

---

**ПРАВО ФИНАНСОВ, ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ,  
КРЕДИТА И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
КАК КОМПЛЕКСНОЕ ПРАВОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА**

© 2013 Ашмарина Елена Михайловна  
доктор юридических наук, профессор  
Российская академия правосудия  
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69  
E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

С целью поиска места целостного правового поля, регулирующего отношения в сфере финансов, денежного обращения и кредита, рассмотрены правовые основы отношений в сфере финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности, а также исследовано правовое образование финансов, денежного обращения и кредита в качестве комплексной подотрасли экономического права Российской Федерации.

*Ключевые слова:* экономическое право, право финансов, денежного обращения, кредита, банковской деятельности, предмет и метод, система.

Завершая подробное рассмотрение места в системе экономического права Российской Федерации таких его внутриотраслевых правовых образований, как право финансов и право денежного обращения, кредита и банковской деятельности\*, целесообразно сделать попытку проследить, каким образом эти правовые образования вписываются в экономическое право Российской Федерации в их системе и взаимозависимости. Исследование предмета, метода и структуры экономического права<sup>1</sup> показало, что его особенная часть формируется из следующих внутриотраслевых образований: права управления народным хозяйством; права финансов, денежного обращения и кредита; права бухгалтерского учета; права мировой экономики.

В настоящей статье мы рассмотрим отдельные аспекты экономического права в соотношении их с правовым регулированием отношений в области финансов, денежного обращения и кредита<sup>2</sup> комплексно<sup>3</sup>.

Действительно, считаем целесообразным не обобщать в единую подотрасль экономического права нормы, регулирующие отношения как в области финансов, так и в сфере денежного обращения и кредита, а представив их в виде двух подотраслей экономического права и права денежного обращения, кредита, банковской деятельности, объединить совокупность норм, их регулирующих,

\* См. предыдущие статьи автора в журнале «Вопросы экономики и права».

в комплексное правовое образование экономического права (раздел) с учетом взаимосвязи и взаимозависимости общественных отношений указанных двух групп. Перераспределение централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, равно как и производных инструментов и валютных ценностей, осуществляется с помощью денег в ходе денежного обращения в процессе (в основном) банковской деятельности.

Очевидно, что именно выведение комплексных правовых образований любого уровня есть выход из тупика, представляющего собой основную догму построения системы российского права с делением отраслей по признаку совокупности предмета и однополярного метода (или императивного, или диспозитивного) правового регулирования. Такой выход позволит сохранить традиционную доктрину отраслевого деления и отрасли первого порядка как основную базу, но одновременно сделает возможным мобильное и динамичное движение на основе комбинирования блоков норм в соответствии со спецификой общественных отношений, которые требуют целостного правового поля для их урегулирования ввиду их общественной значимости.

Данный подход на практике сегодня все больше воплощается в жизнь учеными-юристами. Так, профессор Н.М. Артемов (финансовое право) доказал целесообразность объединения двух финансово-правовых институтов (денежное обра-

щение и валютное регулирование) в один финансово-правовой раздел (денежное право)<sup>4</sup>.

Ранее в процессе рассмотрения отношений в сфере учета в качестве сегмента предмета экономического права было обосновано положение, согласно которому учетное право (финансовый учет) следует рассматривать как комплексную (сложную) подотрасль экономического права, включающую в себя блоки норм, регулирующие различные системы (модели) финансового учета, и, следовательно, состоит из совокупности правовых институтов, призванных регулировать императивные и диспозитивные отношения в области того или иного вида финансового учета. Комплексность этого правового образования основана на рецепции норм бухгалтерского права и права финансов (как разных подотраслей экономического права)<sup>5</sup>.

Обратим внимание также на тот факт, что, кроме норм предпринимательского права (мы их многократно рассматривали как микромодель экономического права), которые характеризуются императивно-диспозитивным методом воздействия на общественные экономические отношения, мы рассматривали и нормы такой отрасли российского права второго порядка (комплексной), как банковское право. Остановимся на нем еще раз кратко.

Ученые в области банковского права исходят из того, что банковское право как отрасль российского права характеризуется наличием предмета и метода правового регулирования (А.Г. Братко, Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин, А.М. Экмальян)<sup>6</sup>.

