

БЮДЖЕТ, НАЛОГИ, БАНКИ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ КАК ОСНОВА БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ

© 2011 г. Иван Николаевич Добрынин¹

Краткая аннотация: в статье исследуются правовые основы функционирования банковской системы государства. Автор акцентирует внимание на базовых принципиальных положениях деятельности финансово-кредитных учреждений, излагает свое видение роли и места Центрального банка России, подчеркивает двойственный характер его правовой природы. Вниманию читателя предлагаются основополагающие конституционные принципы функционирования Центробанка.

Annotation: legal bases of bank system functioning of a state are investigated in the article. The author focuses attention on base principal positions of activity done by financial credit institutions, set out his own vision of the role and the place of the Russian Central Bank, underlining dual character of its legal nature. Fundamental constitutional principles of the Central Bank functioning are proposed to attention of the readers.

Ключевые слова: Конституция, принципы, право, правовая природа, власть, финансово-кредитные учреждения, источники, основа, экономика, законы, регулирование, денежное обращение, эмиссия.

Key words: Constitution, principles, law, legal nature, state power, financial credit institutions, sources, basis, economics, legislation, regulation, money circulation, emission.

Правовая основа регулирования банковской системы России опирается на ряд нормативно-правовых документов (источников банковского права). Последние представляют собой иерархизированную систему его внешних форм, в которых содержатся нормы, регулирующие отношения, возникающие в процессе построения, функционирования и развития банковской системы Российской Федерации, в частности в процессе регулирования банковской системы со стороны Банка России и других органов государственной власти. Можно говорить о включенности в систему источников банковского права России и актов союзов и ассоциаций кредитных организаций², а также актов самих кредитных организаций в случае, если понимать совокупность источников правовой отрасли максимально широко (рис. 1).

Многослойный характер источников банковского права³, относящихся к различным базовым

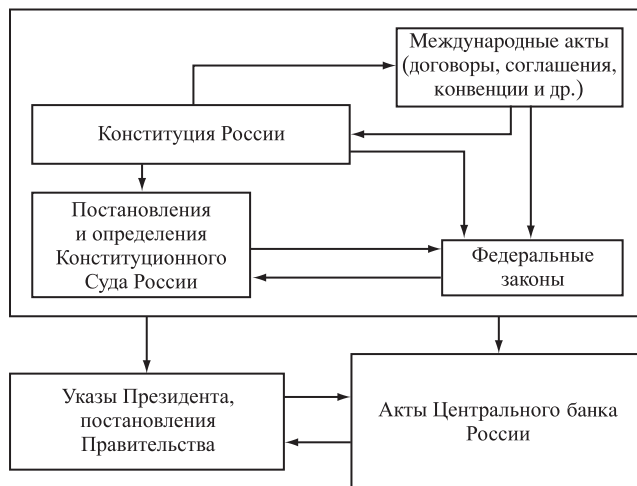


Рис. 1. Система источников банковского права России

отраслям отечественного права и законодательства, позволяет говорить о банковском праве как о комплексной отрасли. Важное исходное место в системе его принципов и норм занимают положения, являющиеся конституционно-правовыми по своей сути. К ним относятся не только целый ряд норм самой Конституции, но и базовые начала, закрепленные в отраслевых банковских законах: Федеральных законах “О банках и банковской деятельности” от 2 декабря 1990 г.⁴, “О Централь-

¹ Старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Института права, экономики и управления Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: 906362@bk.ru).

² См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. Учеб. / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 2004. С. 127, 128.

³ Что позволяет выделять общее (относящееся к вопросу регулирования рынка финансовых услуг в целом) и специальное (касающееся собственно деятельности кредитных организаций) банковское законодательство в России.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

ном банке Российской Федерации (Банке России)” от 10 июля 2002 г.⁵ (далее – Закон о Банке России). Кроме того, нормы некоторых международных правовых актов также могут быть включены в состав конституционно-правовых основ конструирования банковской системы России как формирующие общее принципиальное основание регулирования рынка финансовых услуг⁶.

