

ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА: АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2014 г. Ян Альбертович Гейвандов¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются: актуальные правовые проблемы государственного регулирования денежно-кредитной системы; проблемы правового регулирования конституционных полномочий Правительства РФ и Банка России при регулировании инфляционных процессов; проблемы публично-правового содержания и гражданско-правовой формы в сфере денежно-кредитных отношений; актуальные проблемы влияния информационных потоков на денежно-кредитное регулирование; перспективы межотраслевых научных исследований в сфере денег и кредита.

Annotation: current legal issues of state regulation of the monetary system, the problems of legal regulation of the constitutional powers of the Government of Russia and the Bank of Russia in controlling inflation, the problems of public legal content and form of civil law in the field of monetary relations, topical issues of information flows' influence on monetary regulation, perspectives of cross industry scientific research in the field of money and credit.

Ключевые слова: Конституция РФ, деньги, денежная эмиссия; денежно-кредитная система; денежно-кредитное регулирование; инфляция; Банк России; банковский счет, вклады, депозиты, расчеты; межатраслевые научные исследования.

Key words: Constitution of the Russian Federation, money, money issue; Monetary system; Monetary regulation; Inflation; Government of Russia; Bank of Russia; Bank account, Deposits, Payments; Cross-industry research.

России необходим качественный национально ориентированный денежно-кредитный механизм, одновременно включённый в международную денежно-кредитную и валютно-финансовую системы. Тема эта приобретает особое значение, поскольку привычные международные денежно-кредитные отношения также находятся на этапе серьезной трансформации, и чем завершится эта трансформация, прогнозировать сложно. Непосредственное влияние на состояние денежно-кредитной сферы оказывает комплекс социальных, финансово-экономических, политических, правовых, психологических, нравственных, технологических проблем, характеризующих состояние общества. При определенных негативных условиях совокупность вышеназванных проблем может порождать возникновение кризисных явлений в сфере денег и кредита. В этом смысле, формирование качественного национально ориентированного денежно-кредитного механизма и его правовое регулирование – вопрос национальной безопасности на многие годы вперед. Именно этой цели должна служить регулирующая, правотворческая деятельность государства. В целях большей национальной ориентации денежно-кредитной системы России требуется сделать многое. На некоторые направления обращалось внимание

в прежних публикациях². В связи с ограниченностью объема в настоящей статье рассмотрим наиболее актуальные.

Денежно-кредитная система и федеральное законодательство. Как любое суверенное государство, Россия имеет национальную валюту – российский рубль, государственный и муниципальный бюджеты, государственную казну, государственные внебюджетные фонды, золотовалютные резервы, национальную банковскую систему, финансовые организации. Осуществляется единая государственная денежно-кредитная политика. Значит, имеется и “денежно-кредитная система”. Ее составные элементы являются основными объектами денежно-кредитного регулирования. Но как категория юридическая, как явление правовое и важнейший элемент национального суверенитета, в федеральном законодательстве денежно-кредитная система не упоминается. Ее содержание не раскрывается и правовыми нормами не регулируется. Сложившаяся ситуация имеет многофакторные причины. Одна из них состоит в том, что с начала 90-х годов в экономической сфере России стала проявляться чрезмерная зависимость от иностранной валюты, а в политико-правовой, соответственно, –

¹ Доктор юридических наук, профессор. Статья поступила в редакцию 13 июня 2013 г.

² См.: Научно-практический и учебно-познавательный интернет-портал РФБС. Регулирование финансовой и банковской систем // [http:// www.rfbs.ru](http://www.rfbs.ru)

от зарубежных систем и центров денежно-кредитного регулирования.

В некоторых ранее действовавших законодательных актах факт существования “денежно-кредитной системы” упоминался³. А до принятия в 1995 г. Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР о Центральном банке РСФСР (Банке России)” от 26 апреля 1995 г. действовал Закон РФ “О денежной системе Российской Федерации” от 25 сентября 1992 г.⁴ Однако, несмотря на десятилетия реформ, многочисленные финансовые кризисы и изменения федерального законодательства, вопрос о денежно-кредитной системе, как об объекте правового регулирования, в национальном законодательстве так и не решен, как и некоторые другие проблемы, напрямую связанные с её функционированием, в том числе, касающиеся инфляции, а также органов, ответственных за её регулирование.

Так, полномочиям Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики посвящена ст. 15 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г.⁵ Применительно к отношениям, связанным с финансами, кредитом и деньгами, содержание этой статьи имеет в основном декларативный характер и дублирует положения Конституции РФ, не раскрывая и не дополняя их. Инфляция, как объект регулирования Правительства РФ, в упомянутом законе вовсе не упоминается. Правовые нормы, касающиеся “инфляционной проблематики”, отсутствуют и в Федеральном законе “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”. Формулируя цели Банка России, упомянутый Федеральный закон признает таковыми лишь защиту и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы (ст. 3). Вышеперечисленные цели Банка России хотя и связаны опосредованно с инфляционными процессами, однако так же, как

инфляция, имеют самостоятельное значение. Сам термин “инфляция” употребляется только однажды в ст. 45 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” применительно к содержанию ежегодных основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики в контексте её целевых ориентиров, заявляемых Банком России на предстоящий год, включая **интервальные показатели инфляции...**⁶.