Отношения, складывающиеся при осуществлении банковской деятельности, выделяются среди иных видов общественных отношений следующими признаками:

а) объект отношений - обращение денежных средств (безотносительно к классификации денежных потоков - налоги, бюджетные средства, частные расчеты и т.п.);

б) круг субъектов - специальный состав - кредитные организации, органы и лица, регулирующие банковскую деятельность;

в) характер и виды взаимодействия субъектов - основанные на нормативных актах административные отношения между кредитными организациями и регулирующими органами, основанные на договоре равноправные отношения между кредитными организациями и их клиентами, основанные на нормативных актах администра-

тивные отношения между кредитными организациями и их клиентами;

г) инструменты правового регулирования - сочетание императивных (административных) и диспозитивных (экономических) методов регулирования отношений;

д) наличие конституционной основы правового регулирования - регулирование Конституцией Российской Федерации основ денежного регулирования (ст.71 и 75).

Таким образом, отношения в области банковской деятельности как самостоятельный специфический вид общественных отношений, нуждающийся в государственном регулировании, заслуживают того, чтобы являться предметом самостоятельной правовой отрасли - банковского права.

Одновременно следует учитывать особенность банковской деятельности, которая определяется также и тем, что она неразрывно связана с функциями внешнего регулирования и контроля деятельности кредитных организаций со стороны уполномоченного органа, в ходе выполнения которых между ними возникают публичные отношения. Банковская деятельность по своей сути предполагает наличие взаимоотношений между кредитными организациями и их клиентами, но при этом законодательство возлагает на кредитные организации обязанность в отношениях с клиентами исполнять определенные функции публичного характера. Вследствие этого в результате взаимодействия кредитных организаций с клиентами возникает два вида отношений - частного характера и публичного характера.

Таким образом, *предметом банковского права* являются общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия кредитных организаций с иными лицами:

- публичные отношения кредитных организаций с регулирующими и контролирующими органами по поводу обеспечения и соблюдения условий, необходимых для осуществления банковской деятельности, которые обусловлены потребностью внешнего регулирования (лицензированием и т.п.) и контроля банковской деятельности, основаны на нормативных предписаниях, характеризуются отношениями административного подчинения кредитных организаций и регулируются императивными методами;

- публичные отношения банков с их клиентами по поводу контроля выполнения последними

установленных законодательством условий совершения банковских операций, вытекающие из возлагаемых на банки публично-правовых контрольных функций, которые основаны на нормативных предписаниях, но исполняются в рамках договорных отношений;

- частные отношения кредитных организаций с клиентами и иными контрагентами по поводу непосредственного совершения банковских операций, основанные на договорных отношениях и характеризующиеся юридически равноправным положением сторон, в которых участвуют кредитные организации, Банк России, Внешэкономбанк и их клиенты и иные контрагенты, регулируемые диспозитивными императивными методами.

При регулировании указанных отношений используются различные способы и приемы регулирования и методы: диспозитивный с равенством сторон и императивный - с соподчиненностью участников. Именно такая смешанность и неоднородность общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления банковской деятельности, связанная с тем, что кредитные организации выступают одновременно в двух ипостасях - частноправовой и публично-правовой, и создает специфику банковских правоотношений.

Поскольку отношения в области банковской деятельности характеризуются преобладанием в них публичного интереса, метод банковского права сочетает: во-первых, императивные установления (при регулировании вертикальных общественных отношений в банковской сфере), во-вторых, диспозитивные правила (применяются при регулировании горизонтальных отношений). Таким образом, *метод банковского права* следует охарактеризовать как императивно-диспозитивный, с учетом сочетания публичных (их преобладания) и частных интересов, которые лежат в основе банковской деятельности. В юридической литературе банковское право в последнее время все чаще называют комплексной отраслью российского права. По существу, это отрасль права второго порядка, использующая отдельные нормы права некоторых базовых отраслей права.<sup>7</sup> Банковское право как комплексная отрасль включает в себя нормы конституционного права, финансового права, гражданского права, административного права и других отраслей.

Соответственно, банковское право как отрасль, регулирующая банковскую деятельность в целом, включает в себя нормы, регулирующие:

- публично-правовые отношения, возникающие между кредитными организациями и контролирующими органами в процессе регулирования и контроля банковской деятельности;

- публично-правовые отношения, возникающие между кредитными организациями и клиентами в процессе непосредственного осуществления банковской деятельности по поводу контроля кредитных организаций за банковскими операциями клиентов;

- частноправовые банковские отношения, возникающие между кредитными организациями и клиентами в процессе непосредственного осуществления банковской деятельности (по поводу проведения банковских операций).<sup>8</sup>

Таким образом, говоря об институте банковской деятельности как правовом образовании экономического права, мы ни в коем случае не отрицаем (наоборот, признаем) банковское право в качестве отрасли второго порядка и считаем необходимым подчеркнуть еще раз, что, рассматривая институт банковской деятельности (так же, как и финансы), мы говорим об *основах (!)* правового регулирования этих отношений в составе экономического права Российской Федерации как лишь одного из сегментов целостных экономических отношений (наряду с финансами, денежным обращением, учетом и т.д.), что представляется нам необходимым с целью представления основ целостного правового регулирования экономики как системы, чьи отдельные элементы могут быть исчерпывающим образом урегулированы на нормативном уровне нормами самостоятельной отрасли права.

