
БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

А.А. Мамедов

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макля, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются вопросы государственного управления банковской системой, объективная необходимость которого для жизнедеятельности как субъектов рыночной экономики, так и всего населения и государства в целом определяет его всеобщий, публичный характер при всех общественно-экономических формациях. Именно поэтому государство не может находиться в стороне от банковской деятельности и рассматривает банковскую систему как приоритетный объект государственного управления, увязывая при этом и интересы банков, и населения, и экономики страны.

Ключевые слова: банковская система, функция государства, законодательство, государственное управление, банк, банковская группа, инвестиции, банковский рынок, финансовая деятельность государства.

Банковская система России представляет собой основополагающую сферу национальной экономики. Будучи связующим звеном рыночных отношений, она оказывает большое воздействие как на экономические процессы в стране, так и на жизнедеятельность общества в целом.

Мировой опыт прошлых десятилетий доказывает эффективность действия централизованной банковской системы. Наша банковская система долгое время представляла собой монополию государственного банка (одноуровневая банковская система) с жестким планированием сверху. В данный момент у нас происходит установление новой централизованной банковской системы, отвечающей стандартам экономики, связанной рыночными отношениями. Речь идет о совсем другой структуре организации банковских институтов. Централизация здесь объединяет банки в единую систему для проведения с помощью нее кредитно-денежной политики государства, при этом каждый банк в отдельности экономически независим в проведении банковских операций.

Каждый банк подчиняется определенным «правилам игры», установленным государством для эффективной его работы на финансовом рынке. Децентрализация банковского дела неудобна и вносит беспорядок в экономические процессы. Избыток денег в обращении может усложнить инфляционные проблемы. Увеличение инфляции в конечном счете может привести к стокфляции, стогнации, экономическому спаду производства. Недостаток денег может затормозить рост экономики, препятствуя должному подъему производства и обмену товаров и услуг.

Банковская сфера во всех развитых странах относится к числу наиболее регулируемых, а также подлежащих контролю со стороны органов государственной власти, уполномоченных на осуществление государственного финансового контроля, сегментов экономики.

На процесс управления банковской системой влияет совокупность факторов, как внешних по отношению к банковской системе, так и внутренних.

К внешним факторам следует отнести макрофакторы, или факторы среды. Они представляют собой вероятностную совокупность взаимоувязанных и взаимообусловленных факторов, которые с определенной степенью условности можно разделить на пять основных групп: экономические, политические, правовые, социальные и форс-мажорные.

Совокупность экономических факторов отражает состояние экономики, выраженное в интенсивности и способах установления экономических отношений с участием банков. К экономическим факторам следует отнести принципы исполнения федерального бюджета, характер реализуемой денежно-кредитной политики, сложившуюся систему налогообложения, результаты проведения экономических реформ, формирующие общие условия функционирования банковской системы. Так, при экономическом росте, как правило, увеличивается число субъектов хозяйствования, растут экономические связи, что влечет за собой соответствующий рост спроса на банковские услуги как со стороны предприятий и организаций, так и со стороны населения. В случае кризисного развития наблюдаются противоположные процессы, угнетающие банковскую систему в целом, усложняющие деятельность отдельных банков, снижая их надежность и ликвидность.

К политическим факторам относятся те решения органов власти и управления на федеральном, региональном и местном уровнях, которые влияют на характер решений, принимаемых субъектами банковской системы: Центральным банком, банками, иными кредитными организациями, банковскими ассоциациями. Это, в первую очередь:

- принципы денежно-кредитной политики;
- заявленные принципы формирования бюджета и его пропорций;
- основные направления совершенствования налогообложения;
- реализуемые на практике принципы развития национального хозяйства и его отдельных отраслей, отношение к предпринимательству, к банковской деятельности, к ответственности государства и бизнеса перед обществом.

