

НАЦИОНАЛЬНАЯ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА: СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРАВОВЫЕ УГРОЗЫ¹

© 2016 г. Ян Альбертович Гейвандов²

Статья посвящена анализу правовых проблем национальной денежно-кредитной системы. Анализируются имеющиеся угрозы (риски): этического-правового и международно-правового характера, а также угрозы режиму конституционной законности, проблемы и противоречия федерального законодательства.

This article analyzes the legal problems of the national monetary system. Analyzes the current a threats (risks): the ethical-legal and international legal character, as well as the risks to the regime of constitutional legality, the problems of the federal legislation.

Ключевые слова: денежно-кредитная система, Центральный банк РФ, права и законные интересы личности, национальная безопасность, конституционная законность.

Key words: monetary system, the Central Bank of the Russian Federation, the rights and legitimate interests of individuals, national security, constitutional legality.

Обеспечить позитивное функционирование банковской, бюджетной, финансовой, платежной, пенсионной, страховой систем в их единстве и взаимосвязи — стратегическая задача государственной власти. Для страны, претендующей на право осуществлять самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, а также на сохранение своего суверенитета, формирование национально ориентированной денежно-кредитной (финансовой) системы, соответствующей современным потребностям, — **важнейшая задача национальной стратегии**. Однако как комплексное правовое явление и важнейший элемент национального суверенитета денежно-кредитная (финансовая) система в федеральном законодательстве не упоминается, ее содержание, основы организации и функционирования как единого целого не регулируются.

Между тем существование национальной денежно-кредитной (денежной) системы признавалось в законодательстве Союза ССР³ и в российском законодательстве начала 90-х годов⁴. В некоторых действующих официальных документах также упоминается денежно-кредитная система. Например, в п. 8 Доклада рабочей группы по присоединению РФ к ВТО⁵ отмечается, что “денежно-кредитная политика РФ направлена на создание сбалансированной денежно-кредитной системы, свободной от излишних ограничений для отечественных и зарубежных экономических операторов, и на создание благоприятных предпосылок для устойчивого и долгосрочного экономического развития”.

¹ При подготовке настоящей статьи использовалась Справочная правовая система “КонсультантПлюс”.
In the preparation of this article was used legal database “ConsultantPlus”.

² Профессор кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор (E-mail: fxxi@pochta.ru).
Yan Geyvandov, professor of Department of Banking Law and Financial-legal Disciplines of Law Faculty by M.M. Speransky of the Institute for law and national security of the Russian Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor (E-mail: fxxi@pochta.ru).

³ См., например: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР “О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики” от 17 июля 1987 г. № 821 // Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 390; Ст. 27 Закона СССР “О Государственном банке СССР” от 11 декабря 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 52. Ст. 1154.

⁴ См.: Закон РФ “О денежной системе Российской Федерации” от 25 сентября 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 43. Ст. 2406; ст. 20 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” от 26 апреля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1593.

⁵ Доклад принят 16 ноября 2011–17 ноября 2011 г. // СПС “КонсультантПлюс”. См. также: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2002 год // Вестник Банка России. 2002. № 1.

Стратегия государственного регулирования денежно-кредитной системы требует выявления и устранения возможных угроз (рисков)⁶.

Выявлением угроз денежно-кредитной (финансовой) системе и реализацией мер по их предотвращению на различных уровнях занимаются федеральные органы государственной власти, включая некоторые специальные федеральные службы (например, ФСФМ, ФСБ, СВР), во взаимодействии с другими государственными органами, научным сообществом, общественными организациями предпринимателей и потребителей финансово-банковских услуг.

Участником стратегического планирования в финансово-экономической сфере согласно Стратегии национальной безопасности РФ является и Банк России. Его деятельность как участника стратегического планирования осуществляется в целях обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов (п. 109 Стратегии)⁷.

Банк России осуществляет мониторинг состояния финансового рынка, а применительно к банковской системе – анализ деятельности кредитных организаций (банковских групп, банковских холдингов). Упомянутую деятельность Банк России осуществляет в целях выявления ситуаций, угрожающих финансовой стабильности, стабильности банковской системы, а также законным интересам вкладчиков и кредиторов кредитных организаций. Осуществляя возложенные на него функции, Банк России разрабатывает меры, направленные на снижение упомянутых угроз, а также осуществляет политику по предотвращению, выявлению и управлению конфликтами интересов (ст. 4.1, 45.2, 46, 57.3, 72–75 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, далее по тексту – Закон о ЦБ).

Угрозы денежно-кредитной (финансовой) системе возникают под действием различных факторов: объективных и субъективных, внешних и внутренних. Какие-то угрозы имеют историче-

ские корни. Другие являются следствием современных негативных явлений, в том числе в сфере правового регулирования, правоприменительной и судебной практики.

Значительная часть угроз (рисков) денежно-кредитной системе обусловлена причинами субъективного характера:

а) недостатками публично-правового регулирования (пробелы и противоречия в законодательстве; упущения в сфере регулирования, контроля и надзора; недостатки судебной практики);

б) недостатками корпоративного управления и внутреннего контроля, нарушениями договорных обязательств, неправомерным использованием инсайдерской информации, манипулированием рынком и финансово-экономическим поведением его участников, недобросовестной рекламой и конкуренцией, допускаемой финансово-банковскими компаниями и юридическими лицами;

в) нарушениями законодательства и договорных обязательств, допускаемыми физическими лицами.

