

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМА АДАПТАЦИИ К ВСТУПЛЕНИЮ В ВТО

© 2008 г. И. Н. Добрынин<sup>1</sup>

В настоящее время подходят к концу сложные и продолжительные переговоры о вступлении России во Всемирную торговую организацию. Процесс присоединения России к числу стран-участниц ВТО заметно затянулся, став одним из самых длительных в практике этой организации.

Необходимо было пройти череду двусторонних консультаций о взаимном открытии рынков со всеми государствами – членами ВТО, каждое из которых должно было согласиться на присоединение нашей страны к этой организации при условии принятия Россией мер по снижению ограничений в сфере торговли товарами и услугами. Сейчас они близятся к завершению, и уже в ближайшем будущем отечественные производители и потребители товаров и услуг будут включены в предельно либерализованные внешнеторговые отношения.

Существует два принципиально различных подхода к оценке последствий грядущего изменения условий внешней торговли для отечественных предприятий и организаций.

Согласно одной из точек зрения, присоединение к ВТО обернется вытеснением с внутреннего рынка России национальных производителей товаров и услуг, неконкурентоспособных (по сравнению с мировыми производителями), ростом безработицы, а потому и резким падением уровня жизни и научно-технического потенциала страны.

Согласно другой точке зрения, вступление в ВТО приведет к увеличению отечественного экспорта и росту инвестиций в экономику страны, которые, в свою очередь, явятся катализатором развития отечественной экономики, а значит, и роста благосостояния населения.

Каждая из этих позиций содержит определенную долю истины. Различные отрасли отечественной экономики в настоящее время обладают разной степенью конкурентоспособности на мировом рынке, а значит, если для одних вступление в ВТО и либерализация по отношению к иностранным производителям торговли соответствующими товарами и услугами внутри страны может стать причиной стагнации и фактического вытеснения с рынка, то для других это может обернуться значительным увеличением продаж, развитием и ростом дохода.

Важную роль в процессе успешной адаптации отраслей национальной экономики к условиям ВТО играет состояние правовых основ регулирования их функционирования и развития. Право как универсаль-

ный регулятор общественных отношений позволяет относительно быстро и гибко внедрять в общественную практику новые правила и нормы, приспосабливая социально-экономическую систему, сложившуюся на территории страны, к меняющимся условиям. В некоторых случаях, рассматривая практические меры по совершенствованию отечественного законодательства, можно вести речь и о трансформации конституционно-правовых основ функционирования и развития экономики, если повышение эффективности и обеспечение конкурентоспособности требует системного осмысления и системного же изменения федерального законодательства или даже Конституции РФ.

Банковский сектор экономики относится к тем отраслям, в отношении которых выработка мер конституционно-правового характера может иметь принципиальное значение, так как деятельность системообразующего элемента банковской системы Российской Федерации – Центрального Банка – напрямую регулируется отдельными положениями Конституции России.

Подобно банковским системам большинства современных государств, банковская система России имеет двухуровневую структуру: *на первом уровне* расположен Банк России, а *на втором* – остальные кредитные организации.

Под кредитной организацией понимается коммерческая организация, которая на основании лицензии Банка России имеет право осуществлять предусмотренные законодательством банковские операции<sup>2</sup>.

Говоря о такой важной функции кредитных организаций, как кредитование физических и юридических лиц, следует отметить характерную для отечественного законодательства специфику: банковской операцией является только кредитование, осуществляемое за счет средств, привлеченных по депозитам. Кредитование за счет собственных средств не является банковской операцией и рассматривается как проявление общей правоспособности.

В мировом опыте банковской операцией признается любое кредитование вне зависимости от происхождения средств, из которых предоставляется кредит<sup>3</sup>. Кредитные организации согласно российскому законодательству могут существовать либо в форме банков, либо в форме небанковских кредитных организаций.

<sup>2</sup> См. определение, данное в ст. 1 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

<sup>3</sup> См.: Вишневский А.А. Банковское право: Краткий курс лекций. М., 2004. С. 10–11; *Его же*. Банковское право Европейского Союза. Учебное пособие. М., 2000. С. 28–29.