В мировой практике страны ранжируются по критерию политического риска. Чем выше этот показатель, тем менее стабильна социально-экономическая ситуация в стране. Странам с высоким рейтингом политического риска сокращается либо полностью прекращается кредитная поддержка со стороны международных банковских институтов, а также со стороны отдельных стран, располагающих свободными денежными средствами.

Формы и методы правового регулирования хозяйственной деятельности в целом и банковской в частности оказывают существенное влияние на функционирование банковской системы. Устойчивость законодательства, его относи-

тельная консервативность создает предпосылки правового регулирования возникающих проблем. При этом законодательство оказывает влияние на развитие и управление банковской системы особыми правилами регулирования тех или иных банковских операций или сделок, разрешая их или запрещая. Так, например, в некоторых странах банкам запрещается выполнять определенные операции с ценными бумагами, вкладывать свои средства в капиталы других предприятий. В ряде стран банкам не разрешено заниматься страхованием и торгово-посреднической деятельностью. В ряде стран центральные банки могут заниматься обслуживанием хозяйства, в других их основная функция — эмиссионная.

Экономические, правовые и политические факторы во многом определяют комплекс социально-психологических факторов. К социально-психологическим факторам относятся: уверенность большинства населения в правильности проводимых экономических преобразований, в стабильности налогового, таможенного, валютного законодательства, в хороших перспективах для экономики в целом и ее отдельных отраслей. Все вышеперечисленное в совокупности формирует уровень доверия к банковской системе, готовность осуществлять банковские операции и пользоваться банковскими услугами. В этом случае доверие к банковской системе определяет и более эффективное выполнение ею функций обеспечения финансирования потребностей экономического развития за счет привлечения финансовых ресурсов населения и иностранных инвесторов.

Форс-мажорные обстоятельства, являющиеся следствием стихийных бедствий и непредсказуемых событий, которые приводят к сбоям в платежных системах, могут быть разделены на:

- природные (наводнения, землетрясения, ураганы), которые технически затрудняют функционирование банковской системы;
- политические (закрытие границ, введение международных запретов на экономические отношения с другими государствами, военные конфликты), которые приводят к необходимости существенного пересмотра условий взаимодействия банков и их клиентов;
- экономические (отказ государства от выполнения своих финансовых обязательств, изменение правил расчетов, изменение системы налогообложения, введение ограничений на экспортно-импортную деятельность, кризисы на финансовых рынках), которые приводят к затруднениям банков и клиентов, вызванным общей неопределенностью хозяйственной деятельности. При этом как бы долго ни готовились реформы: налоговая, бюджетная, расчетов и т.п., форс-мажорный характер их влияния на банковскую систему не меняется, поскольку предугадать или зарегламентировать все нюансы экономических отношений не представляется возможным. Переход банков на новый план счетов (1998 г.), введение в действие в 1999 г. Налогового кодекса РФ (ч. 1) вызвали множество трудностей в работе специалистов, в функционировании банков и банковской системы в целом.

Под внутренними факторами, влияющими на управление банковской системы как единого целого, следует понимать совокупность факторов, которые формируются субъектами банковской системы: Центральным банком, коммерческими банками, банковскими ассоциациями. Внутренние факторы поддаются влиянию со стороны субъектов банковской системы и определяются следующими основными моментами:

- ролью и авторитетом Центрального банка в банковской системе;
- компетенцией руководителей банков и квалификацией банковских работников;
- уровнем межбанковской конкуренции и ее характером;
- степенью осознания банковским сообществом своей роли в экономике и целей развития банковской системы;
- сложившимися банковскими правилами и обычаями.

Законодательство Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [4], Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [5] и др. — отражает особенности организации банковской системы России, к числу которых относятся:

- двухуровневая структура банковской системы, которая реализуется путем четкого законодательного разделения функций Банка России и всех остальных банков;
- верхний уровень банковской системы России представлен Банком России, выступающим в качестве эмиссионного банка, а также организатора и контролера денежного обращения в стране;
- нижним звеном банковской системы служат самостоятельные, но подконтрольные Банку России коммерческие и специализированные (инвестиционные, внешнеэкономические, отраслевые) банки, а также государственные банки или банки с участием государственного капитала, муниципальные банки, небанковские кредитные организации, филиалы и представительства иностранных банков.

