

РЕГУЛИРОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
КРЕДИТНО-ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО
ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА© 2009 г. И. Н. Добрынин¹

В странах с развитой рыночной экономикой к настоящему моменту успели сложиться вполне эффективные механизмы регулирования кредитно-финансовых рынков. И, хотя в отношении регулирующих организаций наблюдается определенное разнообразие, имеются и общие закономерности.

Зарубежный опыт наталкивает на мысль о неэффективности предельного управленческого централизма в организации государственного регулирования и контроля (надзора) в финансовой сфере в условиях, когда в стране активен иностранный капитал, а национальные коммерческие банки интегрированы в международную финансовую систему.

В поддержку такого заключения можно привести факт присутствия в наиболее стабильных и эффективных кредитно-финансовых системах мира помимо центральных банков полномочных государственных органов, которые осуществляют именно надзор в финансовой сфере. В некоторых странах их появление – результат сознательного совершенствования государственного контроля и регулирования кредитно-финансового рынка.

Банк Англии в течение длительного времени представлял собой единственный институт, относящийся к первому уровню этой системы, управляя разветвленной сетью коммерческих банков и других расчетно-кредитных учреждений. Наибольшие полномочия, сравнимые с полномочиями Банка России, он получил в 1987 г., но такое положение менее чем за десять лет привело к крупнейшему банковскому кризису, принявшему международный характер и начавшемуся с краха британского банка “Беррингс” из-за финансовых спекуляций одного из его филиалов. Это показало правительству Великобритании необходимость кардинальной реформы банковской системы, и уже с 1997 г. надзорные функции в отношении банков и иных расчетно-кредитных организаций, а также элементов финансовой системы страны были переданы специально созданной **Администрации финансовых услуг**, часть же иных полномочий поступила в ведение **Министерства финансов**.

Великобритания к настоящему времени находится на втором этапе функционирования Экономического и валютного союза, а значит, сохраняет свою собственную национальную валюту, суверенитет в вопросах эмиссии денег и денежного регулирования. Тем не менее, в своей деятельности ее регулирующие институты придерживаются принципов, установленных актами Европейского Союза (ЕС), в том числе в отношении монетарной политики.

Гораздо более тесно интегрирована в ЕС Германия, что частично “выносит” “первый этаж” банковской системы в этой стране на наднациональный уровень.

Деятельность **Немецкого федерального банка** в значительной степени трансформировалась с созданием в 1998 г. **Европейского центрального банка** (ЕЦБ) и переходом к третьему этапу Экономического и валютного союза в 1999 г., с введением единой европейской валюты. Центральные банки государств-членов ЕС, которые перешли на третий этап Экономического и валютного союза (в их числе и Германия), в настоящее время юридически находятся в подчиненном положении по отношению к ЕЦБ. Но при этом они являются держателями пакетов акций в его уставном капитале, а их главы участвуют в его руководящих органах.

На этой ступени интеграции государства-члены ЕС передают ЕЦБ свою компетенцию в вопросах осуществления и регулирования денежной эмиссии и проведения денежной политики, что отвечает характерной для ЕС тенденции развития “в сторону большей централизации и управляемости”².

Кроме того, это выражается в возложении на Европейский центральный банк и других функций, характерных ранее для центральных банков государств-членов ЕС:

обеспечения бесперебойного функционирования платежных систем;

пруденциального надзора за деятельностью кредитных организаций и обеспечения стабильности финансовой системы;

консультаций (в том числе по проектам законов в рамках своей компетенции), сбора и анализа статистики.

Таким образом, сферой деятельности центральных банков европейских стран, в том числе и Немецкого федерального банка, остается:

предоставление финансово-кредитным организациям банковских услуг для технического выполнения безналичного платежного оборота и осуществления всего спектра расчетных операций;

установление отношений с другими центральными банками, зарубежными финансовыми организациями, международными организациями;

кредитование администраций Федерации и земель (в границах установленного лимита);

сбор и анализ информации о функционировании кредитных организаций;

² *Чегринцев Е.А.* Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (На примере европейской системы центральных банков). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 14.