Не имея официально установленных в законе целей (мандата, как сейчас принято говорить) и функций относительно инфляционных процессов, Правительство РФ и Банк России фактически их выполняют. Однако формально ответственность Правительства РФ и Банка России за результаты этой деятельности в федеральном законодательстве не установлена. Сложившаяся ситуация, противоречит логике экономических процессов, а также конституционным нормам. Так, в ведении Российской Федерации находятся “установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики...” (п. “ж” ст. 71 Конституции РФ). При этом Правительство РФ “обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики” (п. “б” ст. 114 Конституции РФ). Банк России наделен исключительными полномочиями по осуществлению денежной эмиссии, а также независимо от других органов государственной власти реализует свою основную функцию по защите и обеспечению устойчивости рубля (ст. 75 Конституции РФ). Однако конкретизация упомянутых конституционных функций Правительства РФ и Банка России в федеральном законодательстве отсутствует, за исключением упоминания, что Банк России “во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику”⁷.

Почему, подробно регулируя некоторые мало-значимые обстоятельства, касающиеся полномочий Банка России, внося многочисленные изменения в банковское законодательство, законодатель “забыл” упомянуть про “инфляционные риски” и про “контроль над инфляцией”? Почему отсутствуют правовые нормы, регулирующие цели, принципы, формы реализации полномочий Банка России и Правительства РФ по контролю над инфляцией,

³ См.: 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; ст. 20 Федерального закона “О Центральном банке РФ (Банке России)” (в ред., действовавшей до 10 июля 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1593 (Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790).

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1593; Росс. газ. 1992. № 230.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2011. № 1. Ст. 1.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁷ См.: Пункт 1. ст. 4, п. 1 ст. 18 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

а также порядок взаимодействия между ними и ответственность? Вопросы риторические. Но отнюдь не риторическими являются возможные негативные последствия, обусловленные упомянутыми пробелами, особенно когда, фактически регулируя и контролируя инфляционные процессы, Правительство РФ и Банк России применяют некоторые специальные финансово-экономические методы и инструменты, не имеющие правового содержания. Сложно обеспечить качественное управление комплексным системным объектом, если законодательство не устанавливает его задачи, содержание и функции, структуру и элементы, не определяет правовые механизмы (например, по контролю над инфляцией), режимы их функционирования и взаимодействия, не упоминает государственные органы, реализующие соответствующие полномочия и их ответственность.

Ни в одном из федеральных законов, регулирующих юридический статус, цели, задачи, функции и полномочия конституционных органов (Правительства России и Банка России), ответственных за реализацию конституционных функций Российской Федерации в сфере денег и кредита, инфляция не упоминается. Между тем федеральное законодательство должно устанавливать количественные и качественные критерии оценки инфляционных процессов, принципы формирования и реализации политики по контролю над инфляцией, формы и методы такой политики.

Общеизвестно, что политика регулирования инфляционных процессов в экономике может быть направлена не только на снижение инфляции (к чему привыкли в современной России), но и на её повышение. Например, именно на повышение инфляции направлена политика Банка Японии с середины 2012 г. Следовательно, цели, формы и методы регулирования инфляционных процессов могут меняться на противоположные. Но действующие правовые механизмы и режимы даже не предполагают возможности возникновения такой необходимости.

Как уже было отмечено, фактически реализуя функции по контролю над инфляцией, Банк России юридически за результаты своей деятельности ответственности не несет, более того, реализует эти функции при отсутствии надлежащего правового механизма. При этом он намерен перейти к **“новому способу управления денежно-кредитной сферой” – “таргетированию инфляции”**. Упомянутый способ управления предполагает, что денежные власти прогнозируют инфляцию, устанавливают ее цели, плановый уровень и применяют для достижения поставленных целей

все имеющиеся, в том числе правовые, средства денежно-кредитного регулирования. О том, что “главной целью единой государственной денежно-кредитной политики, проводимой Банком России совместно с Правительством РФ, является устойчивое снижение инфляции и поддержание ее на низком уровне”⁸, было заявлено еще в 2003 г. Банк России с 2009 г. провозглашает о своем намерении в 2009–2011 гг. в основном завершить переход к режиму таргетирования инфляции, предполагающему приоритет цели по снижению инфляции. Но и эта терминология, провозглашенная Банком России целью его государственной политики, не известна федеральному законодательству.

Между тем любая социальная управленческая деятельность, если она реализуется вне рамок, установленных законом, правовых норм и порядка, при отсутствии должного контроля и объективных количественных и качественных критериев оценки, при повышенном уровне субъективного усмотрения должностных лиц становится потенциально опасной для общества. Это касается и сферы регулирования денежно-кредитных отношений. Полагая, наступило время, фактическую деятельность Правительства РФ и Банка России, касающуюся контроля над процессами инфляции, урегулировать в законодательстве, так чтобы одно из важнейших направлений государственного регулирования осуществлялось в надлежащей правовой форме. В процессе совершенствования федерального законодательства было бы полезно: возложить на Банк России и Правительство РФ ответственность за регулирование и контроль над инфляционными процессами; уточнить их полномочия и формы взаимодействия при реализации конституционных функций в денежно-кредитной сфере; установить цели, правовые принципы, правовые гарантии, количественные и качественные критерии оценки инфляционных процессов; определить критерии оценки деятельности регулятора, а также его ответственность за реализацию политики по контролю за инфляцией; уточнить перечень целей Банка России и Правительства РФ с учетом их реальной деятельности и стоящих перед страной задач.