При неспособности общества и государства как единого социального организма обеспечить собственную безопасность оно обречено на нарушения прав, свобод и законных интересов своих членов, на внешние и внутренние социально-политические, экономико-правовые и вооруженные конфликты, а в итоге – на социально-политический и правовой распад. Обеспечение национальной безопасности, нейтрализация потенциальных и существующих угроз общественным интересам, в том числе в сфере финансов, денег и кредита, – существенное направление внешней и внутренней политики.

В целях противодействия финансово-экономическим угрозам национальной безопасности реализуется государственная социально-экономическая и правовая политика. Планируется и реализуется стратегия повышения доверия к национальной юрисдикции и законодательству, включая выработку новых подходов к деятельности органов государственного контроля (надзора), обеспечение стабильности правовой системы, гарантированную защиту права частной собственности и выполнения договоров (п. 62 Стратегии национальной безопасности РФ).

Некоторые недостатки правового регулирования, пробелы и противоречия в законодательстве, на взгляд автора, представляющие угрозу для национальной денежно-кредитной системы, рассматриваются в настоящей работе.

⁶ В настоящей статье термины “угроза” и “риск” используются как совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам России применительно к состоянию всей денежно-кредитной (финансовой) системы, а не к отдельным кредитным организациям, как это делается, например, в федеральном банковском законодательстве или в нормативных правовых актах Банка России.

⁷ См.: Указ Президента РФ “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации” от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (Ч. II). Ст. 212.

Риски этико-правового характера. Без опоры на этико-правовые смыслы невозможно обеспечить системный подход к обеспечению прав и законных интересов личности (физической, юридической, государства). В основе устойчивости денежно-кредитной системы, национальной валюты и денежно-кредитных отношений в целом лежит морально-психологическая категория – **доверие**: доверие к обществу как единому социальному организму, к органам государственной власти, к предпринимательскому сообществу, в конце концов доверие друг к другу. **Отсутствие взаимного доверия – существенный риск.** Поэтому стратегия правового регулирования и правоприменения в сфере денег и кредита призвана создать условия, способствующие взаимному доверию между лицами, вступающими друг с другом в денежно-кредитные отношения, и в первую очередь доверия к единой государственной денежно-кредитной (финансовой) политике. Целесообразно внедрить в практику денежно-кредитных отношений правовые нормы, устанавливающие повышенные этико-правовые стандарты, правовые гарантии и механизмы, понуждающие и заинтересовывающие участников денежно-кредитных отношений к соблюдению морально-нравственных норм и правил в конкретных правоотношениях. Только лицо достойное и честное, обладающее деловой репутацией, добрым именем, чувством долга и ответственностью может быть допущено к предпринимательской деятельности, основой которой является привлечение и использование по своему разумению чужих денежных средств. Такие же требования следует предъявлять к лицам, регулирующим, контролирующим и надзирающим за денежно-кредитной сферой. Этическая категория “долг” в денежно-кредитной сфере трансформируется в категорию юридическую. Если в этике под долгом понимается отношение личности к обществу, к другим людям, выражающееся в первую очередь в нравственной обязанности по отношению к ним, то в сфере финансов, денег и кредита к нравственной обязанности добавляется обязанность юридическая. Само понятие “долг” как категория этическая приобретает дополнительные имущественные (материальные) и неимущественные оттенки, значение не только нравственного, но и юридического обязательства. Отношения, регулируемые федеральным гражданским, банковским, финансовым законодательством в значительной мере – это отношения кредитора и должника.

Международно-правовые риски. Мировой социально-политический кризис, нестабильность в межгосударственных отношениях, вооруженные

конфликты, кризис мировой валютно-финансовой системы являются угрозами для денежно-кредитной (финансовой) системы России⁸.

Наиболее ярко упомянутые явления проявились в действиях группы агрессивно настроенных государств (США и Канада, Евросоюз, Австралия, Япония), активно применяющих финансово-экономические ограничения в отношении России, российских товаров, юридических лиц и граждан.

Применение в отношении России упомянутых неправомерных ограничений является существенной угрозой для национальной денежно-кредитной (финансовой) системы, а сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать как форму государственного либо трансолигархического финансового терроризма в отношении России.

Складывающаяся реальность настоятельно требует от общества, от органов государства, от предпринимательского сообщества и граждан России понимания того, что, ориентированная на национальные интересы, суверенная политика может порождать противодействие со стороны других государств, союзов государств, а также корпораций и социальных групп, интересам которых такая политика не соответствует. Противодействие может проявляться в различных формах, включая ограничения и санкции. Поэтому требуется объективная оценка и адекватное реагирование на весь спектр существующих и возможных международно-правовых угроз финансово-экономической сфере России, обусловленных приоритетом политики национальных интересов. Необходима корректировка привычных стратегий и привычного поведения в международных (межгосударственных) отношениях, а также в сфере денежно-кредитного (финансового) регулирования. Требуется активная защита национальных финансово-экономических интересов: от профессиональных действий в международных судах и в судах РФ до адекватной корректировки политических, экономических, правовых отношений с государствами (союзами государств), реализующими политику ограничений в отношении России, и наоборот, интеграции с государствами, стремящимися к сотрудничеству.