<sup>1</sup> Аспирант Института государства и права Тюменского государственного университета.

Центральный Банк РФ выполняет основные регулирующие функции в отношении банковского сектора, являясь стержневым управляющим элементом кредитно-финансовой системы страны. Он представляет собой часть конституционно установленного механизма публичной власти, имеет признаки государственного органа с особым правовым статусом.

*Конституционно-правовой статус* Центрального Банка является базовым элементом его правосубъектности, он признается изначально, благодаря чему закрепляется место этого банка в государственном механизме и обозначается его роль в реализации экономической политики.

*Административно-правовой статус* Центробанка содержит его права и обязанности в сфере управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности.

*Гражданско-правовой статус* заключен 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, управлении государственными кредитами и займами<sup>4</sup>.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>5</sup> в своей деятельности Банк России руководствуется целями защиты и обеспечения устойчивости рубля; развития и укрепления банковской системы Российской Федерации; обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

В достижении этих целей Банк России выполняет значительные по объему функции, которые позволяют обоснованно говорить об абсолютной власти Центрального Банка в отношении кредитно-финансовой системы страны. Ему принадлежат в полном объеме полномочия по регулированию кредитно-финансовой системы страны, регулированию, управлению и контролю за деятельностью любых организаций, осуществляющих банковские операции (в том числе и вопросы наложения на них взысканий за нарушения установленных им единолично правил). По сути, это означает сосредоточение в его руках в пределах системы кредитно-денежного обращения всей полноты власти во всех ее проявлениях: «законодательной», «исполнительной» и «судебной».

Центральный Банк сам издает нормы, сам их исполняет, а потом сам оценивает результаты своей деятельности. Гипертрофированное всевластие Банка России является важной специфической чертой банковской системы нашей страны.

Таким образом, можно утверждать, что реформирование банковской системы России с целью повышения ее эффективности при подготовке к вступлению в ВТО должно означать прежде всего *изменение правового (и даже конституционно-правового) статуса Центрального Банка* как центрального управляющего элемента всей системы и его места в регулировании банковского сектора экономики.

<sup>4</sup> Лунгу Е.В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. С. 5, 15–16.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Как показывает опыт, функционирование банковской системы Российской Федерации не вполне эффективно; осложнено многими противоречиями и откровенными пробелами, которые на протяжении всего периода ее существования в новой России проявлялись в периодически повторяющихся банковских кризисах. Наиболее сильный из них, кризис августа 1998 г., оказавший влияние на всю экономику страны, наглядно высветил многие проблемы и противоречия, отягощающие развитие банковской системы нашей страны. Анализируя причины августовского кризиса финансовой системы государства, закономерно можно прийти к выводу, что главную роль в его проявлении и развитии сыграла ошибочная политика Центрального Банка. 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.

Между тем, в наиболее стабильных и эффективных банковских системах мира помимо центральных банков присутствуют иные полномочные органы: 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.

Зарубежный опыт демонстрирует неэффективность предельного управленческого централизма в организации банковской системы в условиях, когда в стране достаточно активен иностранный капитал, а национальные коммерческие банки интегрированы в международную финансовую систему. Например, 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 10 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.

Кроме того, банковская система Великобритании основывается на гораздо большем, по сравнению с российским банковским сектором, разнообразии типов расчетно-кредитных организаций. Конечно, в последнее время в Великобритании, как и везде в мире, идет активный процесс универсализации банковской

деятельности, но он не отменяет банковской специализации отдельных типов организаций – специализации, которая сложилась в ходе многолетней практики в условиях свободного и почти свободного рынка, а значит, оправдала себя исторически.