¹ Аспирант Института государства и права Тюменского государственного университета.

экспертиза и согласование правовых актов в сфере регулирования деятельности кредитных организаций и некоторые другие функции.

Задачи **Федерального ведомства финансового надзора (BAFin)** – лицензирование, выдача разрешений и контроль. В рамках BAFin в соответствии с концепцией финансового макрорегулятора были интегрированы все направления по государственному надзору в финансовой сфере.

Особый случай – разветвленное регулирование и контроль кредитно-финансовой системы в США, с которой отчасти схожа Европейская система центральных банков и ЕЦБ.

Совет управляющих Федеральной резервной системы (ФРС) отвечает за общее руководство денежной и банковской системами страны и осуществляет контроль за их работой. **Комитет по операциям на открытом рынке**, в который входят члены Совета управляющих, а также пять президентов федеральных резервных банков, определяет политику купли-продажи на открытом рынке государственных ценных бумаг (векселей, казначейских билетов, облигаций).

В разработке банковской и денежной политики Совет управляющих взаимодействует с тремя консультативными структурами. В состав **Федерального консультативного совета** входят 12 руководителей коммерческих банков, которые избираются ежегодно по одному от каждого из федеральных резервных банков. **Консультативный совет сберегательных учреждений** состоит из представителей ссудо-сберегательных ассоциаций, сберегательных банков и кредитных союзов. Третья группа советников – **Консультативный совет потребителей**, состоящий из 30 членов, куда входят потребители финансовых услуг, ученые и специалисты по потребительскому законодательству. Однако Совет управляющих не обязан строго придерживаться их рекомендаций.

Активную роль в регулировании и надзоре за деятельностью кредитных организаций играет федеральное **Министерство финансов**. Служба контролера денежного обращения решает вопросы предоставления лицензий для открытия национальных банков, выдачи разрешения на открытие отделений, слияние и поглощение банков, а также изменений в структуре банковского капитала.

Вместе с тем следует отметить, что вывод о желательности функционирования распределенной системы регулирования и контроля за функционированием кредитно-финансовой системы носит дискуссионный характер. Наглядный пример – Китайская Народная Республика.

Финансово-кредитная система **Китая** еще более специфична. Она формировалась и развивалась в самый противоречивый и сложный период развития китайской государственности. Она в основном складывалась централизованно, под жестким контролем государства, что роднит ее с банковской системой России³ и принципиально отличает от банковской системы США, Великобритании. Поэтому ее системные характеристики обладают большей унифицированностью и четкостью в противоположность существующей в этих стра-

нах. Кроме того, в финансовой системе Китая до сих пор доминирует государственный сектор, в частности подавляющее большинство банков являются государственными.

Основной регулирующий и контрольный элемент банковской системы Китая представлен **Народным банком Китая** (подотчетен Госсовету КНР и Постоянному комитету Всекитайского Собрания Народных Представителей – ВСНП). Будучи неподотчетным органам исполнительной власти, Народный банк полностью независим от них в вопросах регулирования банковской деятельности. Он учреждает Комитет **по денежной политике**, обязанности которого, формирование и порядок работы устанавливаются Госсоветом и доводятся до сведения ПК ВСНП.

Полномочия Народного банка весьма обширны. Он является основным регулятором банковского сектора, управляет золотовалютными резервами страны, осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций, может выступать в качестве кредитора коммерческих банков и небанковских финансовых учреждений (в отношении последних – только с разрешения Госсовета).

В настоящее время существуют совершенно различные модели надзора на финансовых рынках⁴:

- 1) модель, при которой происходит сосредоточение надзорных полномочий в Центральном банке;
- 2) создание единого специального надзорного органа;
- 3) сочетание первой и второй моделей, когда функции надзора в различных пропорциях распределены между несколькими органами надзора, включая Центральный банк.