По мнению С.А. Голубева, к национальной банковской системе следует отнести: союзы и ассоциации кредитных организаций-резидентов; банковские группы, банковскую инфраструктуру и банковский рынок, которые, наряду с кредитными организациями, филиалами и представительствами иностранных банков, «выступают как однопорядковые, полностью равноправные во взаимоотношениях друг с другом, поэтому составляют нижний уровень системы» [1. С. 72].

Специфичное положение в банковской системе занимают союзы и ассоциации кредитных организаций. Несмотря на то что Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» не относит союзы и ассоциации кредитных организаций к банковской системе, тем не менее, солидаризуясь с С.А. Голубевым, их следует признать неотъемлемой частью национальной банковской системы, так как их формирование способству-

ет налаживанию взаимосвязей между различными кредитными организациями в России и за рубежом, созданию кодекса банковской этики, упрощению процесса координации действий кредитных организаций на рынке финансовых услуг. Кроме того, союзы и ассоциации кредитных организаций — органы самоуправления банковской системы, роль которых в условиях рыночной экономики и глобализации постоянно возрастает [2. С. 160–382].

Банковская инфраструктура как элемент банковской системы включает в себя все организации и учреждения, обеспечивающие деятельность кредитных организаций и банковской системы в целом.

Банковский рынок — важнейший элемент банковской системы, особенно в условиях рыночной экономики, так как именно на нем концентрируются банковские ресурсы (валютные ресурсы и деривативы) и осуществляется торговля банковскими услугами.

Таким образом, дифференцируя элементы банковской системы, выделяем:

1) кредитные организации, непосредственно осуществляющие банковские операции;

2) организации, обеспечивающие деятельность кредитных организаций, не выполняющие непосредственно банковские операции, но способствующие эффективности банковской деятельности и осуществлению банковской операции с учетом интересов всех сторон банковского процесса;

3) органы государственного управления, осуществляющие регулирование отношений, возникающих в процессе осуществления банковской деятельности, с учетом защиты интересов всех сторон банковского процесса, но, прежде всего, клиентов банка.

При функционировании банковской системы всегда определяется законодательно или иным образом специальный орган, который уполномочен управлять этой системой. Таким образом, Банк России кроме общих функций наделен специфическими функциями управления банковской системой, вне зависимости от того, входит ли он в управляемый уровень или нет.

На основании конституционных и законодательных актов этот орган обязан определять «правила игры». Не вмешиваться в деятельность банков, а определять и контролировать установленные правила с тем, чтобы содействовать развитию и укреплению банковской системы.

Любая банковская деятельность, как деятельность любого производства, должна обладать своими особыми традициями, правилами и формами деятельности, вырабатываемыми практикой, заимствованием передового опыта, основанного на участии в грандиозной конкурентной борьбе за выживание, за лучшее обеспечение банковскими продуктами клиентов, повышение квалификации банковских работников, расширение рынков банковской деятельности и так далее.

В таком плане и осуществляется государственное управление национальной банковской системой.

Ведущая роль в управлении банковской системой отведена законодательному регулированию.

Системообразующие законодательные акты дают определение банковской деятельности. Например, в Конституции Российской Федерации даются определение места банковской системы в экономической системе, устанавливается статус и общие полномочия Банка России, конституционные нормы, непосредственно относящиеся к банковской деятельности, правам и свободам граждан в отношениях с банками и другие уровни правового регулирования банковской деятельности. Это общая системообразующая законодательная установка, которая определяет свое отношение при изменении формации, какого-то этапа перехода к рыночной ступени развития. То есть при изменении Конституции, можно будет уточнить и те положения, которые касаются банковской деятельности.