В банковской системе Великобритании выделяют: **депозитные банки** (клиринговые банки, представляющие весь спектр банковских услуг), **финансовые дома** (преимущественно потребительское кредитование), **торговые банки** (в основном, управление ценными бумагами и кредитование торговли), **учетные дома** (оперируют ликвидными фондами для банков и векселями государства), **акцептные дома** (привлекают средства через краткосрочные займы), **иностранные банки**, прочие расчетно-кредитные учреждения (Доверительно-сберегательный банк, Национальный сберегательный банк (почтовые переводы), Национальный жиробанк, строительные общества (ипотечное кредитование), страховые компании, пенсионные фонды, инвестиционные тресты, доверительные паевые фонды, финансовые корпорации, фирмы венчурного финансирования). При этом, в стране отсутствует жесткая граница между расчетно-кредитной и другими формами бизнеса, так как отдельные организации могут их совмещать в своей деятельности, что добавляет системе гибкости. В результате банковская система Великобритании обладает значительной гибкостью, способна активно отвечать на вызовы рынка и приспосабливаться к специфическим запросам клиентов.

В отличие от Великобритании, в России существуют только две разновидности кредитных организаций: **банк**, которому могут быть выданы несколько видов лицензий, и **небанковская кредитная организация** (осуществляющая депозитные и кредитные операции, операции по расчетам, организации инкассации). При этом различие между банками, имеющими те или иные виды лицензий, отражает скорее неодинаковый уровень развития банка, но не специализацию его деятельности. Некоторое разнообразие свойственно небанковским кредитным организациям, которые, однако, не играют значительной роли в формировании банковского сектора.

Отечественные банки, таким образом, представляются как универсальные, ориентированные на осуществление сразу всего спектра банковских услуг. Это вполне объяснимо в связи с тем, что их формирование приходится на тот период, когда в мире явно проявилась тенденция к универсализации банковской деятельности. Однако в нынешних российских условиях это оказывается существенным недостатком, так как специализация деятельности банка, совместно с его способностью осуществлять весь спектр банковских услуг, является важным фактором конкурентоспособности.

Разнообразие деятельности отечественных банковских организаций должно подразумевать, впрочем, не только специализацию банков по видам операций, на которые они преимущественно ориентированы, но и их специализацию по отраслям, где они работают, а кроме того – возможность совмещения банковской и иной деятельности, что позволяет максимально заинтересовать клиента.

В Великобритании, в частности, особую роль на рынке банковских услуг играют строительные обще-

ства, самостоятельно кредитующие покупку жилья. В России расчетно-кредитные организации не имеют права заниматься другими видами коммерческой деятельности, так же как и организации, ориентированные на осуществление иной коммерческой деятельности, не могут осуществлять банковские услуги. Поэтому в России ипотечное кредитование осуществляется посредством взаимодействия покупателя с двумя организациями: банком и строительной компанией, – каждая из которых имеет собственные интересы. В частности банк, в отличие от строительной компании, заинтересован не в продаже жилья, а в получении максимальной прибыли, а потому будет выдавать ипотечные кредиты на значительно менее выгодных для потребителя условиях, чем их выдавала бы сама строительная компания.

Понятно, что специализация банковской деятельности в России на современном этапе не может быть осуществлена “сама собой”, просто путем законодательного закрепления многообразия видов расчетно-кредитных организаций. Совмещение банковской и иных видов деятельности в рамках одной организации способно вызвать множество злоупотреблений, но это может только свидетельствовать о необходимости целенаправленного формирования банковской системы в преддверии вступления России в ВТО, формирования не только новых “правил игры” на рынке банковских услуг, но и новой структуры самого этого банковского рынка.

Пример подобной политики продемонстрировал Китай, причем ее реализация не была связана с подготовкой к вступлению в ВТО. Она осуществлялась почти с самого начала проведения экономических реформ в КНР и была направлена на построение эффективной банковской системы, ориентированной на внутренние потребности страны.

Коммунистическая партия Китая до сих пор управляет всеми основными процессами в стране, но это не мешает новому поколению китайских руководителей следовать определенным законам рынка при проведении экономической политики. Изначально перед ними стояли следующие проблемы: как сохранить государственное управление экономикой при предельно возможном для существующей социальной системы развитии рыночных отношений; как максимально допустить на китайский банковский рынок иностранный капитал (что необходимо для вступления в ВТО), не позволяя ему захватить управление банковским сектором страны (это уже происходило в истории Китая до социалистической революции).

