дает никаких указаний.

3. Вызывают массу вопросов размер и правовая принадлежность уставного капитала Банка России, который составляет 3 млрд. руб., и это при том, что для обычного банка он составляет 13,5 млрд. руб., а для получения валютной лицензии требуется более 30 млрд. руб. Если учесть назначение уставного капитала — гарантировать интересы кредиторов, трудно определить, чьи интересы может гарантировать капитал ЦБ РФ. Также не определяет Закон о ЦБ РФ субъектов, имеющих в отношении уставного капитала обязательственные права.

4. В связи с правовым режимом имущества особое внимание следует уделять аудиту Банка России, по поводу которого сложилось интересное теоретическое и практическое положение. В первой редакции ЗоЦБ было установлено, что аудит Банка России проводит независимая международная аудиторская фирма, имеющая опыт работы не менее 10 лет. Но вскоре после вступления закона в силу в эту статью, очевидно, а памятуя о неблагоприятном международном аудите Банка России, были внесены изменения и уровень аудита снижен. Возникает вопрос, будет ли внутренний аудит объективным.

**§ 4. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА БАНКА РОССИИ. ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ**

1. Банк России образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В систему Банка России входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие предприятия, учреждения и организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, необходимые для осуществления деятельности Банка России. Национальные банки республик являются территориальными учреждениями Банка России.

Территориальные учреждения Банка России не имеют статуса юридического лица и не имеют права принимать решения, носящие нормативный характер, а также выдавать гарантии и поручительства, вексельные и другие обязательства без разрешения Совета директоров. Задачи и функции территориальных учреждений Банка России определяются Положением о территориальных учреждениях Банка России, утверждаемым Советом директоров.

По решению Совета директоров территориальные учреждения Банка России могут создаваться по экономическим районам, объединяющим территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Полевые учреждения Банка России осуществляют банковские операции в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также нормативными актами Банка России. Полевые учреждения Банка России являются воинскими учреждениями и руководствуются в своей деятельности воинскими уставами, а также Положением о полевых учреждениях Банка России, утверждаемым совместным решением Банка России и Министерства обороны Российской Федерации. Полевые учреждения предназначены для банковского обслуживания воинских частей, учреждений и организаций Министерства обороны Российской Федерации, а также иных государственных органов и юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, и физических лиц, проживающих на территориях объектов, обслуживаемых полевыми учреждениями, в тех случаях, когда создание и функционирование территориальных учреждений Банка России невозможно.

2. Высшим органом Банка России является Совет директоров — коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности Банка России и осуществляющий руководство и управление Банком России. В Совет директоров входят Председатель Банка России и 12 членов Совета директоров. Члены Совета директоров работают на постоянной основе в Банке России.

Члены Совета директоров назначаются на должность сроком на четыре года Государственной Думой по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации. Члены Совета директоров освобождаются от должности:

— по истечении указанного в настоящей статье срока полномочий Председателем Банка России;

— до истечения срока полномочий Государственной Думой по представлению Председателя Банка России.

Председательствует на заседаниях Совета директоров Председатель Банка России, а в случае его отсутствия — лицо, его замещающее, из числа членов Совета директоров. Решения Совета директоров принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов Совета директоров при кворуме в семь человек и обязательном присутствии Председателя Банка России или лица, его замещающего. Протокол заседания Совета директоров подписывается председательствовавшим и одним из членов Совета директоров. При принятии Советом директоров решений по вопросам денежно-кредитной политики мнение членов Совета директоров, оказавшихся в меньшинстве, заносится по их требованию в протокол. Для участия в заседаниях Совета директоров могут приглашаться руководители территориальных учреждений Банка России.

Совет директоров заседает не реже одного раза в месяц. Заседания Совета директоров назначаются Председателем Банка России, лицом, его замещающим, или по требованию не менее трех членов Совета директоров.