Специфическими являются такие законы, как, например, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Это сугубо банковское законодательство и, тем не менее, оно не только определяет статус, функции и прочие атрибуты банковской системы, но и взаимоотношения банковских структур с органами государственного управления, органами местного самоуправления, клиентами и гражданами.

Регулирующее действие оказывают и другие законодательные акты. Например, ГК РФ дает общие, обязательные для всех участников банковской деятельности и любой иной деятельности, затрагивающей расчеты в рамках кредитно-финансовой системы страны, определения понятий, форм и методов банковских операций и т.д.

При подготовке положений и инструкций Банк России обязан учитывать нормы ГК РФ, специальные федеральные законы, которые в той или иной степени касаются регулирования и управления банковской деятельностью. Например, Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» [3] устанавливает принципы проведения операций с иностранной валютой на территории РФ, полномочия и функции Банка России и банков, которые имеют право проводить операции в иностранной валюте и осуществлять контроль за использованием иностранной валюты в народном хозяйстве современного российского государства. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [6], который касается не столько банков, сколько участников фондового рынка, а участниками фондового рынка могут быть и юридические, и физические лица, и, конечно, банки, так как они могут выступать и первичными дилерами, и сами могут быть участниками и выполнять трастовые операции на фондовом рынке и т.д., определяет участников и порядок операций на фондовом рынке, в том числе те особые полномочия и функции банков, которые являются участниками этого рынка.

Иными законодательными актами, регулирующими банковскую деятельность, могут быть Указы Президента, например, Указ Президента РФ о мерах по укреплению платежной дисциплины, об улучшении работы по сборам нало-

гов и платежей в бюджет и Указ Президента РФ об усовершенствовании валютных экспортно-импортных операций и целый ряд других, напрямую касающихся вопросов банковской деятельности, где устанавливаются ответственность и полномочия организаций при осуществлении тех или иных мероприятий.

Постановления Правительства РФ, обеих палат парламента, различные распоряжения судебных органов, органов внутренних дел и т.д. тоже могут касаться на федеральном и на иных уровнях деятельности банков. Такие постановления устанавливают порядок проведения отдельных операций, уточняют полномочия и функции банков, наделяют их определенными контрольными функциями. Здесь можно назвать такие положения, как о выпуске и обращении ценных бумаг на фондовых биржах РФ. В них выделяется особое место и банкам как участникам и контролирующим органам. Целый ряд постановлений постоянного или временного характера, которые касаются банковской деятельности, заставляют Банк России и другие банки выпускать новые инструкции, вносить в них изменения и уточнения, а сами банки принимать меры по выполнению тех или иных задач, вытекающих из этих постановлений.

Как показывает анализ основных целей, задач и функций, возложенных на Банк России Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 3 и 4), именно Банк России и является тем элементом национальной банковской системы, который непосредственно осуществляет государственное управление банковской системой. Отношения между Банком России и кредитными организациями — отношения субординации, которые и обеспечивают целостность национальной банковской системы и успешность ее функционирования. При этом используются в сочетании как императивные методы государственного управления, так и экономические методы управления.

Целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Государственное регулирование банковской деятельности в рыночной экономике осуществляется прежде всего в рамках управления самой банковской системой и находит свое выражение в воздействии Банка России на другие банки. Оно необходимо для осуществления законодательно определенных задач общественного воспроизводства. Банк России, как и Центральный банк любой страны, решает задачу контроля объема и структуры денежной массы в обращении. Важно иметь в виду, что в рыночной экономике эмиссия денег осуществляется преимущественно в процессе депозитно-ссудных операций банков, которые в отличие от Центрального банка суть функционирующие кредитные учреждения, непосредственно связанные со сферами производства и обращения. Именно через влияние на эти учреждения, в частности на динамику их депозитов, на их активные, прежде всего ссудные, операции Центральный банк оказы-

вается в состоянии регулировать макроэкономические процессы. Одна из ключевых задач Банка России по управлению денежно-кредитными отношениями — обеспечение надежности и поддержание стабильности банковской системы, позволяющие избежать разрушительных для экономики банкротств банков. Надежность и стабильность банковской системы необходима по следующим причинам:

- без банков вообще невозможно выполнение Банком России своих задач;
- банки играют существенную роль в процессе общественного производства и от их стабильности зависит развитие экономики;
- деятельность банков характеризуется повышенной финансовой уязвимостью из-за высокого удельного веса в их пассивах привлеченных средств, в том числе централизованных банковских кредитов.