Первостепенной значимостью в массиве конституционно-правовых основ регулирования банковской системы в нашей стране обладают нормы Конституции. Несмотря на провозглашаемый ею же приоритет общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров Российской Федерации над отечественным правом (ч. 4 ст. 15 Конституции), она является исходным пунктом любого международного договорного процесса, в котором участвует Российская Федерация: именно с ней следует сверяться, оценивая приемлемость международного договора, соглашения с точки зрения конституционного строя страны.

Принципиальная база регулирования финансово-кредитной системы страны – совокупность конституционных положений, которые некоторыми авторами называются основами экономического строя⁷. В Конституции РФ содержатся как общие положения о единообразии и уровне правового регулирования, свободе экономической деятельности, защите собственности, конкуренции и т.п. (касающиеся в том числе и банковской деятельности), так и напрямую относящиеся к функционированию банковской сферы: п. “ж”, “з” ст. 71; ст. 74, 75; п. “г” ст. 83; п. “в” ч. 1 ст. 103; ч. 3 ст. 104; п. “в” ст. 106; п. “б” ч. 1 ст. 114 и др.

Нормы большинства из вышеназванных статей Конституции, касающихся вопросов структуры и деятельности банковского сектора, относятся к вопросам функционирования базового управляющего элемента в финансово-кредитной системе Российской Федерации – Центрального банка России. Вопросы его организации и деятельности составляют сердцевину конституционно-правовых основ регулирования банковской системы в России.



Рис. 2. Статус Центрального банка России

Согласно отечественному законодательству Банк России – часть конституционно установленного механизма публичной власти, имеющая признаки государственного органа с особым правовым статусом. Конституционно-правовой статус Центробанка является базовым элементом его правосубъектности. Он признается изначально, благодаря чему закрепляется место ЦБ РФ в государственном механизме и обозначается его роль в реализации экономической политики. В свою очередь, он лежит в основе гражданско-правового, административно-правового и финансово-правового статусов Банка России как ее составляющих. Административно-правовой статус Центробанка содержит его права и обязанности в сфере управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности. Гражданско-правовой – разворачивается в сфере имущественных отношений и хозяйственной деятельности Центробанка как юридического лица. Финансово-правовой статус реализуется в формировании и исполнении этим органом государственного бюджета, взимания налогов, в управлении государственными кредитами и займами⁸ (рис. 2).

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁶ В частности, речь идет об уставе МВФ, Уставе и актах ООН (например, резолюция “О международной экономической безопасности”); это также Соглашение об учреждении ВТО и пакет соглашений, приложенных к нему (в том числе и Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС)).

⁷ См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 8.

⁸ См.: Лунгу Е.В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. С. 5, 15, 16.

Нормы, составляющие конституционно-правовую основу организации и деятельности ЦБ РФ по регулированию финансово-кредитной системы, содержат положения, которые могут быть реализованы посредством их развития нормами иных отраслей права. Более того, в формировании правил и предписаний, регламентирующих деятельность Банка, он сам принимает активное участие путем издания собственных инструкций, положений, указаний.

Положения Конституции РФ закрепляют основные задачи и функции Центробанка, а также основные принципы, которым подчинено действие всех остальных норм этого института финансовой системы страны.