Будем далее исходить из традиционной ситуации, в соответствии с которой любое крупное отраслевое образование предполагает наличие Общей и Особенной частей.

*Рассмотрим систему и источники права финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности.* Представляется справедливым, что Общая часть права финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности должна закреплять:

- основные общие принципы финансовой системы и финансово-экономической деятельности;

- общие положения о банковской системе и банковской деятельности;

- круг и полномочия органов, управляющих процессами в рассматриваемой сфере;

- права и обязанности частных субъектов соответствующих правоотношений;

- общие положения об ответственности и контроле за надлежащей (и в случае ненадлежащей) реализацией норм финансов, денежного обращения, кредита, банковской деятельности;

- другие общие вопросы в рассматриваемом сегменте экономических отношений.

Особенная часть, конкретизируя Общую, состоит из разделов, интегрирующихся в самостоятельные подгруппы, регулирующие однородные отношения как в области финансов, так и в сфере денежного обращения, кредита, банковской деятельности, которые имеют свою характерную видовую специфику. Думается, что можно пойти простым путем, обобщив институты двух рассмотренных ранее подотраслей. Таким образом, Особенная часть комплексного правового образования включает в себя такие институты, как:

- общегосударственные, территориальные и местные финансы (институт бюджетной деятельности);

- финансы хозяйствующих субъектов;  
 - финансы домохозяйств;  
 - оценка и оценочная деятельность;  
 - рынок ценных бумаг;  
 - валютный рынок;  
 - рынок страховых услуг;  
 - институт налоговой деятельности;  
 - налоговый и бюджетный учеты;  
 - денежная система и механизмы денежного обращения;

- кредитные отношения;  
 - банки и иные кредитные организации;  
 - денежно-кредитное регулирование.

Содержание норм права, регулирующих указанные отношения, в совокупности обусловлено как императивным (повелительным), так и диспозитивным характером. Специфика общественных отношений в области права финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности в целом заключается в том, что урегулированию нормами этого экономико-правового образования подлежат объективные законы экономики, действие которых требует корректировки с учетом интересов государства.

Нормы права финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности содержатся в большом числе разнообразных правовых нормативных актов, или *источников*. Это финансово-экономическое и банковское законодательство. К финансово-экономическому законодательству относятся акты представительных ор-

ганов государственной власти разных уровней и органов местного самоуправления, отдельные наиболее значимые подзаконные акты.

Итак, источники права финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности - это правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся нормы права, регулирующие отношения в области финансово-экономической и банковской деятельности.

Главный источник - Основной закон - *Конституция Российской Федерации*.

Конституция в ст. 71 закрепляет, что в ведении РФ находится установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, банки. К ведению РФ отнесены федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

Статья 72 Конституции к совместному ведению РФ и субъектов РФ относит установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ (справедливость, единообразие, отсутствие персонализированных льгот).

Свои полномочия Президент РФ осуществляет путем издания указов и распоряжений. Принятые Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст.106).

Правительство России (ст.114) разрабатывает и представляет Государственной думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета, обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Следует упомянуть также и Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"<sup>9</sup>. Так, в ст.15 Федерального конституционного закона "Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики" установлено, что Правительство Российской Федерации:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- другие направления, установленные в ст. 15 Федерального конституционного закона.

К основным источникам права финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности (аналогично финансовому праву) относятся кодексы.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ)<sup>10</sup>. Как фиксируется в преамбуле, Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) аккумулирует важнейшие нормы, регулирующие налоговые отношения в стране. НК РФ содержит Общую (Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ)<sup>11</sup> и Особенную (ФЗ от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ)<sup>12</sup> части.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), например, в части первой (Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ)<sup>13</sup> содержит нормы, регулирующие общие положения о субъектах гражданских правоотношений, объектах гражданских прав, сделках, праве собственности, обязательственном праве, которые регулируют финансово-экономическую деятельность частных субъектов (в том числе коммерческих организаций). Аналогично в части второй ГК РФ (Федеральный закон от 26 декабря 1996 г. № 14-ФЗ)<sup>14</sup> фиксируются нормы, регулирующие отдельные виды обязательств (купля-продажа, аренда, подряд, перевозка, транспортная экспедиция, банковский счет, расчеты, некоторые другие).