Важно не просто обеспечить научное прогнозирование возможности возникновения чрезвычайных ситуаций в денежно-кредитной сфере. Необходимо заблаговременно устанавливать в законодательстве

⁸ См.: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2004 г. (утв. Банком России) // Вестник Банка России. 2003. № 66; Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 г. и период 2010 и 2011 гг. (утв. Банком России) // Там же. 2008. № 66.

специальные (чрезвычайные) правовые режимы государственного регулирования и разрабатывать на их основе сценарные планы действий. По мере наступления конкретных кризисных ситуаций упомянутые правовые режимы и разработанные на их основе планы действий можно было бы немедленно применять и оперативно корректировать в зависимости от степени и характера угроз, возникающих в денежно-кредитной сфере.

Существуют и иные спорные проблемы, касающиеся правового регулирования денежно-кредитной системы. Стоит оценить возможность подготовки и принятия правового механизма, способствующего добровольному и выгодному для граждан, общества и государства включению сберегаемых ими рублей и иностранной валюты, в особенности наличных, в легальный экономический оборот в России. Этот механизм мог бы включать и положения о финансово-экономической, налоговой амнистии для капиталов, в том числе вывезенных из России в прошлом, а также уголовную амнистию для лиц, финансовые операции которых имели исключительно экономические, а не какие-либо иные преступные мотивы и цели. **Продуманная реализация данного предложения актуализируется на фоне явно целенаправленной конфискационной политики денежно-кредитного регулирования, начавшейся во многих странах, в том числе в отношении нерезидентов.**

Представляет интерес и сложившаяся практика функционирования в России некоторых социально значимых финансовых институтов. В современной России функционировали две биржевые площадки, осуществлявшие торговлю финансовыми активами и их производными инструментами (РТС И ММВБ). Вопреки Конституции РФ и национальному законодательству на бирже РТС торговля российскими активами с резидентами и нерезидентами осуществлялась в иностранной валюте (котировки, счета, учет, расчеты и проч.). 19 декабря 2011 г. произошло слияние обеих бирж и образована Московская биржа. Но объединенная биржа, располагаясь в Москве, на одном из своих биржевых секторов – рынке “Classica” продолжает торговать с резидентами и нерезидентами российскими активами за иностранную валюту (доллары США). Кроме того, продолжает принимать иностранную валюту в качестве средств гарантийного обеспечения на срочном рынке FORTS⁹. Подобная практика недопустима, вредна и опас-

на с точки зрения экономики и незаконна с точки зрения права. Сохранение такой практики обрекает российский фондовый рынок на длительную “стагнацию”. Несмотря на миллиардные обороты в рублевом сегменте фондовой биржи, даже незначительные сделки в иностранной валюте способны спровоцировать падение или рост отдельных акций и рыночных индексов. Помимо этого создаются условия для манипулирования не только рынком акций, облигаций и производных инструментов, но и валютными курсами, а также ценами на товары, торгуемые на бирже, включая сырье. О недопустимости расчетов в иностранной валюте за активы, товары и услуги, находящиеся либо произведенные в России и поставляемые в иностранные государства, мы также неоднократно высказывались. Подобные расчеты нерезидентов с российскими резидентами должны осуществляться исключительно в национальной валюте России.

Сохраняются противоречия между Конституцией РФ и Федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, касающиеся денежной эмиссии. Речь, например, идет о полном отсутствии в вышеупомянутом Законе правовых норм, регулирующих особенности и порядок безналичной формы денежной эмиссии.

С точки зрения Конституции РФ следует задуматься о правомерности осуществления на территории России вкладных операций (депозитов) в иностранной валюте и выплат по ним процентного дохода. Российская Федерация не выпускает в обращение иностранные валюты, не влияет и не может влиять на денежно-кредитную (монетарную) политику суверенных государств в отношении их национальных валют. Упомянутый факт является существенным риском для российских физических и юридических лиц – держателей различных иностранных валют. Принимая решение хранить свои сбережения в иностранной валюте, упомянутые лица должны понимать, что могут нести страховые, валютные риски, которые Россией не контролируются.

Выплата процентов в иностранной валюте предполагает, что соответствующее денежное приращение должно возникать как результат денежного обращения в процессе торгово-экономической деятельности в России либо от денежной эмиссии. Но ни того, ни другого с иностранной валютой на территории России происходить не может. Конституция РФ вполне конкретно установила, что “денежной единицей в РФ является рубль”, а “введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются” (ст. 75). В итоге, чтобы выплачивать процент по вкладу в

⁹ См.: Официальный сайт Московской биржи. Фондовый рынок сектор “Classica” // <http://rts.micex.ru/s147>; финансовые расчеты на рынке фьючерсов и опционов FORTS // <http://rts.micex.ru/s856>

иностранной валюте, кредитным организациям необходимо либо заниматься валютными спекуляциями, либо кредитовать резидентов в иностранной валюте. И то и другое порождает существенные риски для всех участников подобных операций, снижает эффективность мер по развитию национальной экономики, промышленного и сельскохозяйственного производства. И еще: создаются условия, способствующие уязвимости отечественной экономической, политической и правовой систем, отечественных предпринимателей и граждан, на фоне отсутствия правовых механизмов влиять на принимаемые иностранными регуляторами решения по поводу их национальной валюты и денежно-кредитной политики.