Главная слабость формирования единого органа надзора в структуре Центрального банка – потенциально чрезмерно высокая концентрация полномочий. Это особенно актуально в условиях переходной экономики, где государственная система не так сбалансирована и политическое вмешательство возможно по определению. Моральные аспекты также вызывают проблемы, когда монетарная политика и надзор за финансовым сектором осуществляются одной структурой. Центральному банку, который также осуществляет надзор за широким кругом финансовых посредников, будет трудно провести четкое определение приоритетов. Тем самым это может привести к созданию впечатления, что все типы финансовых компаний и, возможно, нефинансовые компании обладают одинаковой степенью защиты в случае банкротства.

Основной риск при отделении от Центрального банка регуливающей и надзорной функций с сохранением за ним в основном полномочий в проведении монетарной политики заключается в том, что единый орган регулирования и надзора может не иметь такой же степени “независимости” и “уважения мнений” со стороны государства, каким пользуется Центральный банк. Наоборот, на раннем этапе парламент, возможно, будет рассматривать независимый орган регулирования и надзора скорее как “контролирующий орган” с чисто объективными возможностями по принятию решений, чем как “орган надзора” с возможностью принятия более субъективных решений. Репутация и положение

³ См.: Ван Чжэжэнь. Развитие банковской системы России и Китая на современном этапе: конец 90-х гг. XX века – начало XXI века. Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005. С. 4–6.

⁴ Мастепанова Д.А. Методология управления процессом обеспечения устойчивости российской банковской системы. Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2000. С. 36.

Центрального банка облегчают решение кадровых вопросов, в то время как новый регулирующий орган может испытывать трудности с подбором, обучением и удержанием персонала.

И все же, по общему мнению европейских специалистов, ни одна из моделей не может рассматриваться как теоретически предпочтительная или оптимальная. Каждая страна должна выбрать ту из них, которая будет осуществима с политической точки зрения, эффективна и действенна и которая будет соответствовать финансовой структуре этой страны. Предполагается, что модель централизации полномочий в сфере банковского надзора является предпочтительной в странах с развивающейся, переходной экономикой, что позволяет обеспечить единство денежно-кредитного регулирования и надзора в кредитной сфере⁵. По-видимому, исходя именно из этого тезиса, отечественные специалисты отдают предпочтение централизованному регулированию и контролю функционирования банковского сектора, когда надзорные полномочия сосредоточены в руках Центрального банка, хотя и отмечают необходимость усовершенствования системы банковского надзора⁶.

При этом все большую популярность приобретает концепция мегарегулятора на рынке финансовых услуг. В ее основе – признание того, что регулирование и надзор в отношении организаций, функционирующих на финансовом рынке, т.е. оказывающих финансовые услуги, должны строиться на одних и тех же принципах (единство принципов). Именно идея мегарегулятора была реализована в создании в 2002 г. в Германии Федерального ведомства финансового надзора (BAFin) в результате слияния Федерального ведомства по надзору в сфере кредитования (BAKred) с федеральными ведомствами по надзору за рынком ценных бумаг и страховым рынком.

Глобализация экономики накладывает значимый отпечаток на процесс функционирования кредитно-финансовых систем современных государств. Особенно наглядно это проявляется именно в финансовой сфере. Такая ситуация стала серьезным испытанием систем государственного регулирования сферы банковских услуг, вполне успешно функционирующих уже в течение достаточно долгого времени.

Последний мировой финансовый кризис рельефно проявляет целый ряд сложностей, связанных во многом с отсутствием ответственной и солидарной политики государств в отношении финансовых рынков. Это заставляет задуматься о том, какова в действительности роль последовательного, согласованного государственного регулирования и контроля в функционировании кредитно-финансовых институтов. Уже сейчас лидеры наиболее сильных в экономическом отношении держав приходят к признанию необходимости создания международной организации, которая возьмет на себя роль регулятора международного финансового рынка. На саммите “двадцатки” была публично высказана мысль о необходимости реформирования институтов, создан-

ных в рамках Бреттон-Вудских договоренностей 1944 г., которые включают в себя МВФ и Всемирный банк⁷. Эти организации сегодня, как выяснилось, не справляются с задачей обеспечения стабильности мировой финансовой системы.