Стоит оценить, соответствует ли законным интересам России сохранение конституционной нормы о приоритете правил международных договоров над национальным законодательством (ч. 4 ст. 15

⁸ См.: Гейвандов Я.А. О будущем международной валютно-финансовой системы (Некоторые принципиальные соображения) // Науч.-практ. и учеб.-познавател. портал “Регулирование финансовой и банковской систем – РФБС. РУ”. 9 января 2009 г. // <http://rfbs.ru/content/view/108/182/>

Конституции РФ) в отношениях с государствами, которые не придерживаются подписанных с Россией договоров. В отношениях с такими государствами (союзами государств) должен действовать принцип взаимности, предполагающий обеспечение всеми доступными средствами собственных национальных интересов, а также восстановление приоритета национального законодательства над правилами, установленными в заключенных с ними международных договорах.

Угрозы режиму конституционной законности. В п. “б” ч. 1 ст. 114 Конституции РФ установлено, что Правительство РФ “обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики”. Согласно Закону о ЦБ (ст. 4, 5 13, 16, 18, 21, 25, 34.1., гл. VII) Банком России проводится единая государственная денежно-кредитная политика, а также политика развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка. При этом установлен принцип взаимодействия Банка России и Правительства РФ в процессе их разработки и проведения. Однако сохраняется неопределенность относительно распределения функций и полномочий между Правительством РФ и Банком России.

Взаимодействие предполагает независимость “взаимодействующих” лиц. Но используемая в ст. 114 Конституции РФ применительно к полномочиям Правительства РФ формулировка – “обеспечивает проведение” ставит независимость Банка России под сомнение. Возникает противоречие между п. “б” ч. 1 ст. 114 и конституционной правовой нормой, предусмотренной ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, согласно которой “защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка РФ, которую он **осуществляет независимо от других органов государственной власти**” (выделено авт. – Я.Г.).

Согласно ч. 2 ст. 75 Конституции РФ защита и обеспечение устойчивости рубля являются **основной функцией Банка России**. В то же время в ст. 3 Закона о ЦБ защита и обеспечение устойчивости рубля **провозглашаются целью деятельности Банка России**, а ст. 34.1., которой Закон о ЦБ дополнен в 2013 г.⁹, вовсе сводит защиту и обеспечение устойчивости рубля лишь к “основной цели денежно-кредитной политики Банка

России”. Во-первых, существует большая разница между “целями”, установленными федеральным законодательством, и “функциями”, установленными Конституцией РФ. Во-вторых, федеральное законодательство необоснованно сводит важнейшую конституционную функцию Банка России сначала к целям Банка России, а затем вовсе только к цели денежно-кредитной политики, которую Банк России проводит во взаимодействии с Правительством РФ.

Таким образом, уровень и значение конституционных норм, устанавливающих основную конституционную функцию Банка России, необоснованно понижаются, а конституционный принцип независимости Банка России от других органов государственной власти нарушается.

Имеются и другие противоречия, например, между Конституцией РФ (ч. 1 и 2 ст. 75) и Законом о ЦБ (п. 2 ч. 1 ст. 4, ст. 29) относительно форм денежной эмиссии (наличной и безналичной), осуществляемой по Конституции РФ исключительно Банком России. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., не ограничивает полномочия Банка России конкретной формой денежной эмиссии. Однако Закон о ЦБ вопреки конституционным нормам предоставляет Банку России “монопольные”, “исключительные” полномочия лишь в части наличной денежной эмиссии (п. 2. ст. 4, 29 Закона о ЦБ). Но так было не всегда. Например, в Законе РСФСР “О Центральном банке РСФСР (Банке России)” (в ред. от 2 декабря 1990 г.)¹⁰, действовавшем до мая 1995 г., было установлено, что “Банк России регулирует наличную и безналичную эмиссию средствами денежно-кредитной политики”. При этом “безналичная эмиссия денег осуществляется в процессе депозитно-ссудных операций” (ст. 11 Закона о ЦБ в редакции от 2 декабря 1990 г.). После принятия Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР о Центральном банке РСФСР (Банке России)” от 26 апреля 1995 г. из правовых норм упоминание о существовании безналичной денежной эмиссии было вовсе исключено. Важнейшая форма денежной эмиссии – безналичная, без которой наличная денежная эмиссия просто невозможна, исключена из сферы правового регулирования. В итоге безналичная денежная эмиссия Банка России свелась в основном к операциям купли-продажи иностранной валюты на валютном рынке, а кредитные организации вопреки ст. 75 Конституции РФ получили возможность самостоятельно осуществлять фактически

⁹ См.: ст. 14 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков” от 23 июля 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (Ч. I). Ст. 4084.

¹⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356.

нерегулируемую правовыми нормами безналичную денежную эмиссию.

Сохраняются противоречия между п. “ж” ст. 71 Конституции РФ, согласно которому в ведении РФ находятся установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки, Законом о ЦБ (ст. 83–85) и содержанием договоров (соглашений) о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти некоторых¹¹ субъектов РФ¹².