Первая проблема была решена, *с одной стороны, запретом создания частных банков, а с другой – формированием сложной банковской системы*, в которой существует известное разнообразие специализированных кредитно-финансовых организаций, при этом гармонично связаны государственные интересы и рыночные механизмы.

Важным элементом банковской системы Китая является “*большая четверка*” – коммерческие государственные банки, которые аккумулируют в своих руках основную массу китайского банковского капитала. Благодаря своему размеру они играют доминирующую роль в банковской системе, осуществляя вместе с Центральным банком расчетно-кредитную политику.

В целом банки “*большой четверки*” работают согласно рыночным законам и практически не несут на себе бремя экономической политики в других сферах. В целях развития и поддержки отдельных отраслей в соответствии с потребностями государства существуют *политические банки*, которые ориентированы на проведение политики государства по кредитованию в областях, где выдача кредитов заведомо невыгодна и уровень невозврата очень высок. Эти банки занимаются финансированием экспорта оборудования (*Банк кредитования импорта и экспорта*), кредитованием наиболее крупных проектов (*Государственный банк развития*), обслуживанием сельскохозяйственных закупок (*Китайский банк развития сельского хозяйства*), снимая бремя государственной политики с банков “*большой четверки*”. Часть обязательного государственного кредитования банки “*большой четверки*” все же несут, но постепенно эта часть все более сокращается.

Таким образом, в банковской сфере Китая четко разделены банки, проводящие государственную “*некоммерческую*” политику кредитования, несущие политические издержки и не ориентированные на получение прибыли, и рыночные коммерческие банки; притом, в рыночном сегменте доминируют мощные государственные банки, которые благодаря своему “*весу*” играют, по сути, роль проводника политики государства.

При этом деятельность всех банков “*большой четверки*” специализирована: каждый из них занимает определенное место в банковской системе Китая и выполняет свои функции. Это понятно даже по их названиям: *Промышленно-торговый банк Китая, Строительный банк Китая, Сельскохозяйственный банк Китая, Банк Китая (внешняя торговля)*. Они имеют отраслевую окраску, хотя способны выполнять все банковские операции. Прочие коммерческие банки Китая не несут на себе бремя государственной политики, в их формировании могут принимать участие местные власти, а не только частный капитал. Эти банки также специализированы, и в их числе выделяются национальные и региональные банки, выполняющие принципиально разные функции. В целом, они вынуждены действовать в условиях, которые задаются центральным банком, банками “*большой четверки*” и “*политическими банками*”; а один из них – *Китайский инвестиционный банк* – напрямую подчинен Госсовету КНР (*он ориентирован на привлечение иностранного капитала в инвестиционные проекты на территории страны*). Для Китая нехарактерны организации, занимающиеся банковской и небанковской коммерческой деятельностью. Это связано с тем, что государство не видит в том необходимости, так как проблемы, решаемые таким образом, например, в Великобритании, не свойственны китайской экономике.

В таких условиях иностранный капитал, действующий на территории Китая, вынужден ориентироваться на политику государства, которая “*предлагается*” ему при помощи рыночных, а не административных механизмов.

Следует отметить, что мировая практика не требует полной открытости рынка финансовых услуг для иностранного капитала, которая вызывает опасения у отечественных экономистов и банкиров. Большинство стран признает необходимость сохранения “*кон-*

*трольного пакета*” (51%) за отечественным капиталом (что свойственно даже развитым в экономическом отношении странам) и этого оказывается вполне достаточно для управляемости банковским сектором со стороны государства. Так что вопрос о полной отмене квотирования доли иностранного капитала в банковской системе России на данном этапе не стоит. Учитывая, что сегодня эта квота составляет 12% (что очень мало), наша страна имеет большое пространство для маневра в процессе повышения этой доли до 49%.

Вообще обязательства либерализации торговли услугами являются гораздо менее жесткими, по сравнению с обязательствами либерализации торговли товарами. Они связаны в первую очередь с замораживанием существующих на этапе вступления в ВТО ограничений, которые с этого момента не могут повышаться, но должны в результате проведения переговоров снижаться на основании взаимной выгоды.