Национальные финансово-кредитные институты переживают период трансформации. На основе развивающегося активного трансграничного взаимодействия коммерческих организаций стихийно складывается мировая финансовая система, существование которой – насущная реальность, во все большей степени определяющая работу финансовых систем отдельных стран. В настоящее время мировая финансовая система столкнулась с беспрецедентными проблемами, которые в очередной раз показывают, насколько взаимозависимы национальные финансовые институты в условиях свободного перемещения кредитных ресурсов. Представляется очевидным, что кризис во многом обусловлен “болезнью роста” мировой экономики, за которым не поспевает эволюция регулирующих институтов.

Раздувавшийся финансовыми организациями США кредитный “пузырь” “оторвался” от своей основы – реального сектора экономики и, исчерпав ресурс самоподдержки, детонировал. Первые проблемы, связанные с американским сектором ипотечных кредитов, переросли в более глобальную проблему необеспеченности деятельности многих банков финансовыми средствами вследствие беспрецедентного роста неликвидной задолженности.

Волна, стартовавшая в США, “накрыла” и остальной мир. В сентябре на грани банкротства оказались сразу несколько крупных европейских финансовых институтов. Министерство финансов Великобритании приняло решение о национализации ведущего ипотечного брокера “Bradford & Bingley”, в то время как правительства Голландии, Люксембурга и Бельгии выделили в общей сложности 16,3 млрд. долл. для покупки до 49% акций банковской группы “Fortis”.

В самих Соединенных Штатах принят “стабилизационный пакет” мер по противодействию кризисным явлениям и восстановлению финансовой системы страны, предполагающий выделение 700 млрд. долл. на эти цели, из них 250 млрд. направляются на приобретение акций банков и финансовых институтов.

Интеграция отечественной финансовой системы в международную, интенсивно осуществлявшаяся в последние годы, стала причиной того, что ухудшение состояния мировой финансовой системы в 2008 г. непосредственно отразилось и на ее функционировании. Результатом этого для российских кредитно-финансовых организаций стало ухудшение ликвидности в банковском секторе, что вызвало к жизни необходимость принятия государственных мер поддержки.

На поддержку банковского сектора России государство выделило 950 млрд. руб. в виде субординированных кредитов, а также объявило проведение аукционов Центрального Банка по предоставлению банкам кредитов без обеспечения на срок до шести месяцев (к середине ноября банки уже взяли свыше 1,5 трлн. руб.). В целом в декабре – начале января объем централизованных кредитов банкам остановился около отметки

⁵ Финансовый надзор в России и Германии. Международный опыт и актуальные тенденции. М., 2007. С. 157.

⁶ См.: Тосунян Г.А. Банкизация России: право, экономика, политика. М., 2008. С. 98; Пастушенко Е.Н. Современные проблемы финансово-правовой политики в отношении публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 4. С. 5–6.

⁷ Лидеры G20 предлагают реформировать МВФ и ВБ (Интернет-издание «Деловая газета “Взгляд”». www.vz.ru) [Электронный ресурс] // <http://www.vz.ru/news/2008/11/16/229547.html>

2,4 трлн. руб. (без учета субординированных кредитов на рекапитализацию банков и гарантий ЦБ по межбанковским сделкам).

Наименее пострадавшими оказались страны, финансовые системы которых относительно “закрыты” для международного капитала либо подвергаются более жесткому государственному регулированию и контролю, в том числе в сфере трансграничного перемещения финансовых средств. В частности, относительно стабильна пока национальная финансовая система Китая, не испытывающая столь значительных проблем, как ее аналоги в европейских странах и США.

Но и для развитых западных стран разразившийся кризис формирующейся мировой финансовой системы отнюдь не стал фатальным. Следует отметить, что реакция, выработанная правительством США, показывает пример пусть не идеальных, но вполне осознанных действий.