В некоторых субъектах РФ (например, в Республике Крым и в г. Севастополе) в денежно-кредитной сфере складывается ситуация, которую нельзя признать обоснованной и соответствующей режиму конституционной законности. Речь идет о позиции российских кредитных и некредитных финансовых организаций, в особенности с государственным участием, которые уклоняются от оказания финансово-банковских услуг гражданам России в упомянутых российских регионах. В соответствии со ст. 65 Конституции РФ и федеральным конституционным законодательством¹³ Республика Крым и г. Севастополь являются субъектами РФ. Следовательно, гражданам России, проживающим в Республике Крым и в г. Севастополе, должны быть предоставлены все предусмотренные Конституцией РФ права и свободы. В Республике Крым и в г. Севастопо-

ле в полном объеме должны быть реализованы принципы федеративного устройства РФ (ст. 5 Конституции РФ), а также конституционные правовые нормы, не допускающие **каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств** на территории РФ (ст. 74 Конституции РФ).

Нежелание некоторых кредитных и некредитных финансовых организаций общенационального уровня оказывать финансово-банковские услуги гражданам России, проживающим в Крыму, ограничивает их конституционные права и законные интересы как потребителей услуг в сфере финансов на территории собственной страны. Независимо от мотивов подобная позиция кредитных организаций (в особенности созданных с участием государства) является неконституционной и нерыночной, более того, прямо или косвенно способствующей реализации на территории собственной страны ограничений, применяемых в отношении России иностранными государствами. Общество и государство обязаны учитывать такую позицию юридических лиц, реагировать на нее соответствующими правовыми методами в процессе регулирования их деятельности и взаимодействия с ними.

Более 20 лет существует проблема, напрямую связанная с обеспечением режима конституционной законности в процессе федерального законотворчества. Связана она с соблюдением конституционной процедуры федерального законотворчества применительно к Закону о ЦБ. Согласно п. “в” ст. 106 Конституции РФ обязательно рассматриванию в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам “финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии”. Если обратиться к содержанию федеральных законов¹⁴, изменявших редакцию Закона о ЦБ, то можно заметить, что в них отсутствует упоминание о соблюдении обязательной конституционной процедуры – одобрения

¹¹ См., например: п. 15 ст. Договора между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Башкортостан” от 3 августа 1994 г. // Росс. вести. 1996. 23 февр. п. 12 ст. II Договора РФ и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. № 6; Соглашения о полномочиях РФ и Республики Татарстан в области банковского дела, денежно-кредитной и валютной политики от 15 февраля 1994 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

¹² Подробно об истории вопроса см.: Гейвандов Я.А. Государственное регулирование банковской деятельности в условиях федеративного устройства современной России // Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 52–62.

¹³ Федеральный конституционный закон “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя” от 21 марта 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

¹⁴ В текстах указанных законов имеется ссылка на соблюдение лишь части конституционной процедуры – даты принятия Госдумой, например: “Принят Государственной Думой 12 апреля 1995 года” (см.: Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР о Центральном банке РСФСР (Банке России)” от 26 апреля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1593; Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”» от 27 февраля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1028; Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” от 10 июля 2002 г. // Росс. газ. 2002. № 127).

этих федеральных законов Советом Федерации (ст. 106 Конституции РФ). Отсутствие указания на дату и факт одобрения Советом Федерации Закона о ЦБ может поставить под сомнение конституционность не только самого Закона, поскольку наличие указания на “дату принятия (одобрения) закона” является “необходимым для признания за данным нормативным актом надлежащей юридической силы и того, что он вводится в действие”¹⁵. Как следствие, под сомнение могут быть поставлены регулирующие и надзорно-контрольные полномочия Банка России, а также законность уже принятых и принимаемых им решений.

Некоторые проблемы и противоречия федерального законодательства. Одним из значимых экономических факторов, характеризующих устойчивость денежно-кредитной (финансовой) системы, является инфляция¹⁶. Количественные и качественные характеристики инфляции активно используются в финансово-экономической и правоприменительной практике при разработке и проведении единой государственной денежно-кредитной политики, для оценки состояния экономики и благосостояния граждан, а также для расчета социальных выплат.

Однако несмотря на то что Конституция РФ относит финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики к ведению РФ, федеральное законодательство даже не упоминает об инфляции либо о контроле над ценами или инфляционными процессами в качестве цели деятельности Банка России или Правительства РФ. Функции и полномочия федеральных органов государственной власти, ответственных за состояние инфляции, федеральным законодательством не установлены. В результате определение целей инфляции, форм, методов и порядка контроля над инфляцией осуществляется в произвольной форме в процессе денежно-кредитной политики (ст. 34.1 Закона о ЦБ).

Не первый год многими экономистами предъявляются претензии к Банку России по поводу осуществляемой им политики, ограничивающей кредитование национальной экономики, в особенности производственных отраслей. Необходимо заметить, что у такой политики Банка России имеются правовые основания, зафиксированные

федеральным законодателем в правовых нормах, посвященных регулированию целей деятельности Банка России (ст. 3 Закона о ЦБ). Банк России формально-юридически не отвечает не только за состояние инфляции (за стабильность цен), но и за кредитование экономики, за рост производства и услуг, за состояние занятости. Последние 25 лет федеральное законодательство ставит перед Банком России очень важные, но ограниченные только частью национальной экономики цели: защита и обеспечение устойчивости рубля (которая фактически сведена к политике валютных курсов), развитие и укрепление банковской системы, обеспечение стабильности и развития платежной системы, а также финансового рынка.