Возникают вопросы: должна ли в таком случае Российская Федерация, не имея фактической и юридической возможности, влиять на суверенную политику государства, выпускающего в обращение соответствующую иностранную валюту, опосредованно брать на себя финансовые риски частных собственников и должна ли Российская Федерация через Систему обязательного страхования вкладов¹⁰ или через Банк России¹¹ гарантировать вкладчику выплату основной суммы и процентов по вкладу в иностранной валюте, пусть и “определяемых в рублях по курсу, установленному Банком России на день отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций”¹²? Полагаем, не должна.

Валютное законодательство в России с 2003 г. весьма либеральное. Любое лицо при соблюдении определенного порядка вправе открывать банковские счета в банках иностранных государств и хранить там свои сбережения в валютах этих стран. Поэтому стоит задуматься о возможности введения ограничения на гарантирование (страхование) открытых на территории России банковских счетов в иностранной валюте, а возможно, и самого открытия подобных счетов.

В настоящее время, предоставляя свободу личного выбора применительно к валюте, форме и месту хранения собственных средств, существую-

щий порядок одновременно позволяет собственнику перераспределить собственные риски и личную ответственность за самостоятельный финансовый выбор на все общество. Вряд ли такой порядок может быть признан справедливым и законным. Все правовые и иные финансовые риски по поводу собственных денег в иностранной валюте такие собственники должны принимать исключительно на себя. В этом и состоит право собственника – свободно распоряжаться своими финансовыми активами, самостоятельно выбирать финансовое поведение, и одновременно отвечать за результаты принятых решений, в особенности в тех случаях, когда российские власти упомянутые риски, обусловленные политикой других суверенных государств, контролировать не могут.

В этом контексте мнение Президента РФ, обращенное к руководству банка ВТБ и его клиентам, о необходимости “сделать определённые выводы и иметь эшелонированную систему защиты наших интересов”¹³ в связи с кризисом в Евросоюзе и дефолтом кипрских банков заслуживает внимания. Однако “эшелонированная защита” применительно к государству может означать только политическую (например, дипломатическую) поддержку. Она не может выражаться в страховании (гарантировании) средствами России и её граждан рисков (убытков) резидентов от их собственных решений о вкладах в иностранные банки.

Было бы полезно пересмотреть ограничительную позицию Банка России в отношении возможности кредитования банками физических и юридических лиц под залог открытых ими вкладов (депозитов). Это позволит: снизить проценты по кредиту до единицы; обеспечить кредитные организации наиболее ликвидным залогом – собственно денежными средствами, в которых выдается кредит, а не виртуальными ценными бумагами или недвижимостью, ликвидность которых несопоставима с ликвидностью денег; стимулировать юридических и физических лиц хранить свободные денежные средства в кредитных организациях на долгосрочной (инвестиционной) основе во вкладах (депозитах); увеличить инвестиционный потенциал российской денежно-кредитной системы¹⁴.

¹⁰ См.: Федеральный закон “О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации” от 23 декабря 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029.

¹¹ См.: Федеральный закон “О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации” от 29 июля 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3232.

¹² См.: ст. 20 Федеральный закон “О банках и банковской деятельности” от 2 декабря 1990 г. (в ред. от 28 июля 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2012. № 31. Ст. 4333.

¹³ См.: Встреча Президента РФ В.В. Путина с президентом – председателем правления Банка ВТБ Андреем Костиним (22 мая 2013 г., Сочи) // <http://kremlin.ru/news/18162>

¹⁴ См.: Гейвандов Я.А. Российским государственным деятелям: рекомендации по антикризисным мероприятиям в денежно-кредитной сфере России 9 января 2009 г. // Интернет-портал РФБС // <http://rfbs.ru/content/view/23/182/>. В проекте ГК РФ эта тема уже предложена к обсуждению (ст. 358.8-358.15 проекта федерального закона № 47 538–6 (в ред., принятой ГД ФС РФ в первом чтении 27 апреля 2012 г.) // СПС “КонсультантПлюс”.

Таким образом, необходимо учитывать, что денежно-кредитная политика государства не должна ограничиваться регулированием отдельных элементов банковской системы, как это происходит сейчас (ст. 3 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”). Она должна стимулировать позитивное развитие всех сегментов российской экономики и способствовать соблюдению принципа конституционной законности в денежно-кредитной сфере.

Проблема публично-правового содержания и гражданско-правовой формы в сфере денежно-кредитных отношений. Проблемы в денежно-кредитной сфере имеют не только социально-политические или экономико-правовые причины – существуют фундаментальные причины научно-теоретического характера.

В сфере денег и кредита некоторые формально гражданско-правовые отношения имеют выраженное публично-правовое содержание, отличаются наличием императивных, государственно-властных полномочий. Причем в ряде случаев контрольными публично-правовыми полномочиями наделены негосударственные коммерческие институты (например, кредитные организации) в отношении клиентов, которым они оказывают услуги на основе гражданско-правовых договоров. Однако особенностям упомянутых правоотношений, реализуемых в гражданско-правовой форме, но осуществляемых в интересах всего общества и основанных на публично-правовых нормах, современной юридической наукой уделяется явно недостаточно внимания. Например, система наличных и безналичных расчетов, правила, касающиеся банковских и корреспондентских счетов, упоминаются в гражданском законодательстве как институты гражданского права, т.е., с одной стороны, они облекаются в гражданско-правовую форму, но, с другой стороны, значительная часть денежно-кредитных (банковских) правоотношений, возникающих в процессе межбанковских расчетов и реализуемых через кредитные организации в гражданско-правовой форме, по своему содержанию являются отношениями публично-правовыми (например, перечисление платежей в бюджет).