Достаточно оперативно были проведены консультации центральных банков западноевропейских стран, и приняты скоординированные решения о существенном снижении учетных банковских ставок. Не последнюю роль в этом сыграл опыт их взаимодействия в рамках Европейской системы центральных банков и роль ЕЦБ как наднационального института регулирования финансовой системы. Очевидно, что ситуация постепенно стабилизируется. И это заставляет задуматься о том, какова в действительности роль последовательного государственного регулирования и контроля в функционировании кредитно-финансовых институтов в меняющихся условиях глобализации и формирования действительно единой мировой финансовой системы.

Эффективная работа регулирующих органов и учреждений оказывается одним из важных условий стабильности финансово-кредитной системы страны. Поэтому после первых шагов по сохранению кредитно-финансовой системы в Российской Федерации требуется ряд последовательных преобразований, направленных на создание работающего институционального механизма государственного финансового регулирования и контроля.

Обобщая имеющийся опыт, следует сделать вывод, что наличный конституционно-правовой статус Центрального Банка РФ не может быть признан оптимальным для эффективной экономики. Функционирование финансовой системы России не вполне эффективно, осложнено многими противоречиями и откровенными пробелами, которые на протяжении ряда последних лет проявлялись в периодически повторяющихся банковских кризисах. Наиболее сильным из них до нынешнего времени был кризис августа 1998 г., оказавший влияние на всю экономику страны. Он наглядно высветил многие проблемы и противоречия, отягощающие развитие банковской системы нашей страны. Анализируя причины августовского кризиса отечественной финансовой системы, можно закономерно прийти к выводу, что главную роль в его формировании и развитии сыграла ошибочная политика Центрального Банка⁸. При этом монопольное положение Банка России сделало почти невозможным вмешательство других государственных

органов в развитие ситуации в банковском секторе. Кризис выявил неспособность Центрального Банка в единоличном порядке эффективно управлять функционированием банковской системы и необходимость модернизации этой ситуации.

Всевластие Центрального Банка в денежно-кредитной сфере является существенной чертой современной банковской системы России. Следует заметить, что на первом уровне банковской системы России присутствуют и другие регулирующие организации (Федеральная служба по финансовому мониторингу, государственная корпорация “Агентство по страхованию вкладов”). Но монопольного положения Центрального Банка в сфере регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций это не меняет⁹.

Такое сосредоточение полномочий в руках, например, Банка Англии привело к разрушительному междонародному 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 одной развитой страны, действующей в условиях глобального перемещения капиталов и банковских услуг. Можно с полным правом утверждать, что всевластие Центробанка несовместимо с задачами либерализации сектора банковских услуг и финансовых рынков, что способно привести к самым негативным последствиям в процессе все более тесной интеграции финансово-кредитной системы России и мировой финансовой системы.

Следует, конечно, осознавать, что принятие экстренных мер по сохранению стабильности финансовой системы страны, возможно, потребует оперативных и скоординированных мер, которые должны разрабатываться и управляться на основе централизованного контроля. Временная концентрация экстренных полномочий и инструментов, направленных на ликвидацию последствий кризиса, в руках Центрального Банка или иного уполномоченного органа неизбежна. Но это – ситуация кризиса. В будущем после преодоления кризисных тенденций крайне желательно преобразование существующей системы в сторону формирования механизма сдержек и балансирования власти на основе рациональной деконцентрации полномочий.

Самостоятельность и независимость Центрального Банка фактически означают наличие в государстве “четвертой” ветви власти, имеющей собственную сферу деятельности – денежную¹⁰. Но осуществление государственной кредитно-денежной политики не может быть функцией только самовластного Центрального Банка. Кредитно-денежную политику Центробанк должен осуществлять совместно с правительством страны, а потому необходим устойчивый, эффективный механизм влияния правительства на банковскую систему.

Необходима реформа 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 должны стать организация системного контроля над банковской си-

⁸ См.: Ларионова И.В. Стабильность банковской системы в условиях переходной экономики. Дисс. ... доктора экон. наук. М., 2001. С. 88–91; Мاستепанова Д.А. Указ. соч. С. 57–71.

⁹ Ефимова Л.Г. Понятие и структура банковской системы России // Банковское право. 2007. № 2. С. 42.