В систему источников права финансов, денежного обращения, кредита и банковской дея-

тельности включается также большой массив федеральных законов. Среди них значительную роль играют такие, как:

- от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации”<sup>15</sup> (в редакции от 29 декабря 2010 г.);
- от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”<sup>16</sup>;
- от 2 декабря 1990 г. № 395-1 “О банках и банковской деятельности”<sup>17</sup>;
- от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования”<sup>18</sup> (в редакции от 11 июля 2011 г.);
- от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 “Об организации страхового дела в Российской Федерации”<sup>19</sup>;
- от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ “О валютном регулировании и валютном контроле”<sup>20</sup> (в редакции от 6 декабря 2011 г.);
- другие федеральные законы.

В соответствии с федеральными законами принимаются подзаконные нормативные акты (в частности, рассматриваемые отношения регулируются нормативными актами Банка России).

Таким образом, завершая настоящую статью, резюмируем следующее.

Во-первых, целесообразно на основании объединения двух подотраслей экономического права (право финансов и право денежного обращения, кредита и банковской деятельности) представить их в качестве комплексного экономико-правового образования (раздела) ввиду видовой общности финансово-экономических отношений (перераспределительные общественные отношения в области фондов денежных средств, производных инструментов и валютных ценностей реализуются посредством отношений в сфере денежного обращения и в основном в процессе банковской деятельности).

Во-вторых, в комплексном экономико-правовом разделе права финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности предполагается наличие Общей и Особенной частей. При этом к Общей части следует отнести:

- основные общие принципы финансовой системы и финансово-экономической деятельности;
- общие положения о банковской системе и банковской деятельности;
- круг и полномочия органов, управляющих процессами в рассматриваемой сфере;

- права и обязанности частных субъектов соответствующих правоотношений;

- общие положения о контроле и ответственности за надлежащей (и в случае ненадлежащей) реализации норм финансов, денежного обращения, кредита, банковской деятельности;

- другие общие вопросы в рассматриваемом сегменте экономических отношений.

Особенная часть, в свою очередь, включает ранее приведенные институты права финансов и права денежного обращения, кредита, банковской деятельности.

В-третьих, нормы права, регулирующие отношения в сфере финансов, денежного обращения, кредита и банковской деятельности, сосредоточены в соответствующих источниках и представляют собой систему подотраслевого экономического законодательства.

<sup>1</sup> См. подробно: *Ручкина Г.Ф.* Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // Вопросы экономики и права. 2011. № 36. С. 27-43; *Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф.* Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // Вопросы экономики и права. 2011. № 37. С. 27-54.

<sup>2</sup> В качестве критериальной основы для систематизации экономических отношений был принят подзаконный нормативный акт «Номенклатура специальностей научных работников», утвержденный Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 25 февраля 2009 г. № 59 (с дальнейшими изменениями).

<sup>3</sup> В соответствии с Номенклатурой (экономические науки) эти отношения распадаются на два блока: финансы (3.1) и денежное обращение, кредит, банковская деятельность (3.2).

<sup>4</sup> См., например: Денежное право (глава) / Финансовое право: учебник // под ред. Е.М. Ашмариной. М., 2013. С. 120-147.

<sup>5</sup> *Ашмарина Е.М.* Экономическое право: инновационный проект. Разд. II. Правовое регулирование учетных систем и экономическое право Российской Федерации): монография. М., 2012. С. 188-202.

<sup>6</sup> См.: *Братко А.Г.* Банковское право (теория и практика). М., 1997; *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М.* Банковское право Российской Федерации: учебник / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2002.

<sup>7</sup> См.: *Олейник О.М.* Основы банковского права: курс лекций. М., 1997. С. 33.

<sup>8</sup> *Ашмарина Е.М., Гизатуллин Ф.Л.* Особенности отношений в сфере банковской деятельности и их правового регулирования // Вопросы экономики и права. 2012. № 48. С. 71-79.

<sup>9</sup> Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 1997. № 51. Ст. 5712 (с дальнейшими изм. и доп.).

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 (с изм. и доп.).

<sup>11</sup> Там же. Ст. 3824 (с изм. и доп.).

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340 (с изм. и доп.).

<sup>13</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301 (с дальнейшими изм. и доп.).

<sup>14</sup> СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410 (с дальнейшими изм. и доп.).

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167 (с изм. и доп.).

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790 (с дальнейшими изм. и доп.).

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1996. № 6, Ст. 492 (с дальнейшими изм. и доп.).

<sup>18</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686 (с изм. и доп.).

<sup>19</sup> СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4 (с дальнейшими изм. и доп.).

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859 (с изм. и доп.).

Поступила в редакцию 01.07.2013 г.