В отличие от Закона о ЦБ, Акт о федеральном резерве США (Federal Reserve Act) возлагает на Совет управляющих Федеральной резервной системы и Федеральный комитет по операциям на открытом рынке (FOMC) обязанность “поддерживать долгосрочный рост денежных и кредитных агрегатов для обеспечения долгосрочного экономического потенциала развития производства, ориентированного на эффективное содействие целям: достижения максимальной занятости, стабильности цен и умеренных долгосрочных процентных ставок” (Section 2A. Monetary policy objectives)¹⁷.

Спорной и угрожающей общественным интересам является **внесудебная процедура возврата потребительского кредита (займа)**, установленная Федеральным законом “О потребительском кредите (займе)” от 21 декабря 2013 г.¹⁸.

Права и свободы человека согласно Конституции РФ обеспечиваются правосудием. При этом “никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда” (ст. 18, 35 Конституции РФ). Действие упомянутых конституционных норм, как представляется, не ограничивается отношениями между гражданами и государством. Их действие должно распространяться также на правовые отношения граждан и других лиц, включая кредиторов (заимодавцев) и их агентов (так называемых “коллекторов”).

Внесудебная процедура возврата потребительского кредита (займа), кроме того, противоречит принятой Конституционным Судом РФ концепции “экономически слабой стороны”¹⁹, которой в рассматриваемом случае является заемщик. Очевид-

¹⁵ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 100, 106.

¹⁶ См.: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов (утв. Банком России) // Вестник Банка России. 2015. № 108.

¹⁷ См.: официальный сайт ФРС США // <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm>

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 51. Ст. 6673.

¹⁹ См., например: п. 5 Постановления Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 1999. № 10. Ст. 1254.

но, что экономически слабая сторона в договоре нуждается в дополнительных правовых гарантиях своей защиты. Обязательное рассмотрение в суде спора между заемщиком и кредитором по поводу возврата потребительского кредита (займа) и является такой конституционно-правовой гарантией.

Следовательно, правовые нормы, позволяющие юридическим лицам (в том числе «коллекторским организациям») **осуществлять внесудебную процедуру возврата потребительского кредита (займа)** на основании агентского договора с кредитором (ст. 15 Федерального закона «О потребительском кредите (займе)»), должны быть признаны антиконституционными, поскольку нарушают права и законные интересы граждан, тем более что прямого отношения к выдаваемому физическому лицу потребительскому кредиту (займу) коллекторские организации не имеют, стороной в договоре о потребительском кредите (займе) не являются, в качестве участников рынка финансовых услуг в федеральном законодательстве должным образом не регулируются, не лицензируются и не контролируются.

В индивидуальных условиях договора потребительского кредита (займа) упоминание о наличии согласия заемщика на уступку кредитором третьим лицам прав (требований) в качестве обязательного условия договора также не устанавливается (п. 13 ч. 9 ст. 5 Федерального закона «О потребительском кредите (займе)'). Законодатель ограничивается лишь указанием на «возможность запрета уступки», что по значению не тождественно наличию «обязательного согласия заемщика».

Кроме того, среднерыночное значение полной стоимости потребительского кредита (займа) по соответствующим категориям ежеквартально **рассчитывается и публикуется Банком России в установленном им порядке** (ч. 8–10 ст. 6 Федерального закона «О потребительском кредите (займе)'). При этом максимальная процентная ставка, рассчитываемая Банком России, превышала **многие сотни процентов годовых (по микрозаймам – более 800%)**. Такие процентные ставки иначе как необоснованными, кабальными и антисоциальными назвать нельзя²⁰. Решения Банка России, допускающие саму возможность потребительского кредитования (займа) с применением процентных ставок в сотни процентов годовых, не способствуют доверию к нему и к

осуществляемой им во взаимодействии с Правительством РФ единой государственной денежно-кредитной политике.

Если обратиться к банковской системе, то трудно объяснить причину, по которой филиалы иностранных банков, осуществляющие все их функции и операции, в 2013 г. были исключены из банковской системы²¹, а представительства иностранных банков, ограниченные представительскими функциями, сохранены. Не менее странными представляются положения Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г., декларирующие, что именно представительства иностранных банков призваны способствовать «притоку иностранных инвестиций в банковский сектор» России²².

По-прежнему сохраняется неопределенность и требует уточнения правовое положение центрального элемента банковской системы – Банка России. Его конституционно-правовой статус подтвержден Конституционным Судом РФ²³. Однако гражданско-правовое положение Банка России как юридического лица все еще не определено. Так, согласно ч. 4 ст. 48 ГК РФ правовое положение ЦБ РФ определяется Конституцией РФ и Законом о ЦБ РФ. Однако Закон о ЦБ, называя Банк России юридическим лицом, не устанавливает его гражданско-правового положения и организационно-правовой формы. Между тем от установления организационно-правовой формы Банка России как юридического лица зависят его полномочия, правовые гарантии функционирования в интересах всего общества, а также особенности привлечения к юридической ответственности самого Банка России и его служащих. Пробелы в регулировании гражданско-правового статуса Банка России создают угрозы общественным интересам при реализации им своих имущественных прав, функций и полномочий по владению, пользованию и распоряжению закрепленным за ним федеральным имуществом в строго определенных целях и в порядке, уста-

²¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 14 марта 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 11. Ст. 1076.