Конституционно-правовые нормы формируют статус ЦБ РФ путем закрепления и установления принципов организации и деятельности последнего (речь идет, в частности, о нормах самой Конституции: ч. 2 ст. 75, п. "г" ст. 83, п. "в" ст. 103). Среди принципов деятельности Центрального банка следует назвать:

во-первых, принцип верховенства Конституции РФ и закона (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ). Таким образом, формируется система нормативных актов, которая определяет место и роль Центробанка, регулирует его деятельность, а также задает место нормативных актов самого Банка в законодательстве Российской Федерации;

во-вторых, принцип приоритета прав и свобод личности (ст. 2 Конституции РФ). Центробанк при осуществлении своих полномочий обязан исходить из приоритета экономических и социальных прав человека и гражданина. Это в том числе подразумевает ориентацию Банка при выдаче лицензии кредитной организации и отзыве лицензии прежде всего на защиту законных прав физических лиц, с которыми взаимодействует кредитная организация, ее клиентов и собственников (учредителей, акционеров);

в-третьих, принцип государственного суверенитета (ч. 1 ст. 4 Конституции РФ), который проявляется в особом статусе Банка и в соответствии с его задачами: Центральный банк должен проводить в жизнь суверенное верховенство Российской Федерации в сфере кредитно-денежной политики, где обеспечиваются единство экономического пространства (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ) и признание единой государственной денежной единицы (ч. 1 ст. 75 Конституции РФ);

в-четвертых, принцип независимости (ч. 2 ст. 75 Конституции РФ). Эта особенность ста-

туса Банка России диктуется необходимостью осуществления им специфических функций и полномочий, связанных с регулированием денежно-кредитной системы: эмиссия наличных денег, обеспечение стабильности денежной системы и кредитного рынка. В этой сфере императивы деятельности и текущие задачи Министерства финансов РФ, других исполнительных ведомств могут кардинально расходиться с приоритетами поддержания стабильности развития кредитно-денежных отношений в стране и основными задачами Банка России. Независимость в такой ситуации – средство избежать административного давления на Центральный банк, которое могло бы снизить эффективность его работы как публичного института, осуществляющего воздействие на денежно-кредитную систему⁹. В тех странах, где центральный банк формально подотчетен министерству финансов, он также обладает фактической самостоятельностью и независимостью. В Великобритании, во Франции, в Италии, Японии и некоторых других развитых странах министерства финансов уполномочены давать инструкции центральным банкам, однако на практике такие случаи довольно редки. Как правило, консенсус достигается на заседаниях правительства, союзов предпринимателей и банкиров и находит отражение в подписании представителями министерства финансов и центрального банка совместных заявлений. Более того, в странах, в которых центральные банки непосредственно подчинены парламентам (в США, Германии, Швейцарии, Швеции и Голландии), с помощью проведения законодательных процедур возможно принятие решений, обязывающих исполнительные органы оказывать содействие центральным банкам в достижении той или иной цели денежно-кредитной политики.

Выделяют две составляющие независимости национальных центральных банков:

1) *политическая независимость* понимается обычно как независимость от других органов власти в проведении политики обеспечения защиты и устойчивости национальной валюты (обеспечивается порядком назначения Председателя Центрального банка и невключенностью этого органа в существующие в государстве ветви власти);

2) *экономическая независимость* – как имущественная самостоятельность: наличие уставного

⁹ Существуют исследования, подтверждающие прямую зависимость низкого уровня инфляции в стране от политической и экономической независимости Центрального банка РФ.

капитала Центрального банка РФ, иного имущества и золотовалютных резервов, переданных государством на праве владения, пользования и распоряжения, не включаемых в состав федерального бюджета и иных государственных фондов, управляемых им самостоятельно на основе решений руководства Банка;

6-пятих, принцип разделения и обособления государственных органов (ст. 10 Конституции РФ). Центральный банк не подчинен ни одному другому государственному органу, действует самостоятельно, контроль за его деятельностью осуществляется совместно всеми тремя ветвями власти. Но приоритет в осуществлении контроля принадлежит законодательной власти Федерации. Обладая явно выраженными элементами статуса органа государственной власти и государственной корпорации, Центральный банк подотчетен Государственной Думе РФ:

Председатель Центрального банка РФ назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой РФ по представлению Президента РФ (п. “г” ст. 83, п. “в” ст. 103 Конституции РФ);

члены Совета директоров Центрального банка РФ назначаются на должность и могут освобождаться от должности Государственной Думой РФ (ст. 15 Закона о Банке России) по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ;