Совет директоров выполняет следующие функции:

- 1) во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и обеспечивает выполнение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;
- 2) утверждает годовой отчет Банка России и представляет его Государственной Думе;
- 3) рассматривает и утверждает смету расходов Банка России на очередной год не позднее 31 декабря предшествующего года, а также произведенные расходы, не предусмотренные в смете;
- 4) определяет структуру Банка России;
- 5) устанавливает формы и размеры оплаты труда Председателя Банка России, членов Совета директоров, заместителей Председателя Банка России и других служащих Банка России;
- 6) принимает решения:
  - о создании и ликвидации учреждений и организаций Банка России;
  - об установлении обязательных нормативов для кредитных организаций;
  - о величине резервных требований;
  - об изменении процентных ставок Банка России;

- об определении лимитов операций на открытом рынке;
  - об участии в международных организациях;
  - об участии в капиталах организаций, обеспечивающих деятельность Банка России, его учреждений, организаций и служащих;
  - о купле и продаже недвижимости для обеспечения деятельности Банка России, его учреждений, организаций и служащих;
  - о применении прямых количественных ограничений;
  - о выпуске и изъятии банкнот и монеты из обращения, об общем объеме выпуска наличных денег;
  - о порядке формирования резервов кредитными организациями;
- 7) вносит в Государственную Думу предложения об изменении уставного капитала Банка России;
- 8) утверждает порядок работы Совета директоров;
- 9) назначает главного аудитора Банка России;



10) утверждает внутреннюю структуру Банка России, положения о подразделениях Банка России, учреждениях Банка России, уставы организаций Банка России, порядок назначения руководителей подразделений, учреждений и организаций Банка России;

11) определяет условия допуска иностранного капитала в банковскую систему Российской Федерации в соответствии с федеральными законами;

12) выполняет иные функции.

Члены Совета директоров не могут быть депутатами Государственной Думы и членами (депутатами) Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также членами Правительства Российской Федерации. Сложение депутатских полномочий или отставка члена Правительства Российской Федерации должны быть произведены в течение месяца с момента назначения на должность члена Совета директоров, после чего вновь назначенный член Совета директоров приступает к исполнению своих должностных обязанностей. Члены Совета директоров не могут состоять в политических партиях, занимать должности в общественно-политических и религиозных организациях. На членов Совета директоров распространяются ограничения, установленные ст. 90 настоящего Федерального закона.

3. Председатель Банка России назначается на должность Государственной Думой сроком на четыре года большинством голосов от общего числа депутатов. Кандидатуру для назначения на должность Председателя Банка России представляет Президент Российской Федерации не позднее чем за три месяца до истечения полномочий Председателя Банка России. В случае досрочного освобождения от должности Председателя Банка России Президент Российской Федерации представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок с момента освобождения. В случае отклонения предложенной на должность Председателя Банка России кандидатуры Президент Российской Федерации в течение двух недель вносит новую кандидатуру. Одна кандидатура не может вноситься более двух раз. Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Банка России более трех сроков подряд. Государственная Дума вправе освободить от должности Председателя Банка России по представлению Президента Российской Федерации.

Председатель Банка России может быть освобожден от должности только в следующих случаях:

- 1) истечения срока полномочий;
- 2) невозможности исполнения служебных обязанностей, подтвержденной заключением государственной медицинской комиссии;
- 3) личного заявления об отставке;
- 4) совершения уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда;
- 5) нарушения федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России.

Председатель Банка России:

- 1) действует от имени Банка России и представляет без доверенности его интересы в отношениях с органами государственной власти, кредитными организациями, организациями иностранных государств и международными организациями, другими учреждениями и организациями;
- 2) председательствует на заседаниях Совета директоров. В случае равенства голосов голос Председателя Банка России является решающим;
- 3) подписывает нормативные акты Банка России, решения Совета директоров, протоколы заседаний Совета директоров, соглашения, заключаемые Банком России;

4) назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Банка России, распределяет между ними обязанности;

5) подписывает приказы и дает указания, обязательные для всех служащих Банка России, его предприятий, учреждений и организаций;

6) несет всю полноту ответственности за деятельность Банка России;

7) обеспечивает реализацию функций Банка России в соответствии с настоящим Федеральным законом.

---

## **§ 5. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГЛАВНЫХ УПРАВЛЕНИЙ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РФ**

Статус территориальных главных управлений (далее — ТГУ) Банка России определяется разработанным и утвержденным Советом директоров Банка России 6 декабря 1991 г. (протокол №33) типовым положением о ТГУ ЦБ РФ. Территориальное главное управление является филиалом Банка России, т.е. обособленным подразделением, расположенным вне места его нахождения и осуществляющим часть его функций на определенной территории.

Образование ТГУ, его реорганизация и ликвидация производятся на основании решения Совета директоров Банка России. Управления образуются в соответствии с существующим административно-территориальным делением. В их состав на правах

структурных подразделений входят расчетно-кассовые центры, образуемые этими ТГУ по согласованию с Банком России. ТГУ подчиняется Банку России и ему подотчетно.