Подобные факты признаны и Конституционным Судом РФ, который в одном из своих решений отметил: “В рамках конституционного обязательства по уплате налогов на налогоплательщика возложена публично-правовая обязанность уплатить законно установленные налоги и сборы, а на кредитные учреждения – публично-правовая

обязанность обеспечить перечисление соответствующих платежей в бюджет”¹⁵.

Современные денежно-кредитные отношения приобретают формы, выходящие за пределы устоявшихся научных концепций. Значительная часть денежно-кредитных отношений, имея публично-правовое содержание и цели, реализуется в не привычной для этих отношений гражданско-правовой форме.

В качестве примера можно привести нерешенность проблемы “денег” как юридической категории и объекта, подлежащего регулированию со стороны публично-правовых институтов.

Сущность и содержание “денег” как экономико-правового явления в научном плане исследована явно недостаточно. До настоящего времени не существует юридического определения “денег”. Это, несомненно, усложняет процесс управления денежно-кредитной системой. Когда сам объект управления должным образом не определен и не ограничен строгими юридическими рамками, управление им не может быть эффективным¹⁶.

Сложности, требующие взаимопонимания и согласования, применительно к содержанию понятия “деньги” как социального и экономико-правового феномена существуют между юристами и экономистами. Не менее существенные противоречия во взглядах на деньги сохраняются и между представителями различных отраслей самой юридической науки.

В научной литературе обращалось внимание на то, что “правовая природа безналичных денежных средств как объект гражданского права ни в законодательстве, ни в юридической литературе четко не определена, что во многом объясняет противоречивость и непоследовательность в регулировании расчетных отношений”¹⁷.

Некоторые представители цивилистического направления юридической науки полагают, например, что безналичные деньги есть всего лишь запись в бухгалтерских документах о долге кредитной организации перед клиентом. Высказываются идеи, что “денежные средства” – это вовсе не деньги; что денежные средства, например, раз-

¹⁵ См.: Пункт 3 Постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

¹⁶ См.: Гейвандов Я.А. Некоторые организационные и правовые аспекты совершенствования государственного управления денежно-кредитной сферой в РФ // Банковское право. 1999. № 1–2. С. 32–37.

¹⁷ Новоселова Л.А. О правовой природе средств на банковских счетах // Хоз. и право. 1996. № 7, 8. С. 83.

мещённые клиентом кредитной организации на банковском счете, перестают быть его (клиента кредитной организации) собственностью. Предлагается отказаться от использования термина “безналичные деньги”, так как таких денег якобы не существует.

Между тем существуют и другие подходы, например оценивающие “деньги” как комплексное социальное явление, имеющее не столько и не только цивилистическую, сколько конституционно-правовую, публичную природу¹⁸. Поэтому юридическое определение и правовое регулирование такого явления, как “деньги”, должно быть предметом не только частного, но и публичного права. Учитывая актуальность и важность фундаментальной проблемы о конституционно-правовой природе денег в процессе государственного регулирования денежно-кредитных отношений, видимо, наступило время по данному вопросу высказаться Конституционному Суду РФ.

Гражданско-правовая форма активно используется при реализации различных направлений денежно-кредитного регулирования, имеющих публично-правовое содержание (например, при осуществлении Банком России операций на открытом рынке; при управлении золотовалютными резервами; при осуществлении валютных интервенций; в процессе осуществления корреспондентских отношений Банка России и кредитных организаций, отдельных отношений между клиентом и кредитной организацией, связанных с банковским счетом, с реализацией законодательства о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма и т.п.).

Рассмотрим в качестве примера особенности правового регулирования денежных средств, хранящихся на корреспондентских счетах кредитных организаций. В настоящее время на корреспондентском счете могут храниться все деньги, которыми владеет кредитная организация: ее собственные; принадлежащие клиентам; взятые в кредит или на долговом рынке (межбанковское кредитование, рефинансирование Банка России, долговой рынок). Однако действующее законодательство никак не дифференцирует особенности, им присущие, и не устанавливает правовых режимов их использования кредитными организациями. Между тем особенности существуют. Упомя-

нутые денежные средства не только имеют разных собственников, но и могут иметь различное целевое назначение. Отсутствие дифференциации их правовых режимов создает условия для использования хранящихся на корреспондентских счетах денег не по назначению вопреки заключенным с клиентами договорам и в нарушение их прав и законных интересов. Сложившаяся ситуация позволяет кредитным организациям использовать деньги клиентов, находящиеся на корреспондентских счетах, для нужд собственного потребления, не связанных с реальной банковской деятельностью. Кроме того, деньги клиентов могут быть списаны с корреспондентских счетов в качестве штрафных и иных имущественных санкций, применяемых к кредитным организациям за нарушения законодательства либо договорных обязательств. К юридической ответственности привлекается кредитная организация, но выплаты (штрафы, пени и т.п.) могут производиться не из её собственных средств, а из средств клиентов или кредиторов.