могут проводиться парламентские слушания о деятельности Центрального банка РФ с участием его представителей;

в Государственной Думе РФ заслушиваются доклады Председателя Центрального банка РФ по вопросам деятельности Центробанка;

6-шестых, принцип взаимодействия и согласованного сотрудничества, вытекающий из необходимости проведения единой и согласованной денежно-кредитной и финансовой политики на территории страны (ч. 1 ст. 8, п. “ж” ст. 71, п. “б” ст. 114 Конституции РФ). Проявляется, в частности, во взаимном участии должностных лиц Банка и исполнительных органов власти в работе. Председатель и заместители Председателя Центрального банка РФ участвуют в заседаниях Правительства РФ (по вопросам экономической, финансовой, кредитной и банковской политики), министр финансов РФ и министр экономического развития и торговли РФ (или их заместители) участвуют в заседаниях Совета директоров с правом совещательного голоса (ст. 21 Закона о Банке России);

6-седьмых, принцип государственной целостности (ч. 3 ст. 4 Конституции РФ). Центральный банк наделен правом осуществления деятельности на всей территории Российской Федерации, для чего создается сеть его территориальных учреждений. В этой связи вызывает интерес вопрос о возможности и допустимости функционирования на территории Российской Федерации центральных банков субъектов Федерации. В начале 90-х годов XX в. конституции некоторых республик содержали нормы, касающиеся республиканских государственных банков, схожих с Банком России по набору функций, на территории субъекта Федерации (например, Национальный банк Республики Башкортостан). В настоящее время они занимают подчиненное положение относительно Банка России (в частности, Национальный банк Республики Башкортостан является подразделением последнего¹⁰), а полномочия в отношении регулирования финансово-кредитной системы – в основном полномочия экспертизы (предварительное заключение при выдаче лицензии Банком России кредитной организации, регистрируемой на территории субъекта Федерации), некоторые надзорные полномочия в отношении кредитных организаций, действующих на территории субъекта;

6-восьмых, принцип разделения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). Вопросы финансового, валютного регулирования, эмиссии денежных знаков и федеральных банков, а потому и деятельность Центрального банка отнесены к сфере исключительной компетенции Российской Федерации (п. “ж” ст. 71 Конституции РФ). Поэтому на территории Федерации на уровне ее субъектов не должно существовать иных учреждений, аналогичных по статусу Банку России, который в целях осуществления своей деятельности на всей территории страны обладает вертикальной иерархической системой территориальных подразделений;

6-девярых, принцип невмешательства органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в деятельность Центрального банка РФ (вытекает из установленного Конституцией разделения предметов ведения и полномочий между уровнями власти и управления).

¹⁰ См.: ст. 1 Закона Республики Башкортостан “О банках и банковской деятельности в Республике Башкортостан” (в ред. от 8 мая 1998 г.) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1993. № 8. Ст. 211; 1994. № 9. Ст. 411).

Конституционно-правовые нормы, регулирующие порядок организации и деятельности Центробанка, воплощаются в первую очередь через конкретные правоотношения, которые возникают по поводу реализации конституционно установленных функций Банка России в области эмиссии денежных знаков, защиты и обеспечения устойчивости рубля. В частности, это – правоотношения, связанные с

эмиссией денег;

определением требований к дизайну денежных знаков, признаков платежеспособности последних, порядка замены поврежденных банкнот и монет, их уничтожения, порядка перевозки и хранения банкнот;

регламентацией порядка ведения кассовых операций в России;

регулированием порядка и условий расчетов в иностранной валюте;

определением порядка создания резервных фондов;

выполнением роли “кредитора последней инстанции”.