²² См.: разд. 3 Заявления Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001 /1280 от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. 2011. № 21.

²³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2003 г. № 45-О // Там же. 2003. № 3.

²⁰ См.: Официальный сайт Банка России – Информация о среднерыночных значениях полной стоимости потребительского кредита (займа) // <http://www.cbr.ru/a№alytics/?PrId=i№f>

новленных Законом о ЦБ (ст. 2, 3). Согласно ст. 2 Закона о ЦБ уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью, которое предоставлено Банку России для достижения установленных законом целей и на определенных законом условиях. Полномочия Банка России по владению, пользованию и распоряжению закрепленным за ним имуществом, включая золотовалютные резервы Банка России, осуществляются в соответствии с целями и в порядке, которые установлены Законом о ЦБ.

При этом в Законе о ЦБ специально оговариваются и другие особенности взаимоотношений Банка России и Российской Федерации как собственника закрепленного за ним имущества (ст. 2): изъятие и обременение обязательствами федерального имущества, закрепленного за Банком России, без согласия Банка России не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом; государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России — по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами; Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов.

Вместе с тем в законодательстве сохраняются существенные противоречия, касающиеся имущества Банка России.

Например, требует уточнения содержание постановления Верховного Совета РФ “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность” от 27 декабря 1991 г. № 3020-1²⁴, в котором вопреки Закону о ЦБ средства Банка России, золотой запас и валютный фонд включены в государственную казну Российской Федерации.

Вместе с тем согласно гражданскому законодательству государственную казну РФ составляют средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями (ч. 4 ст. 214 ГК РФ). Причем имущество, составляющее государственную казну Российской Федерации, может использоваться для возмещения имущественного вреда и убытков, при-

чиненных по вине государственных органов (ч. 9 ст. 8, ч. 7 ст. 51 ГК РФ, ст. 1069, 1070 ГК РФ).

Однако закрепленное за Банком России имущество не может быть признано государственной казной, а сам Банк России не может отвечать за убытки, причиненные участникам гражданских правоотношений по вине органов государства, во-первых, потому, что соответствующий иммунитет предоставлен Банку России и закрепленному за ним федеральному имуществу в ст. 2 Закона о ЦБ, во-вторых, несмотря на отсутствие прямого указания в федеральном законодательстве, Банку России как федеральному конституционному государственному органу и юридическому лицу наиболее соответствует организационно-правовая форма государственного учреждения, имущество которого в государственную казну не включено.

Требует уточнения упоминание в ст. 2 Закона о ЦБ об уставном капитале Банка России. Во-первых, с мая 1995 г. Банк России не имеет Устава, а его деятельность регулируется исключительно Конституцией РФ и федеральным законодательством. Во-вторых, если, как установил Конституционный Суд РФ, Банк России имеет конституционно-правовой статус, он вряд ли нуждается в уставном капитале.

Как было отмечено, цели деятельности Банка России имеют исключительно публично-правовую природу. Получение прибыли не является целью его деятельности. Федеральное законодательство запрещает Банку России осуществлять действия, не связанные с целями его деятельности, возложенными на него функциями и полномочиями (ст. 2–4 Закона о ЦБ). Например, ограничиваются права Банка России осуществлять операции с недвижимостью, если это не связано с обеспечением деятельности Банка России и его организаций, а также заниматься торговой и производственной деятельностью, за исключением случаев, предусмотренных Законом о ЦБ (п. 3 и 4 ст. 49 Закона о ЦБ).

Но современные рыночные (экономические) правовые механизмы денежно-кредитного регулирования, применяемые центральными банками, имеют ряд особенностей. Так, при реализации Банком России единой государственной денежно-кредитной политики в процессе обеспечения стабильности финансового рынка, а также национального платежно-расчетного механизма могут использоваться неадминистративные финансовые, денежные, кредитные инструменты, банковские операции и сделки (ст. 46 Закона о ЦБ).

²⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

С точки зрения устоявшихся научно-теоретических правовых воззрений на отрасли права, на предмет, метод и формы правового регулирования используемые Банком России экономические инструменты и методы в некотором смысле “непривычны”, но обусловлены комплексным характером денежно-кредитной (финансовой) системы.

Например, активно применяются: рефинансирование (кредиты под обеспечение ценными бумагами и другими активами и без обеспечения), операции на открытом рынке, валютные интервенции, операции с облигациями Банка России, специальные антикризисные меры, в том числе меры по финансовому оздоровлению кредитных организаций.