Требуется, на наш взгляд, обсуждения вопроса об уточнении федерального законодательства, в части прав банков по использованию денежных средств юридических и физических лиц при их размещении от своего имени и за свой счет. Согласно ст. 845 ГК РФ банк может использовать имеющиеся на счете денежные средства, гарантируя право клиента беспрепятственно распоряжаться этими средствами. Приведенная гражданско-правовая норма не ограничивает права банка, позволяя ему использовать денежные средства, размещенные на любом счете клиента. В то же время Федеральный закон “О банках и банковской деятельности” ограничивает право банка размещать средства физических и юридических лиц от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности только вкладами (ст. 1, 36 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”). Однако приоритет гражданско-правовых норм над нормами федерального банковского законодательства в данном случае способствует повсеместному использованию кредитными организациями денежных средств клиентов, хранящихся на банковских счетах, для получения собственной прибыли.

Необходимо детально зафиксировать особенности правовых режимов вкладов (депозитов, сберегательных сертификатов) и денег, размещенных клиентами кредитных организаций на иных банковских счетах. Упомянутые денежные средства размещаются в кредитных организациях с разными целями. Деньги во вклады (депози-

¹⁸ См., например: Гейвандов Я.А. Денежная эмиссия в России как важнейшее направление единой государственной денежно-кредитной политики // Гос. и право. 2004. № 5. С. 46–55; Егоров А. Социальные и правовые основы банковской системы РФ. М., 2003.

ты) размещаются в целях хранения и получения дохода. На банковских счетах до востребования физических лиц, текущих и расчетных счетах юридических лиц деньги размещаются не для получения дохода, а для обеспечения выполнения этими лицами своих обязательств перед государством, кредиторами и третьими лицами путем осуществления платежей и расчетов в безналичном либо наличном порядке в соответствии с требованиями федерального законодательства. Однако эта особенность денег, хранящихся не во вкладах (депозитах), а на других банковских счетах в кредитных организациях, не учитывается в действующем гражданском законодательстве. Упомянутые денежные средства клиентов могут использоваться не по назначению (т.е. для обеспечения платежно-расчетных операций), и при реальном наступлении неблагоприятных последствий используемые банками (например, для кредитования) деньги, размещенные на с банковских счетах клиентов, могут быть утрачены. Поэтому положения ГК РФ, позволяющие банкам использовать по собственному усмотрению деньги клиентов, размещенные не во вкладах (ст. 834), а на банковских счетах (ст. 845), могут потенциально способствовать возникновению кризиса платежей и расчетов.

Гражданское законодательство, предоставляющее банкам право использовать денежные средства клиентов с банковских счетов (например, до востребования, текущих, расчетных) в целях, не связанных с обеспечением их (клиентов) платежно-расчетных отношений, необходимо привести в соответствие с публично-правовыми и частными интересами государства, общества и участников платежно-расчетных отношений. Такой подход мог бы стать гарантией обеспечения прав и законных интересов клиентов, а также бесперебойности функционирования платежно-расчетных отношений в стране. Одновременно можно дополнить гражданское законодательство нормой, устанавливающей право банков от своего имени и за свой счет размещать только те денежные средства клиентов, которые хранятся во вкладах (депозитах, иных финансовых инструментах), имеющих цель получение дохода.

Денежно-кредитное регулирование и информационные потоки. В современных условиях возрастает влияние на денежно-кредитные отношения информационных потоков, технологий электронного обмена данными, а также СМИ. Каждое из вышеупомянутых явлений в отдельности и все вместе непосредственно влияют на общество и личность (на их экономическое поведе-

ние, на финансово-экономические ожидания, на уровень взаимного доверия и т.п.).

Информационные потоки могут быть использованы как в позитивном, так и в негативном качестве, как для стабилизации, так и для дестабилизации (умышленной или неумышленной) денежно-кредитной системы (например, для манипулирования финансовыми рынками). В зависимости от времени и стиля подачи информационных материалов, их комментариев можно посеять в общественном сознании недоверие, панику, страх либо, наоборот, уверенность в стабильности. Как следствие, само общество начинает продуцировать рост негативных социально-экономических ожиданий (например, инфляционных или дефляционных) либо, наоборот, позитивных настроений. Могут усиливаться взаимное недоверие между участниками денежно-кредитных отношений, возникать резкие колебания долговых рынков, рынка межбанковского кредитования, фондовых рынков, валютных курсов, отток денежных средств из финансово-банковской системы, нарастать социальная паника.

Становится все более очевидной не только экономическая, юридическая или социально-нравственная, но и социально-психологическая сущность денежно-кредитной сферы. Иногда сложно с полной уверенностью утверждать, какие именно факторы и поводы больше влияют на состояние современной денежно-кредитной системы (мировой, региональной, национальной): экономические, политические, правовые, нравственные или социально-психологические и информационные.

Осознание взаимозависимости между информационными потоками и психологическим состоянием общества, общественными экономическими ожиданиями и состоянием денежно-кредитной сферы наступает. Упомянутые общественные отношения требуют изучения в контексте совершенствования денежно-кредитных отношений.

Информационные потоки, в особенности если они необъективны, тенденциозны, если их используют для манипулирования или недобросовестной конкуренции, способны негативно влиять на финансовое положение отдельных граждан, устойчивость финансовых институтов и денежно-кредитной системы в целом. Речь, например, идет о распространении информации, обращенной к неопределенному кругу лиц, не являющихся профессиональными участниками финансовых рынков и не имеющих статус “квалифицированного инвестора”, содержащей рекомендации совершать или не совершать конкретные инвестиционные или спекулятивные финансовые операции; содер-

жащей необъективные либо не соответствующие действительности комментарии о состоянии денежно-кредитной системы, об отдельных её институтах, о конкретных финансовых организациях, рынках или активах.