Управление Банка России возглавляет начальник, который назначается на должность и освобождается от должности Председателем Банка России. Решение Председателя о назначении (освобождении) начальника ТГУ утверждается Советом директоров Банка России. Начальник управления действует на основании именной доверенности, выданной Банком России.

Структура и схема должностных окладов работников Главного управления утверждаются Председателем Банка России. Штатное расписание Главного управления утверждается начальником Главного управления с учетом доведенных до него Банком России расчетной численности и фонда заработной платы. Смета расходов на содержание аппарата Главного управления и РКЦ составляется Главным управлением и утверждается Банком России. Главное управление самостоятельно распоряжается ассигнованиями на содержание аппарата, предусмотренными указанной сметой.

Банк России наделяет ТГУ имуществом, стоимость которого отражается на балансе Главного управления, входящем составной частью в баланс Банка России. Главное управление распоряжается этим имуществом без ограничений, за исключением зданий и сооружений, продажа или отчуждение которых иным способом осуществляется по согласованию с Банком России.

Отношения главных управлений с другими банками, предприятиями, учреждениями и организациями строятся на основе договоров, заключаемых от имени Банка России. Ответственность по этим договорам несет Банк России.

Главное управление обеспечивает проведение единой федеральной политики в области денежного обращения, кредитного регулирования, использования кредитных ресурсов и осуществляет надзор за деятельностью банков.

*В сфере денежно-кредитного регулирования ТГУ:*

а) составляет проект регионального годового плана централизованных кредитных ресурсов и представляет его в Банк России, ведет учет резерва централизованных кредитных ресурсов, осуществляет оперативное маневрирование или разрабатывает предложения и рекомендации по изысканию, рациональному использованию кредитов. Осуществляет контроль за использованием ссудного фонда, определяет меры по повышению эффективности его использования;

б) рассматривает проекты региональных экономических программ, дает заключения об эффективности и целесообразности их кредитования, вносит свои предложения. Координирует эту работу с местными органами управления;

в) разрабатывает и вносит в Банк России предложения о размерах платы за централизованные кредитные ресурсы, нормах обязательных резервов, кредитов, депонируемых на корреспондентских счетах в Банке России, других экономических нормативах, устанавливаемых коммерческим банкам;

г) изучает экономическую конъюнктуру и осуществляет регулирование уровня процентных ставок по кредитам, предоставляемым банкам; вносит в Банк России предложения о льготном кредитовании отдельных отраслей народного хозяйства и возмещении банкам потерь, связанных с таким кредитованием;

д) прогнозирует, организует и регулирует денежный оборот в регионе;

е) участвует в разработке регионального баланса денежных доходов и расходов населения, оценивает на основе кассовых оборотов объем и структуру денежных доходов и расходов населения, определяет квоту прироста денежных средств у населения;

ж) анализирует состояние налично-денежного оборота и определяет его тенденции, разрабатывает прогнозы и вносит предложения по его регулированию;

з) анализирует тенденции в производстве сферы платных услуг населению,

разрабатывает предложения по улучшению положения на потребительском рынке;

и) вносит в Банк России предложения о лимите остатка денег в оборотных кассах РКЦ и оперативных кассах банков на территории региона;

к) изучает практику применения форм расчетов в народном хозяйстве, разрабатывает предложения по их совершенствованию;

л) организует расчеты между банками по корреспондентским счетам в РКЦ по единой методике.

*В сфере организации денежного обращения ТГУ:*

а) организует работу по созданию резервных фондов банкнот и монеты в РКЦ и по перевозкам ценностей между ними, а также устанавливает им размеры резервных фондов и оборотной кассы в пределах лимитов, выделенных управлению;

б) организует кассовое обслуживание банков, а в случаях, установленных Банком России, — отдельных предприятий и организаций:

в) разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению сохранности денег и других государственных ценностей и соблюдению эмиссионного режима в РКЦ и других подразделениях Главного управления;

г) организует работу по обеспечению РКЦ охраной, пропускным режимом и оборудованием средствами охранно-пожарной сигнализации;

д) ведет учет эмиссионных операций и контроль за правильностью их совершения.

Полномочия по организации финансирования капитальных вложений ТГУ состоят в том, что оно:

а) организует финансирование централизованных капитальных вложений, осуществляемых за счет средств бюджета и внебюджетных фондов, и их долгосрочное кредитование;

б) проводит экспертизу мероприятий, финансируемых банками за счет долгосрочных кредитов;

в) по поручениям Банка России участвует в работе государственных комиссий по приемке в эксплуатацию строек и объектов производственного назначения, финансируемых за счет бюджетных средств.