Вышеупомянутые инструменты и методы реализуются на основе Конституции РФ и федерального законодательства в соответствии с возложенными на Банк России полномочиями, реализуемыми в интересах всего общества. Они имеют публично-правовые цели и содержание. Однако особенность рассматриваемых инструментов и методов денежно-кредитного регулирования состоит в том, что облакаются они в гражданско-правовую форму и при определенных обстоятельствах могут приносить Банку России доходы либо убытки, не связанные с предпринимательством или с целью получения прибыли (например, купля-продажа валюты и ценных бумаг, сделки РЕПО, залоговые сделки, поручительства, банковские гарантии, депозитные операции и т.п.). В качестве мер антикризисного регулирования в июне 2015 г. ст. 46 Закона о ЦБ была дополнена ч. VII²⁵, позволяющей Банку России в целях предупреждения возникновения ситуаций, угрожающих финансовой стабильности РФ: 1) заключать с кредитными организациями соглашения, в соответствии с которыми Банк России обязуется компенсировать таким кредитным организациям часть убытков (расходов), возникших у них по сделкам с другими кредитными организациями, у которых была отозвана лицензия на осуществление банковских операций; 2) заключать с лицами, осуществляющими функции центрального контрагента (кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями), соглашения, в соответствии с которыми Банк России обязуется компенсировать таким лицам часть убытков (расходов), возникших у них по сделкам с участниками клиринга, у которых была отозвана (ан-

нулирована) лицензия на осуществление соответствующего вида деятельности (ст. 46 Закона о ЦБ).

Но вышеупомянутые особенности не учитываются должным образом в современной теории права, в действующем законодательстве, в правоприменительной и судебной практике.

Например, вопреки Закону о ЦБ налоговое законодательство содержит правовые нормы, допускающие деятельность Банка России, не связанную с публично-правовыми целями и функциями, возложенными на него ст. 3 и 4 Закона о ЦБ, т.е. направленную исключительно на получение прибыли, при условии уплаты налога на прибыль по ставке в размере 20 % (ч. 5 ст. 284 НК РФ²⁶).

При этом не принимается во внимание, что деятельность должностных лиц Банка России, не связанная с возложенными на него функциями, является превышением полномочий либо служебным злоупотреблением (например, при сдаче в аренду²⁷ или продаже²⁸ закрепленного за Банком России федерального имущества). Операции с имуществом Банка России, изменяющие федеральную форму собственности, если они не связаны с целями деятельности и функциями Банка России, именуется приватизацией государственного имущества. Указанные операции вправе осуществлять только Правительство РФ либо уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти²⁹.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

²⁷ См., например: Письмо Банка России “О расчете арендной платы при передаче объектов недвижимости Банка России в аренду” от 14 декабря 2005 № 146-Г // СПС “КонсультантПлюс”; Постановление Пятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 1 сентября 2015 г. № 15АП-14075 /2015 по делу № А32-4058 /2015. Требование: о признании недействительным (ничтожным) договора аренды, отсутствующим обременения в виде аренды на здание, об истребовании имущества из незаконного владения ОАО // Там же.

²⁸ См., например: Приказ Банка России “О порядке списания с баланса главных территориальных управлений, национальных банков, предприятий и организаций Центрального банка Российской Федерации основных средств, других материальных ценностей и дебиторской задолженности” от 1 июля 1994 г. № 01-150; Письмо Банка России от 14 мая 1996 г. № 70-96 // Банковский бюллетень. 1996. № 24; Положение о Главном управлении недвижимости Центрального банка Российской Федерации (Банка России) (индекс 38) (утв. Советом директоров Банка России. Протокол от 10 апреля 1998 г. № 15) // СПС “КонсультантПлюс”.

²⁹ См., например: Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества” от 21 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251; ст. 9 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2016 год” от 14 декабря 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 51 (ч. I). Ст. 7230.

²⁵ См.: ч. 2 ст. 2 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 29 июня 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 3958.

Любые действия Банка России, изменяющие форму собственности, закрепленного за ним федерального имущества либо влекущие получение им прибыли от деятельности, не связанной с возложенными на него целями и функциями, а также осуществляемой с нарушением установленного порядка, являются нарушением федерального законодательства. За подобные неправомерные действия должна наступать юридическая ответственность соответствующих должностных лиц, а вовсе не обязанность Банка России по уплате налога на прибыль.

Именно публично-правовая природа дохода (прибыли), возникающего в результате деятельности Банка России, обусловила содержание ч. 1 ст. 26³⁰ Закона о ЦБ, установившей, что с 1 января 2016 г. «Банк России перечисляет в федеральный бюджет 75 процентов³¹ фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с НК РФ». Оставшаяся прибыль Банка России направляется Советом директоров в резервы и фонды различного назначения, т.е. также используется в целях публично-правовой деятельности, возложенной на него Законом о ЦБ.

Не только федеральное налоговое законодательство, но и судебная практика способствуют неправомерному поведению Банка России при осуществлении операций и сделок, противоречащих возложенным на него целям, функциям и полномочиям. В качестве примера можно привести случаи предоставления Банком России займов аффилированным юридическим лицам, как это было сделано в 1996 г. при подписании Банком России и заводом «Банктехника» договоров займа. В перечне банковских операций, которые может осуществлять Банк России, заем (а тем

более аффилированному с ним юридическому лицу) не упоминается (ст. 46 Закона о ЦБ). Банк России вправе выдавать только кредиты лицам, строго определенным федеральным законодательством (ст. 46, 48, 49, 86, 91 Закона о ЦБ).

Но ни один арбитражный суд, рассматривавший возникший между заводом «Банктехника» и Банком России спор, не признал незаконность договоров займа, подписанных Банком России, и предоставленных на их основе денежных средств заводу «Банктехника»³².