Рассматриваемая задача Банком России достигается в процессе решения таких двух конкретных проблем, как регулирование рынка кредитных ресурсов и защита вкладчиков коммерческих банков [7] от финансовых потерь, весьма вероятных, пока банки эти еще весьма слабы.

Воздействие Банка России на деятельность банков осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) создание общих законодательных, исполнительных, судебных условий, позволяющих банкам реализовать свои экономические интересы;
- 2) проведение мер денежно-кредитного регулирования, оказывающих влияние на объем и структуру денежной массы в обращении через изменение размеров ресурсов банков, которые могут быть использованы для кредитных вложений в экономику;
- 3) установление экономических нормативов и надзор за их соблюдением с целью обеспечения ликвидности банковских балансов.

Воздействие Банка России на деятельность банков может осуществляться методами, носящими как сугубо экономический (т.е. косвенный), так и экономико-административный (прямой). В частности, кредитное регулирование включает совокупность методов, выбор которых зависит от объекта и цели регулирования, а также от степени зрелости рыночных отношений. В процессе воздействия на работу банков объектом регулирования Банка России становятся определенные макроэкономические характеристики использования кредита, позволяющие, с одной стороны, влиять на экономику в целом, а с другой, обеспечивать ликвидность банковской системы.

Помимо разделения методов банковского регулирования на прямые и косвенные различают также общие и селективные способы осуществления денежно-кредитной политики центральных банков. Общие методы, являясь преимущественно косвенными, касаются кредитного рынка в целом. Селективные направлены на конкретные виды кредита. Их назначение связано с расширением частных задач (скажем, ограничение выдачи некоторым банкам ссуд или выдачи отдельных видов последних). Селективные методы относятся к прямым способам регулирования деятельности банков, а основное внимание при рассмотрении указанного выше второго направления экономического воздействия Бан-

ка России имеет смысл уделить общим методам. Наиболее популярные из них, применяемые в банковской практике:

- учетная (дисконтная) политика;
- операции на открытом рынке;
- изменение норм обязательных резервов банков.

Эти методы используются и в практике деятельности Банка России.

Принципы организации системы Банка России характеризуют основы ее построения и управления, структуру центрального аппарата и территориальных учреждений, а также определяют закономерности ее функционирования в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Принцип централизации системы Банка России означает, что система Банка России организуется таким образом, чтобы обеспечить реализацию государственной политики в кредитно-денежной и банковской сферах во всех регионах РФ под общим, централизованным руководством. Центральный банк РФ наделен всей полнотой полномочий по банковскому регулированию, надзору, контролю и осуществлению банковских операций на всей территории РФ.

Принцип централизации Банка России не исключает, а предполагает обязательное взаимодействие и координацию единой денежно-кредитной политики, политики в банковской сфере федеральных органов государственной власти и Банка России с органами государственной власти субъектов РФ, а в некоторых случаях и с органами местного самоуправления, общественными организациями (например, общественными организациями потребителей, обществами вкладчиков, ассоциациями кредитных организаций). Целью такого взаимодействия является разъяснение политики Банка России в денежно-кредитной и банковской сферах, учет местных особенностей при проведении конкретных мероприятий, сотрудничество с органами государственной власти субъектов РФ при осуществлении функций банковского регулирования, надзора и контроля, а также при осуществлении операций с федеральным и местными бюджетами и федеральными внебюджетными фондами.