Действие конституционно-правовых норм обеспечено возможностью применения ответственности путем отмены неправомерных актов Центрального банка РФ и досрочного прекращения полномочий Председателя Центрального банка РФ (ст. 14 Закона о Банке России). Не вполне ясен вопрос: можно ли считать эту ответственность разновидностью конституционно-правовой ответственности? Представляется, что это возможно, особенно если говорить об ответственности, связанной с выполнением основной функции Банка России по обеспечению функционирования национальной денежной системы.

Ядром конституционно-правового статуса Центробанка являются его полномочия, которые представляют собой предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами права и обязанности, направленные на реализацию целей деятельности Банка России. Не все полномочия могут включаться в содержание конституционно-правового статуса, но прежде всего те, которые направлены на выполнение его функций как государственного органа.

Несомненно, Центральный банк РФ является таковым, что прямо следует из его конституционно-правового статуса:

1) он уполномочен осуществлять задачи и функции государства по регулированию финансово-кредитной подсистемы экономики, для чего

наделен государственно-властными полномочиями, которые позволяют ему решать поставленные перед ним задачи;

2) он наделен правом издания нормативных актов, содержащих обязательные общие и индивидуальные правовые предписания; эти предписания обеспечиваются прежде всего мерами убеждения, воспитания, поощрения, будучи вместе с тем охраняемы от нарушений возможностью применения Банком принудительной силы государства;

3) Центральный банк образуется и действует в установленном Конституцией РФ и федеральным законом порядке;

4) он является составной частью единой системы органов государственной власти Российской Федерации, образуя особую, специфическую “четвертую” ветвь власти – денежную;

5) Центробанк опирается на материальное обеспечение своей деятельности из государственного бюджета благодаря возможности распоряжаться определенной частью его средств.

В целом правовая природа статуса Центрального банка РФ двойственна. Он обладает признаками, с одной стороны, государственного органа (ч. 2 ст. 75 Конституции РФ), с другой – некоммерческой организации (юридического лица) (ст. 1 Закона о Банке России). При этом в качестве государственного органа Центробанк не может быть отнесен ни к одной из установленных Конституцией РФ ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), стоит особняком, хотя по своим признакам близок именно к федеральным органам исполнительной власти.

Особое значение имеют конституционные полномочия Центробанка, связанные с реализацией экономических основ конституционного строя Российской Федерации, предусмотренных ст. 8 Конституции РФ. Суть данных полномочий обозначена в ч. 1 и 2 ст. 75, закрепляющих монопольное положение ЦБ РФ в сфере эмиссии рубля и его функцию по защите и обеспечению устойчивости национальной денежной единицы России. Таким образом, можно констатировать, что основные полномочия Центрального банка направлены на регулирование национальной денежной системы.

Организация и деятельность Банка России ориентированы на реализацию отдельных принципов конституционного строя, в первую очередь его экономических основ. Единство экономического пространства, провозглашаемое нормой ч. 1 ст. 8 Конституции РФ и являющейся фундаментом

функционирования и развития правового регулирования банковской системы страны, задается в немалой степени целостностью финансовой системы государства, которая и обеспечивается функциями Центрального банка по защите и обеспечению устойчивости рубля, монополией на денежную эмиссию. Кроме того, Центробанк выполняет защитные и антимонопольные функции в отношении рынка кредитных и банковских услуг.

В то же время построение единого экономического пространства с финансовой системой необходимо для обеспечения прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных ст. 2 Конституции РФ, что выступает важнейшим конституционно закрепленным императивом регулирования банковского сектора в стране. Можно также говорить о социальной политике государства, центральный аспект которой заключается в прямом и косвенном перераспределении доходов между гражданами с целью поддержки наиболее незащищенных слоев населения. Такая социальная политика является неотъемлемо связанной с экономической политикой, осуществляемой также и Центральным банком. При этом следует понимать, что реализация экономической политики государства зависит и от действий Центробанка, а реализация социальной политики Российской Федерации делается возможной благодаря успешному проведению экономической политики.