*В области экономического анализа и статистики ТГУ:*

а) анализирует состояние экономики региона, разрабатывает предложения по ее стабилизации и укреплению;

б) организует сбор, систематизацию, обработку и хранение статистической информации, необходимой для экономического анализа, а также данных по статьям сводного территориального баланса.

*В сфере внешнеэкономической деятельности ТГУ:*

а) участвует в мероприятиях по расширению экспортного потенциала региона;

б) осуществляет через РКЦ валютно-кредитное обслуживание внешнеэкономической деятельности в регионе;

в) осуществляет контроль за проведением валютных операций в регионе, проводит консультации по вопросам, связанным с этими операциями;

г) рассматривает ходатайства банков о получении ими лицензий на осуществление валютных операций, дает по ним заключения и представляет их в Банк России, в отдельных случаях с разрешения Банка России выдает предприятиям и банкам, находящимся на территории данного региона, разрешения на осуществление валютных операций;

д) регулирует курс рубля по отношению к валютам других стран в случае функционирования в регионе валютной биржи;

е) разрабатывает новые нормативные акты по регулированию валютных операций на территориях свободных экономических зон и территориях, входящих в региональные ассоциации;

ж) рассматривает отчеты о деятельности банков во внешнеэкономической сфере.

Полномочия Главного управления по надзору за деятельностью банков и ее регулированию состоят в том, что оно :

а) осуществляет контроль за соблюдением банками экономических нормативов, установленных Банком России;

б) вырабатывает предложения по устранению недостатков в деятельности банков на основе анализа отчетности и данных, полученных в порядке надзорной деятельности;



в) изучает структуру, состояние и тенденции рынков;

г) контролирует формирование доходов и расходов в РКЦ в соответствии с нормативами, установленными Банком России;

д) заключает кредитные договоры с банками на предоставление им централизованных кредитных ресурсов, осуществляет контроль за их выполнением;

е) осуществляет ежемесячный контроль за правильным формированием банками фонда страхования депозитов и фонда страхования банков от банкротств, ведет учет средств, поступающих в эти фонды, информирует Банк России о размерах сформированных фондов;

ж) выдает за третьих лиц банкам гарантии (в виде банковского акцепта) по обязательствам, предусматривающим исполнение в денежной форме;

з) в соответствии с указаниями Банка России контролирует правильность подготовки документов, необходимых для учреждения коммерческих банков, обеспечивает учет и хранение таких документов и внесение в них изменений, регистрирует коммерческие банки, уменьшение и увеличение их уставных капиталов, контролирует внесение необходимых изменений в учредительные документы, зарегистрированные Банком России, своевременно сообщает свое мнение о целесообразности принятия Банком России указанных документов.

*В финансовой и внутрихозяйственной деятельности ТГУ:*

а) составляет сводный финансовый план и определяет плановую прибыль, проводит работу по повышению уровня рентабельности;

б) осуществляет хозяйственную деятельность на основе экономических нормативов, утвержденных Советом директоров Банка России;

в) рационально использует хозрасчетные фонды;

г) осуществляет премирование работников Главного управления на основе положения о материальном стимулировании работников главных управлений и подведомственных учреждений, утвержденного Главным управлением в соответствии с рекомендациями Банка России;

д) организует и обеспечивает соблюдение правил охраны труда и техники безопасности работниками главных управлений;

е) разрабатывает и утверждает планы собственного капитального строительства и капитального ремонта объектов и определяет ежегодные объемы капитальных вложений и капитального ремонта по Главному управлению;

ж) выполняет функции заказчика при строительстве объектов банка на своей территории.

*В правовой области ТГУ:*

а) изучает и обобщает практику применения действующего законодательства, дает банкам-корреспондентам разъяснения по применению нормативных актов Банка России;

б) вносит в юридическую службу Банка России предложения по изменению и дополнению действующих нормативных актов, а также проекты нормативных актов;

в) по заданию Банка России участвует в подготовке проектов нормативных актов.