Неразрывно связан с принципом централизации системы Банка России принцип единства системы Банка России. Этот принцип предполагает, что всем элементам системы Банка России присущи общность целей и задач, единство организационного построения и осуществляемых функций, а также методов их осуществления и форм реагирования на нарушения действующего законодательства. Единство системы Банка России означает также, что все ее элементы действуют согласно единым правовым нормам, закрепленным в федеральном законодательстве, нормативных актах Президента РФ, Правительства РФ и Банка России.

Принцип вертикальной структуры управления системой Банка России означает, что назначение должностных лиц и их подчиненность осуществляются только по вертикали. Так, назначение и освобождение Председателя Банка России осуществляются Государственной Думой Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Нижестоящие структуры единой системы Банка России

подчиняются только вышестоящим органам Банка России, не имея каких-либо горизонтальных связей подчиненности местным органам власти и управления.

Реализация принципа вертикальной структуры управления системой Банка России, по общему правилу, предполагает существование в системе Банка России отношений прямого подчинения нижестоящих подразделений, учреждений и организаций вышестоящим. В соответствии со ст. 83 Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» для Банка России определена единая централизованная система с вертикальной структурой управления, имеющей четкую, строгую иерархию органов управления: Национальный банковский совет — Совет директоров — Председатель Банка России. В систему Банка России входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России. Национальные банки республик в составе Российской Федерации являются территориальными учреждениями Банка России.

Принцип осуществления деятельности без цели извлечения прибыли. Получение прибыли не является целью деятельности Банка России, т.е. Банк России не является коммерческой организацией. Однако этот принцип вовсе не означает, что Банк России в процессе своей деятельности не получает доходов. Такая возможность предусмотрена Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Но полученная Банком России прибыль после ее направления в установленном порядке в соответствующие резервы и фонды перечисляется в доход федерального бюджета.

Принцип банковской тайны означает: закрепление в действующем законодательстве перечня сведений, составляющих банковскую тайну; право клиента кредитной организации или Банка России на сохранение в тайне от кого бы то ни было и на неразглашение вышеупомянутых сведений; обязанность кредитной организации и Банка России в полной мере обеспечить сохранность сведений, составляющих банковскую тайну, а также ответственность за их разглашение.

Принцип парламентского контроля за деятельностью Банка России означает, что Банк России, будучи независимым от органов государственной власти РФ при осуществлении возложенных на него функций, подотчетен представительному и законодательному органу Российской Федерации — Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Банк России представляет в Государственную Думу и Президенту Российской Федерации информацию в порядке, установленном федеральными законами. При этом Государственная Дума:

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента Российской Федерации;

- назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации;

- направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты;
- рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение;
- рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение;
- принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального банковского совета;
- проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей;
- заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Банк России не имеет права осуществлять банковские операции с юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями, и с физическими лицами (кроме военнослужащих и служащих Банка России), не имеет права предоставления непосредственных кредитов предприятиям и организациям и не должен прямо выходить на банковский рынок, создавая конкуренцию коммерческим банкам.

Главным принцип конституционно-правового статуса Банка России — независимость Банка России при осуществлении им функций, установленных Конституцией Российской Федерации. Банк России может быть ликвидирован только на основании принятия соответствующего закона о поправках к Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» регламентирует необходимость совместной деятельности Банка России и Правительства Российской Федерации в области единой государственной денежно-кредитной политики.

Разграничение компетенции между Банком России и другими органами государственной власти по вопросам разработки единой денежно-кредитной политики основано на сочетании двух принципов: независимости принятия Банком России решений в рамках осуществления его основной функции и подотчетности его Государственной Думе.

Для выполнения возложенных на него функций Банк России наделен полномочиями осуществлять нормотворческую деятельность. Он имеет право издавать нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами. Нормативные акты Банка России обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Принцип коллегиальности управления всей системой Банка России устанавливает коллегиальные органы — Национальный банковский совет и Совет директоров, — определяющие основные направления деятельности Банка России и осуществляющие руководство и управление Банком России.