Важное место среди полномочий Центробанка занимают нормотворческие полномочия. Издание регулирующих правовых актов – главный способ реализации и конституционных, и прочих полномочий Центрального банка. Правом издавать нормативные акты (указания, положения, инструкции) ЦБ РФ обладает в соответствии со ст. 84 Закона о Банке России. Нормативные акты Центрального банка РФ обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, юридических и физических лиц. Вместе с тем это не означает приоритета нормативных актов Банка России над нормативными актами высших органов государственной власти (что противоречило бы Конституции РФ), так как нормативные акты Центробанка принимаются во исполнение актов этих органов.

Регулирующее воздействие на банковский сектор в Российской Федерации, таким образом, осуществляется в первую очередь правовыми методами и средствами. Реформирование механизма регулирования, функционирования и развития

банковской системы страны объективно требует преобразования правовых основ его работы.

С учетом основополагающего характера конституционно-правовых норм закономерно (говоря о преобразовании правовых основ регулирования банковского сектора в стране) вести речь и о трансформации конституционно-правовых основ функционирования и развития экономики, если повышение эффективности и обеспечение конкурентоспособности отечественной банковской системы требуют комплексного осмысления и изменения федерального законодательства или даже Конституции РФ.

На наш взгляд, реформирование банковской системы России с целью повышения ее эффективности (в частности, при подготовке к вступлению в ВТО) должно означать прежде всего изменение правового (и даже конституционно-правового) статуса Центрального банка. В первую очередь необходимые изменения должны коснуться положения Центробанка в системе управления и контроля деятельности кредитно-финансовых учреждений (в частности, банков) как центрального управляющего элемента всей системы и его места в регулировании банковского сектора экономики. О чем идет речь?

В практике применения закона, как показывают события последнего времени (в частности, “дело Френкеля”, хотя опубликованные Френкелем данные так и не получили должной правовой оценки и не могут быть основанием для научных выводов), принцип независимости Центрального банка от органов государственной власти распространялся и на сферу банковского регулирования, что, в сущности, является закономерным, так как законодатель не предусмотрел отдельных организационно-правовых механизмов для надзора за деятельностью Центробанка в сфере регулирования банковской деятельности.

По сути, это означает сосредоточение в руках Банка России всей полноты власти в пределах системы кредитно-денежного обращения во всех ее проявлениях: “законодательной”, “исполнительной” и “судебной”. Центральный банк сам издает нормы, сам их исполняет, а потом сам же оценивает результаты своей деятельности. *Гипертрофированное всевластие Банка России – важная специфическая черта банковской системы нашей страны.*

Следует сделать вывод, обобщая имеющийся опыт, что существующий ныне конституционно-правовой статус Центрального банка РФ не может быть признан оптимальным для целей заявленной

Президентом РФ Д.А. Медведевым модернизации экономики. Предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами ограничения деятельности Центробанка не являются эффективными. По мнению ряда экспертов, именно ошибочная политика Банка стала одной из главных причин финансово-экономического кризиса 1998 г. Всевластие Центрального банка в денежно-кредитной сфере – существенная проблема современной банковской системы России.

Такое сосредоточение полномочий в руках, например, Банка Англии привело к разрушительному международному банковскому кризису, что заставило правительство Великобритании пересмотреть положение дел и отнять у центрального банка своей страны надзорные полномочия. Существующая мировая практика не знает такой концентрации полномочий в руках центрального банка ни в одной развитой стране, действующей в условиях глобального перемещения капиталов и банковских услуг. Без сомнения, всевластие ЦБ РФ несовместимо с задачами либерализации экономики и важнейшей его части – сектора банковских услуг, а также финансовых рынков. С полной уверенностью можно прогнозировать самые негативные последствия в случае вступления России в ВТО.