Вместе с тем, одним из важнейших является требование либерализации доступа к рынку финансовых услуг. Иначе говоря, не должен различаться режим деятельности резидентов и нерезидентов на внутреннем рынке оказания услуг.

Для России это представляет серьезную проблему, прежде всего потому, что в большинстве нормативных актов, регулирующих деятельность субъектов рынка финансовых услуг, режимы, распространяющиеся на деятельность резидентов и нерезидентов, изначально различаются, и их унификация будет означать принципиальную перестройку нормативной базы, а значит, и деятельности всего банковского сектора.

Часть ограничений, налагаемых на иностранный капитал на внутреннем финансовом рынке России, связана с необходимостью соблюдения доли иностранного капитала, вовлеченного в финансовую деятельность. Она не должна быть отменена в процессе вступления в ВТО, речь может идти только об изменении квоты с 12% в банковской деятельности и 15% в страховой до 49%. К этим нормам можно отнести необходимость разрешения на проведение сделок, изменяющих долю иностранного капитала в общем капитале организаций (прежде всего это касается продажи акций и паев иностранным юридическим и физическим лицам); предварительное разрешение на создание новой организации с участием иностранного капитала; предварительное разрешение на открытие филиалов иностранных кредитных организаций и т.д.

Не должны также претерпеть изменения и те ограничения, которые связаны с необходимостью для государства защищать свой внутренний рынок. К ним можно отнести ограничения в отношении организаций, зарегистрированных в “*оффшорных*” зонах; ограничения в адрес организаций из стран, где дискриминируется отечественный капитал, и т.п.

Требуют безусловной отмены те ограничения, которые связаны с различием статуса резидентов и нерезидентов, как то: “*ценз оседлости*” для страховых компаний, контролируемых иностранным капиталом; запрет для таких компаний осуществлять некоторые виды страхования; различие в требованиях к минимальному уставному капиталу нового участника финансового рынка; требования по гражданству руководящего кадрового состава и персонала организации; ограничения в хождении кредитных карт организаций-нерезидентов; ограничения, связанные с деятельно-

стью нерезидентов как непосредственно на финансовых рынках России, так и в их отношениях с резидентами, и т.д.

Вместе с тем, существующие нормы ВТО вовсе не означают невозможности для государства защищать свои национальные интересы и обеспечивать управляемость собственной финансовой системы. Международные правила (ГАТТ и ГАТС) предоставляют для этого все условия; необходимо только уметь ими правильно пользоваться.

Признаются так называемые режимы исключения, которые подразумевают возможность в определенных обстоятельствах отказаться от соблюдения взятых на себя обязательств (прежде всего в чрезвычайных обстоятельствах):

*во-первых*, если существует непредвиденная дезорганизация рынка, приводящая к резкому и значительному увеличению трансграничных услуг в ущерб внутренней торговле;

*во-вторых*, если существует резкое и значительное увеличение притока иностранных юридических и физических лиц для “коммерческого присутствия”;

*в-третьих*, если существует необходимость в защите публичного порядка (есть угроза для фундаментальных ценностей – защиты жизни и здоровья человека, животных и растений, общественной морали и порядка);

*в-четвертых*, если есть необходимость в защите потребителя услуг от злоупотреблений со стороны поставщиков;

*в-пятых*, если есть необходимость защиты частной жизни и конфиденциальности сведений, касающихся частной жизни;

*в-шестых*, в определенных условиях исключения могут касаться прямого налогообложения поставщика услуг.

Иными словами, если внутренний рынок государства действительно страдает от “засилья” иностранных поставщиков товаров и услуг или если государство собирается целенаправленно развивать некоторые отрасли, оно может на определенное время вводить повышенные ограничения, по сравнению с уже взятыми на себя обязательствами, которые обеспечивают защиту внутреннего рынка и развитие перспективных областей.