¹⁰ Тосунян Г.А. Указ. соч. С. 60.

стемой страны, финансирование системы сдержек и противовесов, подобной той, которая существует в масштабе всей государственной власти. Понятно, что этот механизм не может быть создан за счет подчинения Центрального Банка исполнительной власти, так как в этом случае последний будет не в состоянии выполнять свою главную функцию – защиту и обеспечение устойчивости рубля. Поэтому выход заключается в создании других управляющих органов банковской системы, независимых от Центрального Банка, которые могут быть проводниками политики правительства в этом секторе.

В результате мы приходим к выводу о необходимости реформирования банковской системы РФ через пересмотр конституционно-правового статуса Центрального Банка РФ. Целью реформы должно стать разделение функций Центрального Банка в сфере регулирования финансово-кредитной и банковской деятельности между несколькими государственными органами, независимыми друг от друга и находящимися под парламентским и общественным контролем¹¹.

Передаче (частичной передаче) новым государственным органам подлежат полномочия, связанные с исполнением функций Центрального Банка, относительно обособленных от задач по защите и обеспечению устойчивости национальной валюты:

обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы;

развитие и укрепление кредитно-финансовой системы страны.

Учитывая аналогичный опыт зарубежных стран, в первоочередном порядке из ведения Центрального Банка должны быть изъяты функции и полномочия по надзору в сфере кредитно-финансовой деятельности, для чего необходимо создание специальной структуры – **Федеральной службы банковского надзора и финансового контроля**. Представляется также целесообразным передать ей функции нынешней Федеральной службы по финансовому мониторингу. Нормотворческие функции по регулированию банковской деятельности также целесообразно частично передать данному органу. Система регулирования и контроля за деятельностью кредитно-финансовых организаций должна быть дополнена разветвленной территориальной сетью **региональных комиссий по банковской деятельности и рынку ценных бумаг**, которые будут осуществлять в том числе надзорные функции за деятельностью кредитных учреждений в регионах.

Страхование вкладов должно быть, в свою очередь, отделено от лицензирования банковской деятельности, что позволит в итоге децентрализовать и усилить контроль банковской деятельности в интересах конечного

потребителя банковских услуг. Для этого имеет смысл создать **Федеральный фонд страхования банковских вкладов**, финансируемый совместно Центральным Банком и взносами коммерческих банков – участников системы страхования вкладов. Решения о соответствии кредитных учреждений требованиям системы страхования вкладов должны приниматься фондом самостоятельно с учетом данных Федеральной службы банковского надзора и финансового контроля.

Повышение степени интегрированности кредитно-финансовой системы Российской Федерации в международную финансовую систему может стать достаточно тяжелым испытанием для банковской системы, которая окажется перед лицом жесткой конкуренции с зарубежными финансовыми институтами, непосредственно столкнется с последствиями всех мировых финансовых кризисов, в полной мере испытывая на себе их последствия. Государственные органы окажутся перед необходимостью проведения мер, повышающих конкурентоспособность отечественных кредитных учреждений и компенсирующих негативное влияние кризисных явлений.

Инструментом подобной политики могло бы стать **Агентство по реструктуризации кредитных организаций**, созданное совместно Правительством РФ и Центральным Банком РФ, со следующими задачами:

участие в разработке мероприятий по реструктуризации и повышению эффективности кредитных организаций;

проведение мероприятий по реструктуризации банковской системы;

создание и обеспечение функционирования рыночного саморегулирующегося механизма смены неэффективных собственников в проблемных кредитных организациях;

оказание содействия Правительству РФ в проведении политики, направленной на развитие кредитных организаций, и т.д.