Анализ мирового опыта показывает, что во всех странах мира с эффективно действующей банковской системой верхний уровень является полисубъектным. В Великобритании контрольно-надзорные функции Банка Англии в 1997 г. были изъяты и переданы Совету по ценным бумагам и инвестициям (позднее получил название Администрации финансовых услуг). В Германии кроме Немецкого федерального банка существует Федеральное ведомство надзора за кредитным делом; во Франции кроме Банка Франции – Комитет по банковской регламентации, Комитет по кредитным учреждениям и Банковская комиссия; в США управление банковской системой осуществляют Совет управляющих Федеральной резервной системой, окружные федеральные резервные банки, Служба контроля денежного обращения и Федеральная корпорация страхования депозитов.

Все это показывает необходимость кардинальной реформы первого уровня банковской системы России, в ходе которой должны быть созданы другие самостоятельные органы, независимые по отношению к Банку России, с четким распределением полномочий между ними. Целью их создания должна стать организация системного контроля над банковской системой страны, “системы сдержек и противовесов”, подобной той, которая

существует в масштабе всей государственной власти.

Самостоятельность и независимость Центрального банка РФ фактически означают наличие в государстве “четвертой” независимой власти, имеющей собственную сферу деятельности – *денежную*¹¹. Однако осуществление государственной кредитно-денежной политики не может быть функцией только самовластного Центробанка. Кредитно-денежную политику ЦБ России должен осуществлять совместно с правительством страны, а потому необходим устойчивый, эффективный механизм влияния последнего на банковскую систему.

Понятно, что этот механизм не может быть создан за счет подчинения Центрального банка исполнительной власти, так как в этом случае Банк будет не в состоянии выполнять свою главную функцию – *защиту и обеспечение устойчивости рубля*. Поэтому наш вывод заключается в необходимости создания других управляющих органов банковской системы, независимых от Центрального банка, которые могут быть проводниками политики правительства в этом секторе.

В результате приходим к пониманию модернизации банковской системы Российской Федерации через пересмотр конституционно-правового статуса Центрального банка. Целью реформы, на наш взгляд, должно стать разделение функций Центробанка в сфере регулирования финансово-кредитной и банковской деятельности между несколькими государственными органами, независимыми друг от друга и находящимися под парламентским и общественным контролем.

Новые государственные органы должны решать задачи Центрального банка, относительно обособленные от целей защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты:

во-первых, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы;

во-вторых, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации.

Помимо Центрального банка на верхнем уровне банковской системы должны быть государственные органы, которые будут выполнять следующие функции, в настоящее время принадлежащие Банку России:

во-первых, регулирование деятельности кредитных организаций путем издания упорядоченных нормативных актов, в которых устанавливаются

¹¹ См.: Лунгу Е.В. Указ. соч. С. 377.

основные правила осуществления деятельности в банковской сфере;

во-вторых, лицензирование, надзор за банковской деятельностью, применение санкций к нарушителям банковского законодательства;

в-третьих, гарантирование вкладов граждан в банках.

Организационно-правовой механизм разделения функций возможен по двум сценариям: с внесением изменений в Конституцию РФ и без них, путем принятия новых федеральных законов о Банке России и о банках и банковской деятельности.

Внесение изменений в Конституцию РФ может быть реализовано как принятием новой редакции ч. 2 ст. 75, так и в рамках комплексной конституционной реформы, которая будет включать в себя конституционно-правовое закрепление принци-

пов бюджетного федерализма. Во втором случае неизбежным станет создание надзорного органа в сфере межбюджетных отношений, находящегося под совместным контролем Федерации и ее субъектов, в ведение которого целесообразно передать также надзорные функции Центрального банка. Новая редакция ч. 2 ст. 75 должна ограничить независимость Банка России исключительно защитой и обеспечением устойчивости рубля.

Реформирование банковской системы без внесения поправок в Конституцию РФ может осуществляться путем принятия соответствующих федеральных законов, которыми полномочия Центробанка, выходящие за рамки защиты и обеспечения устойчивости рубля, будут переданы системе государственных органов, независимых от Центрального банка РФ и реализующих свои функции, находясь под парламентским контролем, в рамках общей политики правительства.