Подробно регулируя порядок рекламы финансовых услуг и ценных бумаг (ст. 28, 29 Федерального закона “О рекламе” от 13 марта 2006 г.)¹⁹, действующее законодательство не содержит прямого запрета на рекламу банков и иных финансовых организаций, не зарегистрированных в России и не имеющих лицензии от российских регулирующих органов. Между тем подобного рода реклама захлестнула отечественные СМИ (в том числе государственные), интернет-пространство и даже уличную рекламу. Реклама в России лиц, находящихся вне российской юрисдикции, и предложения их финансовых услуг неопределенному кругу лиц наносят вред потенциальным клиентам. Такая реклама может способствовать причинению ущерба, имущественного или морального вреда нашим гражданам и юридическим лицам путем мошенничества или иного обмана либо от необоснованных действий иностранных властей. Примером могут служить конфискация средств вкладчиков в кипрских банках и ограничения на свободное движение капитала, введенные в апреле – мае 2013 г. по решению так называемой “тройки (troika)” (Европейской Комиссии, ЕЦБ, МВФ) и властей Кипра²⁰. Кроме того, реклама в России услуг иностранных финансовых институтов, находящихся вне национальной юрисдикции, публикация в СМИ их финансовых рекомендаций и комментариев могут способствовать совершению неискушенными гражданами налогового или иного правонарушения, а также наносят вред отечественным финансово-кредитным институтам.

Недопустимо, когда через СМИ без специального предупреждения о потенциальных рисках и возрастных ограничениях транслируются так называемые “аналитические” передачи, по сути, являющиеся скрытой рекламой спекулятивных операций. Между тем спекулятивные операции – крайне рискованный вид деятельности на финансовых рынках даже для профессиональных

участников и лиц, имеющих статус “квалифицированного инвестора”.

Подобного рода передачи или публикации без строгого ограничения и указания на целевую аудиторию могут причинить вред лицам, поверившим рекомендациям, обращенным к неопределенному кругу лиц. При этом ни само средство массовой информации, ни так называемые “аналитики” и “комментаторы” при существующем уровне правового регулирования никакой юридической ответственности за свои “рекомендации” и “комментарии” не несут. Выступления в СМИ, комментарии, направленные на стимулирование к покупкам или продажам финансовых или иных рыночных активов, особенно активов, склонных к значительным колебаниям, должны быть ограничены правовыми рамками и ответственностью.

Не менее актуальной является проблема регулирования полномочий государственных должностных лиц при предоставлении ими через СМИ информации, затрагивающей денежно-кредитные отношения. В соответствии с существующей практикой они могут высказываться в СМИ в любое время и по любому социально значимому вопросу, умышленно или неумышленно провоцируя ухудшение либо улучшение экономических ожиданий финансовых рынков и населения; способствуя нерыночным колебаниям на финансовых рынках; создавая в конечном итоге условия для финансовой и социально-политической нестабильности. При этом за достоверность предоставленной информации, ее содержание и наступающие вредные последствия для рынков, инвесторов, юридических лиц, граждан и общественных интересов никто ответственности не несет.

Стоило бы подумать, об установлении на уровне федерального законодательства определённого механизма, регулирующего порядок предоставления государственными должностными лицами информации, способной вызвать спекулятивные колебания рынков и негативные социальные последствия. С социально значимыми заявлениями и комментариями по поводу денежно-кредитной политики должны выступать уполномоченные Правительством РФ и Банком России должностные лица. Такие же требования стоило бы установить для сотрудников всевозможных коммерческих и некоммерческих организаций, функционирующих в денежно-кредитной сфере (брокерских, инвестиционных, управляющих компаний, фондов, аналитических служб, консалтинговых компаний, институтов, саморегулируемых организаций). Причем должностные лица, предоставляющие через СМИ соответствующую информацию неограниченно-

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232; Письмо Федеральной антимонопольной службы РФ от 13 августа 2010 г. № АК/26483.

²⁰ См.: Eurogroup Statement on Cyprus 25 March 2013 // http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf; Statement by the European Commission on the capital controls imposed by the Republic of Cyprus 28.03.2013 г. // http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-298_en.htm

му кругу лиц, а также организации, которых они представляют, должны нести ответственность за достоверность, место и время представления соответствующей информации, а также за вредные последствия, наступившие вследствие представления недостоверной финансово-экономической либо иной информации, способной спровоцировать нестабильность финансовых рынков.

Средства массовой информации вправе и обязаны выполнять важнейшую социальную функцию (оказывать населению социальную услугу), смысл которой состоит в предоставлении обществу объективной информации. Но когда возможности СМИ используются для прямого или косвенного манипулирования общественным сознанием, рынками или отдельными группами лиц (инвесторами, вкладчиками)²¹ либо для недобросовестной конкуренции, такого рода деятельность подлежит ограничению.

Денежно-кредитная система и межотраслевая наука. Одним из способов решения накопившихся проблем, естественно, могла бы стать активизация научно-исследовательской деятельности в сфере денежно-кредитных отношений, которые было бы полезно организовать на основе активного взаимодействия и совместной работы представителей соответствующих наук и научных школ. Комплексность денежно-кредитной системы актуализирует проблему организации научных исследований денежно-кредитных отношений. Современные научные исследования денежно-кредитных отношений, по нашему мнению, уже не могут ограничиваться рамками устоявшихся концепций отраслевой научной классификации или формальной номенклатуры специальностей научных работников и осуществляться в отрыве от смежных наук, не учитывать межотраслевого характера денежно-кредитного регулирования.