Но при этом необходимо отметить, что формально законодательством не урегулировано, за кем признается статус «высшего органа» — за Национальным банковским советом или Советом директоров.

Национальный банковский совет — коллегиальный орган Банка России численностью 12 человек, из которых двое направляются Советом Федерации, трое — Государственной Думой, трое — Президентом РФ, трое — Правительством Российской Федерации. Банк России представлен в нем Председателем Банка России. Члены Национального банковского совета, за исключением Председателя Банка России, не работают в Банке России на постоянной основе и не получают плату за эту деятельность.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» к компетенции Национального банковского совета относятся следующие основные аспекты:

1) рассмотрение вопросов совершенствования банковской системы Российской Федерации;

2) рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

3) ежеквартальное рассмотрение информации Совета директоров по основным вопросам деятельности Банка России:

– реализации основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

– банковского регулирования и банковского надзора;

– реализации политики валютного регулирования и валютного контроля;

– организации системы расчетов в Российской Федерации;

– исполнения сметы расходов Банка России;

– подготовки проектов законодательных актов и иных нормативных актов в области банковского дела.

В Совет директоров входят Председатель Банка России и 12 членов Совета директоров. Члены Совета директоров работают на постоянной основе в Банке России. Члены Совета директоров назначаются Государственной Думой на должность сроком на четыре года по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации. Членами Совета директоров не могут быть депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, депутатами органов местного самоуправления, государственными служащими, а также членами Правительства Российской Федерации. Члены Совета директоров не могут состоять в политических партиях, занимать должности в общественно-политических и религиозных организациях.

Совет директоров Банка России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и представляет эти документы для рассмотрения в Национальный банковский совет, а также Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации и Государственную Думу в соответствии со ст. 45 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», обеспечивает выполнение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Председатель Банка России назначается на должность Государственной Думой сроком на четыре года большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Кандидатуру для назначения на должность Председателя Банка России представляет Президент Российской Федерации не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего Председателя Банка России.

Председатель Банка России обеспечивает реализацию функций Банка России в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и принимает решения по всем вопросам, отнесенным федеральными законами к ведению Банка России, за исключением тех, по которым в соответствии с данным законом решения принимаются Национальным банковским советом или Советом директоров Банка России.

Совершенствование государственного управления национальной банковской системы в значительной мере предопределяется характером и направлением макроэкономических преобразований, имеющих место в экономике в настоящее время, что обеспечит России в условиях глобализации экономики ее становление в качестве полноправного участника мирового финансового рынка.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Голубев С.А.* Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. — М.: Юстицинформ, 2004.
- [2] *Тосунян Г.А.* Банкинизация России: право, экономика, политика. — М.: ЗАО «Олимпия-Бизнес», 2008.
- [3] Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. — 2003. — № 50. — Ст. 4859.
- [4] Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790 (с посл. изм. и доп. до 2009 г.); СЗ РФ. — 2009. — № 48. — Ст. 5732.
- [5] Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // ВСНД и ВС РСФСР. — 1990. — № 27. — Ст. 357 (с посл. изм. и доп. до 2009 г.); СЗ РФ. — 2009. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6428.

- [6] Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. — 1996. — № 17. — Ст. 1918.
- [7] Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5029 (с измен. и доп. до 2007 г.); — 2007. — № 12. — Ст. 1350.

RUSSIAN BANKING SYSTEM AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

A.A. Mamedov

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article examines the government banking system, an objective which is essential for life as the subjects of the market economy and population, and the state as a whole determines its universal, public, nature in all socio-economic formations. That is why the state can not be detached from the banking activity and considers the banking system as a priority item of public administration, linking the interests of banks, and the population, and economy of the state general, taking laws and other regulations in the field of financial activities of the state associated with different areas of banking activity.

Key words: banking system, the function of state law, public administration, bank, banking group, investment banking market, the financial activities of the state.