Следует также понимать, что наибольшую проблему в процессе вступления России в ВТО представляют не стандартные правила, регулирующие торговлю услугами, а сама процедура двусторонних переговоров, в ходе проведения которой странам, вступающим в эту организацию, могут быть навязаны значительно более “жесткие” правила, нежели те, которых придерживаются в отношениях друг с другом государства, уже являющиеся членами ВТО. Но решение этой проблемы – в политической воле Правительства Российской Федерации и его способности проводить целенаправленную политику, связанную с вступлением в ВТО, прежде всего в умении выбрать те отрасли, которые действительно следует в первую очередь защищать от давления конкуренции со стороны иностранных поставщиков товаров и услуг с точки зрения долгосрочных интересов государства.

Причем эта политика должна быть согласована с курсом перспективного развития избранных отраслей

на настоящем этапе. Применительно к банковской отрасли отечественной экономики это может означать необходимость уже сейчас, пока продолжаются переговоры по вступлению в ВТО, разработать программу реформы банковской системы России, согласовав основные этапы ее проведения с теми обязательствами поэтапной либерализации рынка банковских услуг, которые должно будет принять на себя наше государство.

*Среди основных шагов в рамках такой реформы, как представляется, необходимо осуществить следующее.*

*Центральным пунктом являются меры конституционно-правового характера, направленные на изменение конституционно-правового статуса Центрального Банка; создание на первом уровне банковской системы других органов, ограничивающих всевластие Центробанка (например, государственный орган, наделенный правом издания нормативных актов; государственный орган, наделенный правом надзора за банковской деятельностью, а также правом применять санкции к нарушителям банковского законодательства; государственный орган, гарантирующий вклады граждан в банках).*

Внесение поправок в Конституцию России, возможно, не потребуется, так как предложенная реформа не противоречит существующим конституционным нормам. Однако допустим (и даже в какой-то мере желателен) вариант внесения поправок в Конституцию.

Новая редакция ст. 75 должна ограничить сферу полномочий Центрального Банка России исключительно защитой и обеспечением устойчивости рубля. В этой связи, предлагается изложить ч. 2 ст. 75 Конституции РФ в следующей редакции:

#### **Статья 75**

**2. Защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Иные функции Центральный банк осуществляет под контролем Государственной Думы в порядке, определяемом федеральным законом.**

Предлагаемая редакция ст. 75 Конституции устраняет, на наш взгляд, “абсолютный” конституционно-правовой иммунитет Центрального Банка и заменяет его конституционным ограничением независимости Центробанка только вопросами эмиссионной функции. Новеллой данной редакции является конституционное закрепление парламентского контроля за деятельностью Центрального Банка при исполнении им функций, находящихся за рамками защиты и обеспечения устойчивости рубля. Детально механизм парламентского контроля за деятельностью Центробанка должен устанавливаться федеральным законом о Центральном Банке РФ. В качестве инструментов такого контроля может выступать совместная деятельность специального Комитета Государственной Думы и Счетной Палаты Российской Федерации.

Целью реформы должно стать преодоление избыточной централизации функций банковского регулирования в Центральном Банке путем создания системы государственных органов, регулирующих отношения в кредитно-банковской сфере, которым будут частично переданы полномочия, ныне принадлежащие Центробанку.

*В систему органов, регулирующих банковскую деятельность, по нашему мнению, должны войти:*

*во-первых*, Федеральная служба банковского надзора и финансового контроля;

*во-вторых*, Федеральный фонд страхования банковских вкладов;

*в-третьих*, Агентство по реструктуризации кредитных организаций.

Полномочия Центрального Банка, будут переданы системе государственных органов, независимых от Центробанка и реализующих свои функции в рамках общей политики Правительства страны, находясь под парламентским контролем.

Передаче новым государственным органам также подлежат функции Центрального Банка, выходящие за рамки защиты и обеспечения устойчивости рубля, например такие:

обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы;

развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации.

С учетом аналогичного опыта зарубежных стран в первоочередном порядке из ведения Центрального Банка должны быть изъяты функции и полномочия по регулированию в сфере банковской деятельности, для чего необходимо создание специального органа – **Федеральной службы банковского надзора и финансового контроля**, которой, как представляется, целесообразно передать функции нынешней Федеральной службы по финансовому мониторингу и контролю. Нормотворческие функции в части регулирования банковской деятельности также необходимо передать данному контрольному органу.

