

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО ПРАВА В РЕГЛАМЕНТАЦИИ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Р. Р. Томкович

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, tomkovich.rr@gmail.com*

Исследованы проблемы комплексной правовой регламентации финансового рынка, в частности, вопросы взаимопроникновения норм частного и публичного права при регламентации функционирования финансово-кредитной системы. Выявлены достоинства и недостатки сепарации соответствующих норм на частные и публичные. Сделан вывод о целесообразности дальнейшей кодификации законодательства о финансовых рынках на базе банковского законодательства.

Ключевые слова: финансовый рынок; банковское право; публичное право; частное право; кодификация.

Глубокая взаимосвязь и взаимообусловленность частных и публичных финансов, и как следствие, публично-правовой регламентации частных финансов и частно-правовой регламентации финансов публичных обуславливает как методологические проблемы, так и сложности прикладного нормотворчества в сфере регламентации финансового рынка.

Для белорусского права традиционным является рассмотрение финансов в контексте публично-правовом, т. е. когда речь идет о финансах, имеются в виду прежде всего публичные финансы. Даже если речь идет о финансовых ресурсах организаций и частных лиц, они рассматриваются как элемент финансово-кредитной системы. Так, согласно ст. 132 Конституции Республики Беларусь финансово-кредитная система Республики Беларусь включает бюджетную систему, банковскую систему, а также финансовые средства внебюджетных фондов, предприятий, учреждений, организаций и граждан [1].

Все финансовые ресурсы, циркулирующие в государстве, вовлечены в финансово-кредитную систему, а коль так, правоотношения с их использованием регламентируются полностью или частично нормами публичного права. Такими нормами устанавливаются властные предписания для основных операторов данного рынка (банков и небанковских кредитно-финансовых организаций), а также для иных субъектов (например, в части допущения или запрета на использование наличных денег в расчетах, особенностей осуществления платежей в бюджет и иных публичных обязательств).

Вместе с тем трансферт как частных, так и публичных финансов (в строгом значении этого термина) невозможен без заключения определенных гражданско-правовых договоров.

В подобных случаях государство в лице уполномоченных государственных органов вступает в гражданско-правовые отношения с банками по поводу банковского счета, а также в иные сделки, например, купли-продажи государственных облигаций, размещение средств во вклады, осуществление платежей.

Несмотря на очевидность частно-правовой природы соответствующих сделок, столь же очевидна потребность в их специальном правовом регулировании. Такая регламентация также имеет место. Например, счета по учету бюджетных средств

согласно ст. 203 Банковского кодекса обслуживаются без взимания платы [2]. Тесное переплетение частно-правовых и публичных правоотношений наблюдается также при предоставлении банками финансирования под гарантии Правительства (местных исполнительных и распорядительных органов).

В этой связи возникает проблематика регламентации соответствующих групп общественных отношений общими и специальными нормами. Более того, порой может возникать потребность применять «дважды специальные нормы».

Например, Закон о хозяйственных обществах в ст. 3, определяющей сферу применения данного законодательного акта, указывает, что особенности правового положения, создания, реорганизации и ликвидации хозяйственных обществ в банковской, страховой, биржевой и иных сферах деятельности, а также акционерных инвестиционных фондов определяются иными законодательными актами [3].

Часть 3 ст. 1 БК указывает, что отношения, связанные с эмиссией (выдачей), обращением и погашением ценных бумаг, осуществлением профессиональной и биржевой деятельности по ценным бумагам, использованием бюджетных и валютных средств, а также иные отношения, связанные с деятельностью банков и небанковских кредитно-финансовых организаций, регулируются специальным законодательством.

В свою очередь ч. 2 ст. 2 Закона о рынке ценных бумаг гласит, что эмиссия, обращение и погашение государственных ценных бумаг, ценных бумаг Национального банка Республики Беларусь, ценных бумаг местных исполнительных и распорядительных органов, ценных бумаг инвестиционных фондов осуществляются в соответствии с данным Законом с учетом особенностей, установленных иными актами законодательства Республики Беларусь [4].

Отдельные ученые предлагают выделять публичное банковское право и частное банковское право [5,6].

Отмечая, что «банковское право рассматривается преимущественно как часть предпринимательского права (несмотря на то, что многие авторы указывают на "комплексный характер" банковского права) [5], ученые также акцентируют внимание на том, что изучать частное банковское право следует после уяснения цели денежно-кредитной политики и методов ее реализации, а также политики в области банковского надзора, обеспечивающих устойчивость национальной валюты и стабильность банковской системы.

«Образно говоря, перед тем как изучать те или иные правовые аспекты деятельности кредитных институтов, необходимо знать цели и задачи, стоящие перед центральным банком как органом осуществления денежно-кредитной политики и органом банковского надзора, а также особенности его правового статуса. Без уяснения этих вопросов невозможно понять, почему в отношении кредитных организаций существует отдельное правовое регулирование и устанавливаются особые (по сравнению с другим субъектами предпринимательской деятельности) требования» [5].