На основании ст. 91 Закона о ЦБ Банком России осуществляются операции по кредитованию на личные нужды служащих Банка России, занимающих должности, перечень которых утвержден Советом директоров³³. Вместе с тем, некоторым другим лицам, которые согласно Закону о ЦБ могут и должны находиться на банковском обслуживании в Банке России, такое обслуживание не предоставляется.

По общему правилу, установленному ст. 49 Закона о ЦБ, Банк России не осуществляет банковские операции с юридическими лицами, не имеющими лицензии на осуществление банковских операций, и физическими лицами. Но в других статьях Закона о ЦБ содержатся исключения из упомянутого выше общего правила (ст. 46, 48, 49, 86, 91), например ст. 48 Закона о ЦБ, устанавливая перечень лиц помимо кредитных организаций, с которыми Банк России может осуществлять банковские операции при их банковском обслуживании, оставляет его открытым: «Банк России может осуществлять банковские операции по обслуживанию органов государственной власти и органов местного самоуправления, их организаций, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих»³⁴,

³⁰ С 1 января 2016 г. до 1 января 2017 г. действие ч. 1 ст. 26 Закона о Центральном банке в части размера перечисляемых в федеральный бюджет процентов фактически полученной Банком России по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов, в соответствии с НК РФ приостановлено (см.: Федеральный закон «О приостановлении действия части первой статьи 26 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»» от 28 ноября 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 48 (Ч. I). Ст. 6699.

³¹ До принятия Федерального закона «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»» от 4 октября 2014 г. Банк России перечислял в федеральный бюджет 50% прибыли // Собрание законодательства РФ. 2014. № 40 (Ч. II). Ст. 5318.

³² Постановление Двадцатого Арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2008 г. по делу № А54-4321 /2007-С19; Постановление ФАС Центрального округа от 16 сентября 2008 г. № Ф10-3991 /08 по делу № А54-4321 /2007-С19; Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 ноября 2008 г. № 14484 /08 по делу № А54-4321 /2007 // Официальный сайт арбитражного суда г. Москвы // <http://www.msk.arbitr.ru/>; Официальный сайт решений арбитражных судов электронное правосудие // <http://kad.arbitr.ru/Card/a3becf3-8845-4c75-bfda-10cf46eb134a>

³³ См.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 9 августа 2006 г., 11 августа 2006 г. по делу № А40-42896 /06-87-228; Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 4 декабря 2006 г., 11 декабря 2006 г. № КА-А40 /11802-06 по делу № А40-42896 /06-87-228 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Указание Банка России «О банковском обслуживании физических лиц, имеющих текущие счета в полевых уч-

служащих Банка России, **а также иных лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами**". Статья 86 Закона о ЦБ дополняет этот перечень, например, юридическими лицами, обеспечивающими безопасность РФ, для банковского обслуживания которых предназначены полные учреждения Банка России.

Банковское обслуживание упомянутых **юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации**, — такая же функция Банка России, как и другие функции, возложенные на него федеральным законодательством. Осуществление упомянутой функции Банка России предполагает предоставление обслуживаемому лицу всего спектра необходимых банковских услуг и предусмотренных федеральным законодательством³⁵ банковских операций, включая банковское кредитование. Конечно же, при этом должна быть предусмотрена возможность контроля за целевым использованием полученных кредитов.

Однако, несмотря на указание в федеральном законодательстве, банковское обслуживание коммерческих юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, Банк России не осуществляет. При этом ссылки на ст. 22 Закона о ЦБ в качестве аргумента, ограничивающего исполнение Банком России возложенной на него функции по банковскому обслуживанию юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, нельзя признать обоснованными. Даже при условии непосредственного кредитования Банком России юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, ни прямого, ни косвенного кредитования Правительства РФ для финансирования дефицита

федерального бюджета в данном случае не может происходить. Юридическими лицами, обеспечивающими безопасность Российской Федерации, являются не только учреждения, финансируемые из бюджетов различных уровней. Значительная часть системообразующих и имеющих национальное значение юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, является коммерческими организациями (хозяйственные общества и государственные унитарные предприятия), которые не финансируются из федерального бюджета или бюджетов субъектов Федерации.

С учетом изложенного сохраняется актуальность комплексного, межотраслевого научного анализа, присущих деятельности Банка России особенностей, выражающихся в публично-правовом содержании его целей и функций и в гражданско-правовой форме их реализации (сделки, банковские операции, включая операции с лицами, банковское обслуживание которых возложено на Банк России).

Ограниченный объем работы не позволяет подробно рассмотреть некоторые другие угрозы правового характера, например недостатки информационно-правового регулирования в денежно-кредитной (финансовой) сфере; правовых оснований и порядка привлечения к юридической ответственности кредитных организаций за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности; межотраслевого научного и образовательного сотрудничества в сфере финансов, денег и кредита между представителями различных наук.

Нельзя исключать, что некоторые выводы, сформулированные в статье, являются спорными. Однако недостатки правового регулирования, способные порождать угрозы национальной денежно-кредитной (финансовой) системе, нуждаются в анализе, должны обсуждаться и учитываться при планировании научных исследований и стратегии государственного регулирования.

реждениях Банка России" от 11 июля 2011 г. № 2664-У. Зарегистрировано в Минюсте России 15 июля 2011 г. № 21375 // Вестник Банка России. 2011. № 42.

³⁵ См.: ст. 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.