Предлагаемая служба должна осуществлять следующие полномочия:

установление правил осуществления банковской деятельности в России путем издания нормативных актов;

надзор в сфере банковского дела;

контроль по отношению к кредитным организациям – субъектам второго уровня банковской системы страны;

применение санкций к тем, кто не выполняет ее предписаний и распоряжений;

осуществление банковского лицензирования, отзыв лицензий на осуществление банковской деятельности.

Помимо прочего, Федеральная служба банковского надзора и финансового контроля в рамках надзора за деятельностью банковских структур должна реализовывать кредитную политику Правительства, для чего, как представляется, данный орган обязан выполнять следующие задачи:

классифицировать кредитные организации по уровню их платежеспособности, устойчивости к кризисам, категориям проблемности, размерам капитала, специализации и т.п.;

проводить государственную политику по предупреждению банкротства кредитных организаций;

вырабатывать механизмы санации кредитных организаций, способных продолжать деятельность;

содействовать целевой переориентации деятельности кредитных организаций в реальный сектор экономики, обеспечению отраслевой ориентации банков;

содействовать в возврате денежных средств ликвидируемых кредитных организаций из-за рубежа, а также имущества и денежных средств, необоснованно переданных в собственность других юридических лиц;

содействовать в привлечении иностранного капитала;

на регулярной основе обеспечивать Правительство Российской Федерации информацией о состоянии банковской системы государства, а также, разрабатывать экспертные заключения по этим вопросам;

осуществлять надзор за банковской деятельностью.

Представляется, что система страхования вкладов должна быть отделена от лицензирования банковской деятельности. Это позволит в итоге децентрализовать и усилить контроль за банковской деятельностью в интересах конечного потребителя банковских услуг. Для этого предлагается 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 могут приниматься фондом самостоятельно с учетом данных Федеральной службы банковского надзора и финансового мониторинга.

Вступление Российской Федерации в ВТО явится тяжелым испытанием для банковской системы, которая окажется перед лицом жесткой конкуренции со стороны зарубежных финансовых институтов. В переходный период роль государства как регулятора рынка банковских услуг неизбежно возрастет, так как государственные органы обязаны принять меры, повышающие конкурентоспособность отечественных кредитных учреждений.

Инструментом подобной политики могло бы стать **Агентство по реструктуризации кредитных организаций**, созданное совместно Правительством РФ и Центральным Банком России. На такое Агентство можно было бы возложить следующие задачи:

*во-первых*, участие в разработке мероприятий по реструктуризации и повышению эффективности кредитных организаций;

*во-вторых*, проведение мероприятий по реструктуризации банковской системы;

*в-третьих*, создание и обеспечение функционирования рыночного саморегулирующегося механизма смены неэффективных собственников в проблемных кредитных организациях;

*в-четвертых*, содействие Правительству РФ в проведении политики, направленной на развитие кредитных организаций и т.д.

Следующая группа мер направлена на придание банковской системе России необходимого разнообразия и гибкости, которые будут способствовать более эффективному приспособлению банковского сектора в целом к повышению динамизма внешней среды после завершения процедур по вступлению России в ВТО и “приближению” банковского сектора к нуждам и потребностям клиентов, прежде всего – физических лиц.

В их числе:

создание нормативной базы и осуществление соответствующих управленческих решений, которые привели бы к специализации отдельных банков по отраслям и видам операций;

предоставление некоторым небанковским организациям (допустим, строительным компаниям) права ограниченно осуществлять отдельные банковские операции, связанные с основным профилем их деятельности;

формирование специальных социально-политических банков, которые занимались бы некоммерческим кредитованием для осуществления государственной

политики по поддержке отдельных слоев населения, депрессивных отраслей и приоритетных национальных проектов;

обеспечение условий для концентрации капитала с целью создания крупных по мировым масштабам банковских объединений.

*Проведение предлагаемой реформы системы контроля и регулирования банковской деятельности создаст, как представляется необходимые предпосылки для максимально безболезненной и эффективной адаптации отечественной банковской сферы к членству во Всемирной торговой организации.*