---

## **§ 6. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РАСЧЕТНО-КАССОВЫХ ЦЕНТРОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РФ**

1. Правовое положение расчетно-кассовых центров (РКЦ) Банка России устанавливается Типовым положением о расчетно-кассовом центре Банка России от 7 октября 1996 г. № 336. Согласно этому Типовому положению можно выделить несколько общих признаков РКЦ, а именно:

— расчетно-кассовый центр — это структурное подразделение Банка России, действующее в составе территориального учреждения Банка России;

— по своему статусу оно не является ни филиалом, ни представительством, поскольку филиалом признается само территориальное управление;

— РКЦ выступает от имени Банка России, и соответственно во всех спорах, возникающих по поводу обслуживания в РКЦ, от его имени будет ЦБ РФ;

— названное подразделение представляет собой тот участок Банка России, который обслуживает расчетную деятельность банков,

осуществляет инкассацию денег и прочие операции, связанные с денежным оборотом;

— в расчетных правоотношениях, осуществляемых через не-го, РКЦ, не будучи самостоятельным субъектом права, приобретает статус квази-субъекта, поскольку получает самостоятельный код и осуществляет расчет как бы от своего имени;

— выделяются несколько видов РКЦ в зависимости от объема совершаемых операций: головной расчетно-кассовый центр, меж-районный расчетно-кассовый центр, районный расчетно-кассовый центр. Отдельно следует упомянуть о созданном 25 июля 1996 г. решением Совета директоров Втором операционном управлении при Центральном банке РФ (ОПЕРУ-2), которое осуществляет одновременно функции надзора за крупными кредитными организациями, от деятельности которых зависит стабильность банковской системы и нормальное функционирование финансовых рынков, и расчетно-кассового обслуживания, поскольку именно здесь открываются и обслуживаются их корреспондентские счета.

2. Согласно положению ОПЕРУ-2 совместно с Департаментом пруденциального банковского надзора Банка России разрабатывает механизмы ежедневного контроля ликвидности банков, выявления и ограничения финансовых рисков. В его полномочия включено применение к поднадзорным банкам всех мер воздействия, предусмотренных банковским законодательством, вплоть до ограничения операций и замены руководителей. Управление может ходатайствовать о назначении в банк временной администрации или отзыве лицензии на осуществление банковских операций.

Перечень кредитных организаций, переходящих на обслуживание в новое Управление, определяется Советом директоров Банка России. В момент создания этого подразделения Банка России на обслуживание в него были переведены первые пять банков: Автобанк, Агропромбанк, Внешторгбанк, Менатеп и Международная финансовая компания. Несколько позже под надзор Второго операционного управления был передан Сбербанк РФ. Вопрос о переводе в ОПЕРУ-2 других крупных российских банков решается по мере формирования Управления. Аналогичные структуры персонального надзора за крупными банками регионально-го уровня предполагается создать и в территориальных учреждениях Банка России, в первую очередь в ГУ ЦБ РФ по Москве.

3. Основной целью деятельности РКЦ как структурного подразделения Банка России,

осуществляющего банковские операции с денежными средствами в условиях двухуровневой банковской системы, является обеспечение эффективного, надежного и безопасного функционирования платежной системы Российской Федерации. Для достижения этой цели РКЦ наделен соответствующими функциями. Основными из них являются:

— осуществление расчетов между кредитными организациями (филиалами);

~ осуществление кассового обслуживания кредитных организаций (филиалов);

— хранение наличных денег и других ценностей, совершение операций с ними и обеспечение их сохранности;

— обеспечение учета и контроля осуществления расчетных операций и выверки взаимных расчетов через корреспондентские счета (субсчета), открываемые кредитным организациям (филиалам);

— обеспечение учета и контроля осуществления кассовых операций через корреспондентские счета (субсчета), открываемые кредитным организациям (филиалам);

— расчетно-кассовое обслуживание представительных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, их учреждений и организаций, счетов бюджетов всех уровней и органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Банка России, а также иных лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами, а также обслуживание клиентов, не являющихся кредитными организациями, в регионах, где отсутствуют кредитные организации;

— обеспечение защиты ценностей, банковских документов и банковской информации от несанкционированного доступа;

- разработка и представление в территориальное учреждение Банка России прогноза эмиссии на предстоящий квартал в целом по обслуживаемой территории;
- установление предельного размера остатков денежной наличности в операционных кассах кредитных организаций (филиалов), Других юридических лиц и осуществление оперативного контроля за соблюдением этого размера в соответствии с действующим порядком;
- осуществление контроля за достоверностью отчетности о кассовых оборотах, составляемой кредитными организациями;
- составление на основании данных кредитных организаций календаря выдач денег на оплату труда и представление его в территориальное учреждение Банка России;
- проверка в кредитных организациях работы по соблюдению порядка ведения кассовых операций по обслуживаемой клиентуре;
- регулирование обязательных резервов, депонируемых в Банке России, осуществление контроля за своевременностью и полнотой перечисления обязательных резервов, проверка достоверности расчетов обязательных резервов;
- участие в реализации функциональных задач территориального учреждения Банка России: передоверие права по предоставлению банкам кредитов Банка России; участие в проведении инспекционных проверок кредитных организаций (филиалов); применение к обслуживаемым кредитным организациям санкций в виде штрафа в соответствии со ст. 75 ЗоЦБ и др.