Данный подход, с одной стороны, представляет несомненную методологическую ценность, поскольку позволяет более четко систематизировать соответствующие нормы, не допуская их смешения. Однако он не в должной мере учитывает тесную взаимосвязь публичного банковского права с частным банковским правом. Более того, ряд отношений в сфере финансов, не охватывается банковским правом в принципе. Это, например, деятельность микрофинансовых организаций, лизинговых организаций, форекс-компаний, криптобирж и др. Столь четкое отграничение публичного и частного является в определенной степени искусственным.

В данном контексте несомненной заслугой белорусского законодателя является кодификация норм банковского права в банковском кодексе.

В то же время, например, некоторые российские правоведы указывают, что проблема систематизации отечественного банковского законодательства неоднократно поднималась представителями финансово-правовой науки, ученый указывает: «на наш взгляд, идея о необходимости систематизации банковского законодательства позволит комплексно проанализировать все действующие нормативно-правовые акты в банковской сфере и переработать их» [7]. Вместе с тем данный автор приходит к выводу, что кодификация банковского законодательства представляется преждевременной.

На наш взгляд, на современном этапе даже та кодификация, которая осуществлена в Республике Беларусь является недостаточной, поскольку появление на финансовом рынке новых типов субъектов, новых операций, потребовало регламентации их правового статуса и особенностей осуществления деятельности. Такая регламентация осуществляется на уровне актов Президента Республики Беларусь и Национального банка и (или) Министерства финансов, а в отдельных случаях – документов Парка высоких технологий.

Финансовый рынок представляет собой единое целостное образование, базовым элементом которого является правовая регламентация оборота национальной валюты как законного платежного средства, иностранных валют, квазиденег, ценных бумаг, деривативов.

Общим для регламентации оборота всех этих финансовых инструментов является его влияние на финансово-кредитную систему государства, что обуславливает необходимость специальной правовой регламентации.

Причем особенности здесь присущи как правовому статусу субъектов финансового рынка, так и порядку его регулирования, необходимостью установления определенных экономических нормативов безопасного функционирования, специфических мер надзора (оверсайта), защиты интересов потребителей рынка финансовых услуг, обеспечения информационной безопасности.

Вышеизложенное свидетельствует о потребности в дальнейшей кодификации законодательства в данной сфере, причем кодификации не банковского законодательства, как это было ранее, а законодательства о рынке финансовых услуг. В качестве ориентира можно рассматривать Денежно-финансовый кодекс Франции [8], в котором консолидирован значительный массив правовых норм, регламентирующих как публичные правоотношения, так и сделки, совершаемые на финансовом рынке.

Вместе с тем, как отмечает М. А. Шаповалов, хотя французское банковское законодательство на современном этапе четко структурировано и обеспечивает эффективное регулирование банковской деятельности, тем не менее отдельные недостатки ему все же присущи, как, например, отсутствие четко выработанной системы принципов и общих положений законодательства [9].

То обстоятельство, что в отличие, например, от Российской Федерации и ряда иных стран [10–12] Национальный банк Республики Беларусь не является мегарегулятором финансового рынка, на наш взгляд, не является препятствием для дальнейшей консолидации нормативного массива, поскольку количество публичных субъектов в данной системе не оказывает существенного влияния на принципы правового регулирования финансово-кредитной системы.

Библиографические ссылки

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
2. Банковский кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 25 октября 2000 г., № 441-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
3. О хозяйственных обществах: Закон Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 9 декабря 1992 г., № 42020-ХП // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
4. О рынке ценных бумаг: Закон Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 5 января 2015 г., № 231-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2021.
5. Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право : учебник для магистров // Консультант Плюс: Комментарии законодательства. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2021.
6. Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г., Ефимова Л. Г. Частное банковское право : учебник // Консультант Плюс: Комментарии законодательства. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2021.
7. Самигулина, А.В. Эволюция банковской системы: проблемы теории и практики // Право и экономика. 2016. № 11 // Консультант Плюс: Комментарии законодательства. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2021.
8. Code monétaire et financier [Электронный ресурс]: URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006072026/> (дата обращения: 10.10.2021 г.).
9. Шаповалов М. А. Законодательное регулирование банковской деятельности: опыт Франции // Финансовое право. 2009. № 5 // Консультант Плюс: Комментарии законодательства. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2021.
10. Мирошник С. В. Финансовая система России и мегарегулятор: осмысление новой финансово-правовой реальности // Банковское право. 2015. № 3 // Консультант Плюс: Комментарии законодательства. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2021.
11. Экмалян А. М. Банк России как мегарегулятор финансового рынка: цели деятельности, функции и полномочия // Юрист. 2015. № 7 // Консультант Плюс: Комментарии законодательства. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2021.
12. Бацура М. С. Зарубежный опыт создания и функционирования института мегарегулятора на примере Великобритании и ФРГ // Финансовое право. 2015. № 5 // Консультант Плюс: Комментарии законодательства. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2021.