Еще один важный шаг связан с необходимостью внедрения в деятельность финансово-кредитных организаций координирующих механизмов, обеспечивающих соблюдение общественного интереса в стабильности и бесперебойном функционировании платежной и кредитной подсистем. Имеет смысл создать институт федеральных и региональных уполномоченных банков, которые фактически уже “полулегально” существуют и на уровне федерации, и в ряде субъектов Федерации (так называемые системообразующие банки¹²). Эти банковские учреждения помимо своей деятельности на рынке банковских услуг могут привлекаться государством в качестве инструмента государственного вмешательства для предотвращения и минимизации последствий кризисов финансового рынка. Обязательными требованиями к таким уполномоченным банкам являются наличие государственного участия в капитале банков (не менее 25%), а также определенные параметры капитала, позволяющие минимизировать риски государственного вмешательства в экономическую деятельность. Такой контроль за счет участия в уставном

¹¹ Требуется изменение конституционно-правового статуса Банка России, поскольку его монополизм в сфере регулирования и надзора за банковским сектором имеет прочную конституционную основу (об особенностях конституционно-правового статуса Банка России см., например: Лунгу Е.В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005). Более того, некоторые авторы указывают на невозможность преодоления такой ситуации, изъятия части функций (например, надзор за деятельностью кредитных организаций) из сферы деятельности Банка России в силу “неконституционности” такого изъятия (см.: Пастушенко Е.Н. Указ. соч. С. 6).

¹² Рудовол И.П. Организационно-правовые аспекты участия системообразующих кредитных организаций в реализации приоритетных национальных проектов (на примере ОАО “Внешторгбанк”) // Банковское право. 2007. № 1. С. 29–31.

капитале, как представляется, будет более эффективным, чем предлагаемое внедрение в банки, получающие государственную поддержку, административных “кураторов” Центрального Банка России¹³. Статус уполномоченных должны получить не более пяти банков, действующих в масштабах всей Российской Федерации, и по одному региональному банку на территории субъектов Федерации.

Нетрудно заметить, что предлагаемая система должна стать своего рода “гибридом” распределенного регулирования кредитно-финансовой системы, характерного для западных стран, и практики активного использования “политических” банков в КНР, совмещающих их преимущества.

Главное, чтобы вместе с ними не воспроизводить и их недостатки, один из которых – относительная “замкнутость” регулирования функционирования финансовых систем национальными границами в условиях, когда объект регулирования уже приобрел глобальных характер. Преодоление негатива – задача совместных усилий правительств всех стран, чьи финансовые институты интегрируются в единое целое. Стала очевидной необходимость создания мировых финансовых регуляторов, без которых деятельность отдельных государств будет малорезультативна и не сможет обеспечить стабильности и сбалансированности циркуляции финансового капитала.

Работа контролирующих и регулирующих механизмов на национальном уровне должна быть дополнена

формированием наднационального регулятора мирового финансового рынка. Представляется, что такая организация должна быть создана и действовать под эгидой ООН (по аналогии с Советом Безопасности ООН). Опыт ЕЦБ и взаимодействия центральных банков европейских стран в рамках Европейской системы центральных банков показывает перспективность этого направления развития регулирования и контроля финансовой мировой системы.

И здесь Правительству РФ необходимо занять активную позицию, направленную на обеспечение национальных интересов в процессе создания такой организации.

Принципы, провозглашенные на саммите G20: прозрачность, регулирование финансовых рынков, углубление интеграции, сотрудничество на международном уровне и реформа финансовой системы, – крайне важны, но без надлежащих организационных инструментов они останутся лишь провозглашенными лозунгами. Будет ли создание международной организации в сфере финансового регулирования и контроля осуществляться за счет создания новых и упразднения уже существующих международных институтов финансового регулирования либо за счет преобразования основ функционирования и статуса Международного валютного фонда (или образованного в 1999 г. Форума финансовой стабильности) – не суть важно¹⁴. Важно, чтобы эти шаги были предприняты.

¹³Государство берет под контроль банки, которым дает деньги (см.: Интернет-издание “Русский бизнес” www.rb.ru) [Электронный ресурс] // <http://www.rb.ru/topstory/economics/2008/12/11/080411.html>

¹⁴Такое предположение уже высказано (см.: *Кокиаров А.* От “семерки” к “двадцатке” // Эксперт. 2008. 24 нояб.). Согласно итогам саммита G20 установлено, что МВФ приобретет надзорные функции в отношении мировой финансовой системы.