Кроме того, РКЦ вправе осуществлять транзитные и контрольные операции по расчетам с кредитными организациями, расположенными на территории государств,

входящих в состав СНГ и стран Балтии, равно как и по межрегиональным и внутрирегиональным электронным платежам. На них возложено обеспечение централизованного экспедирования почтовых расчетно-денежных документов на внутрирегиональном и межрегиональном уровнях при взаимодействии со специализированными службами доставки. Они осуществляют денежные расчеты по итогам операций на организованном рынке ценных бумаг и другие операции с ценными бумагами. В этой связи РКЦ обеспечивают учет операций по выпуску и реализации облигаций, выплату купонов по облигациям государственных республиканских внутренних займов, а также иные определенные Банком России операции с ценными бумагами.

4. Как и у любого иного банковского подразделения, цели и функции РКЦ реализуются через совокупность операций, им осуществляемых. РКЦ вправе осуществлять следующие виды операций:

- открытие, переоформление и закрытие корреспондентских счетов (субсчетов) кредитным организациям (филиалам) по месту их нахождения, а также других счетов юридическим и физическим лицам;
- списание (зачисление) средств со счетов (на счета) кредитных организаций (филиалов), других юридических и физических лиц;
- контроль за соблюдением правил и сроков совершения расчетных операций кредитными организациями, другими юридическими и физическими лицами;
- контроль за осуществлением платежей в пределах средств, имеющих на счетах кредитных организаций (филиалов), других юридических и физических лиц;
- учет списания (зачисления) средств посредством отражения на корреспондентских счетах (субсчетах), расчетных и текущих счетах, счетах МФО, а также других счетах, открытых на балансе РКЦ;

— выверка отражения расчетных операций на корреспондент-ских счетах (субсчетах) и других счетах, открытых на балансе РКЦ и на балансе кредитных организаций (филиалов);

— защита расчетно-денежных документов с применением специальных средств;

— прием и выдача ценностей из резервных фондов;

— учет эмиссионных операций;

— прием и выдача наличных денег кредитным организациям (филиалам) и другим юридическим и физическим лицам;

— обработка денежной наличности;

— открытие и закрытие ссудных счетов по рефинансированию банков Банком России на основании кредитных договоров, заключенных территориальным учреждением Банка России;

— начисление процентов по кредитным операциям, контроль за их своевременным и полным перечислением.

5. Взаимоотношения РКЦ с обслуживаемыми кредитными организациями, представительными и исполнительными органами государственной власти, местного самоуправления, органами федерального казначейства, другими клиентами строятся на договорной основе.

Создание иных РКЦ, их реорганизация и ликвидация осуществляются решением Совета



директоров Банка России. РКЦ возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем территориального учреждения Банка России в порядке, определяемом Советом директоров Банка России. Начальник РКЦ руководит деятельностью РКЦ и действует от имени Банка России на основании доверенности, выданной в порядке передоверия начальником территориального учреждения Банка России. Начальник, главный бухгалтер, руководители структурных подразделений РКЦ и их заместители несут ответственность в соответствии с действующим законодательством за обеспечение соблюдения законодательных актов Российской Федерации, нормативных актов Банка России. Штатное расписание РКЦ утверждается руководителем территориального учреждения Банка России с учетом рекомендуемой Банком России структуры и схемы должностных окладов. Содержание расчетно-кассового центра производится в пределах выделенных сметных ассигнований.

Руководители РКЦ обязаны обеспечивать сохранность сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений ограниченного распространения. Все служащие РКЦ, допущенные к указанным категориям информации, обязаны соблюдать установленный режим обращения с ними. Сведения, подлежащие защите, определяются нормативными актами Банка России.

Наименование РКЦ включает в себя названия населенного пункта в соответствии с его территориальным расположением и территориального учреждения Банка России, в составе которого действует РКЦ. Расчетно-кассовый центр имеет идентификационный код (номер по МФО), печать со своим наименованием и изображением Государственного герба Российской Федерации, а также штампы, необходимые для выполнения его функциональных задач.