Важно определиться: кто и на основании каких исследований генерирует законодательные и иные инициативы, касающиеся регулирования, формулирования и реализации денежно-кредитных отношений? Какое место в этом процессе должна занимать и занимает наука, принятые в нашей стране подходы к методологии научных исследований в денежно-кредитной сфере? Тезисно к этой проблематике мы уже обращались²².

²¹ Например, через соответствующие комментарии, недобросовестную рекламу, прямые рекомендации совершать или не совершать финансовые операции и т.п.

²² См.: Гейвандов Я.А. О совершенствовании методологии научных исследований денежно-кредитных отношений. 1 мая 2012 г. // Интернет-портал РФБС // <http://rfbs.ru/content/view/685/182/>

Попытаемся еще раз сформулировать некоторые, на наш взгляд важные, выводы.

Взаимопроникновение социальных, экономических, нравственных, правовых, психологических начал в современные денежно-кредитные отношения стало реальностью. Например, экономика и право стали неразделимо соединены и взаимосвязаны. Одно уже не существует, и не может существовать без другого, как “содержание” и “форма”. При таких обстоятельствах прежние разобщенные подходы к организации научных исследований комплексных финансово-экономических и социально-правовых проблем, присущих денежно-кредитной системе (например, только экономистами или только юристами), без учета результатов и концептуальных подходов “смежных наук” становятся малопродуктивными. Необходимо обеспечить взаимодействие методологических подходов экономических, юридических и социально-психологических наук применительно к теоретическому осмыслению и практическим рекомендациям, касающимся денежно-кредитной системы, ее организации, регулирования и функционирования в интересах позитивного социального развития. Реальная “модернизация” или совершенствование денежно-кредитной системы, о которой много говорят политики, вряд ли произойдет без первоначальной “модернизации” междисциплинарного и межотраслевого взаимодействия внутри научной среды, призванной быть генератором новых и современных идей, способных обеспечить совершенствование механизма денежно-кредитных отношений. Требуется обеспечить взаимодействие внутри научного сообщества, объединив усилия экономистов, юристов, политологов, социологов, психологов, специалистов в области информационных технологий. “Модернизация научных взаимоотношений” могла бы выражаться в более тесном сотрудничестве и в проникновении в научные проблемы “друг друга”; в более глубоком и детальном понимании и согласовании существующих и вновь возникающих научных концепций, являющихся предметом различных отраслей науки; в реализации совместных научных исследований и научных проектов (научные дискуссии, работы, конференции, совместные публикации и издания); во взаимном сотрудничестве при подготовке проектов политических, экономических и правовых решений. Самим ученым необходимо “научиться” понимать друг друга, обеспечить единство используемого при регулировании денежно-кредитной сферы категориального аппарата.

Добиться искомого результата без совместных научных, межотраслевых и междисциплинарных исследований, публикаций вряд ли возможно. А это, в свою очередь, может затруднить подготовку и реализацию актуальных для современного общества научных и практических рекомендаций по преодолению и относительно безболезненному выходу из текущего глобального социального кризиса, который пока именуется финансовым кризисом.

Определенные научные и междисциплинарные противоречия заложены в самих концептуальных основах и критериях оценки действительности (социальных процессов). Подобные противоречия присущи не только представителям различных наук и научных школ, но и самим наукам. В этом смысле некоторые противоречия имеют объективно-субъективный характер. Например, для экономистов определяющим, как правило, является количественная и качественная оценка явления или процесса с точки зрения возможности достижения наивысшего экономического эффекта, финансового результата (например, роста ВВП, прибыли, других финансовых показателей, производительности труда). Для достижения упомянутых целей экономисты могут рекомендовать средства и методы, которые представляются им целесообразными применительно к определенному объекту, ситуации, времени и месту. В то же время, например, для юриста определяющим является соблюдение законности, при реализации экономических и финансовых рекомендаций, возникающих на их основе процессов и полученных результатов.

В подобной коллизии, возможно, состоит часто встречающееся глубинное “противоречие” между некоторыми представителями экономической и юридической науки, которое выдаётся за якобы “обычное” взаимное недопонимание между представителями различных наук, между “теоретиками и практиками” либо за “особенности личных взаимоотношений некоторых ученых или научных школ”. На самом деле, как представляется, проблема значительно глубже и сложнее. В определённом смысле она имеет “мировоззренческий характер” и обусловлена в том числе объективно существующими противоречиями, а иногда искусственными попытками противопоставления идей, основанных на двух основополагающих принципах организации современного социального организма: “целесообразности” и “законности”.

Очевидно, необходим некоторый организационный толчок для стимулирования реальных интеграционных процессов, способных объединить усилия представителей различных наук в вопросах, касающихся взаимодействия и организации комплексных междисциплинарных научных исследований денежно-кредитных отношений. Политическое и социально-экономическое развитие общества, существование национальных, региональных и международных (глобальных) финансово-экономических систем требуют совершенствования методологии научного подхода к изучению, анализу, обобщению и формулированию достоверных выводов, касающихся состояния и перспектив развития денежно-кредитных отношений.