

А. В. Васильев

DOI 10.31483/r-103616

ДЕНЕЖНАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Аннотация: в работе автор проанализировал отдельные положения основных правовых актов, регулирующих денежную правовую политику и её субъектов. Правовому анализу были подвергнуты нормы: Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и др. Также был рассмотрен правовой статус Банка России как основного субъекта денежной политики России. По результатам исследования выяснилось, что правовое регулирование денежной политики Российской Федерации содержит пробелы и коллизии, которые требуют основательной переработки законодательства с целью их устранения.

Ключевые слова: деньги, наличные деньги, денежные средства, эмиссия, политика, экономика, Банк России, Правительство, Центральный банк Российской Федерации, коллизия, пробел, право, закон.

Abstract: in this paper the author has analyzed certain provisions of the main legal acts regulating monetary legal policy and its subjects. The following norms were subjected to legal analysis: the Constitution of the Russian Federation, the Federal Constitutional Law «On the Government of the Russian Federation», the Federal Law «On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)», etc. The legal status of the Bank of Russia as the main subject of Russia's monetary policy was also considered. According to the results of the study, it turned out that the legal regulation of the monetary policy of the Russian Federation contains gaps and collisions that require a thorough revision of legislation in order to eliminate them.

Keywords: money, cash, issue, politics, economy, bank of Russia, government, Central Bank of the Russian Federation, conflict, gap, law, law.

Первостепенной задачей научных исследований в сфере юридической науки на сегодняшний день является изучение проблем реализации правовой экономической политики и её различных направлений, регулирующих и охраняющих, прежде всего, комплекс социально-экономических конституционных прав и свобод человека и гражданина. Особое внимание правоведения сосредоточено на: 1) экспертной деятельности законодательства по оценке его эффективности в части соблюдения и защиты социально-экономических прав и свобод социально уязвимых слоёв населения; 2) установлении индикаторов статификации социально-экономической структуры общества; 3) установление должного размера социальных выплат, минимального размера оплаты труда, пенсии пособий и т. д.; 4) учёте и контроле за справедливым адресным и эффективным распределением, прежде всего, денежных средств в ходе реализации программ по повышению благополучия и качества жизни российских граждан [16; 17].

«Любой вид политики, в той или иной мере связанный с правом, является правовым. Право регулирует политические отношения, определяет и закрепляет правовой статус основных субъектов политики. Государство, проводя правовую политику, фактически ограничивает себя, определяя пределы публичной власти» [12].

«Правовая политика – это, во-первых, деятельность по обеспечению правовой регламентации государственного управления – публичная (государственная) правовая политика, т.е. политика, основанная на праве и проводимая с помощью правовых средств, и, во-вторых, – наука (учение) о такой правовой регламентации, составная часть теории права. Суть правовой политики, как публичной политики составляет обеспечение правовой регламентацией объективных потребностей развития общества. При этом, необходимо учитывать, что любой вид (направление) политики имеет не только правовую, но и организационную составляющую. В связи с этим применительно к определению правовой политики известны две основные точки зрения. Одни специалисты считают, что организационные меры являются частью правовой политики. Другие трактуют понятие правовой политики более узко, не включая в неё организационные меры» [13].

В правовой политике выделяют отдельные виды: 1) конституционно-правовая; 2) уголовно-правовая; 3) гражданско-правовая; 4) правотворческая; 5) правоприменительная [14].

В рамках настоящего исследования мы рассмотрим правовое регулирование денежной правовой политики, как составной части общей правовой денежно-кредитной политики Российской Федерации. Во главе правового регулирования денежной правовой политики России на национальном уровне, безусловно, выступает Конституция Российской Федерации [1] (далее – Конституция РФ или Основной Закон). Основной Закон играет важную роль в жизни государства. Так Конституция РФ является учредительным документом, а также определяет правовые идеалы и устанавливает правовое регулирование по наиболее основным и важным направлениям права и правовой политики государства. Применительно к денежной правовой политике, Основной Закон определяет(устанавливает):

- валютное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики является предметом ведения Российской Федерации (далее – РФ или Россия);
- денежную единицу государства – «Рубль»;
- монополию Центрального банка Российской Федерации (Банка России) (далее – ЦБ или Банк России) на денежную эмиссию;
- запрет введение и эмиссию любых иных денег на территории России;
- наделяет Правительство Российской Федерации (далее – Правительство) полномочиями (обязанностями) по обеспечению проведения в России единой, финансовой, кредитной и денежной политики и т. д.

Таким образом, Основной Закон определил, что денежная правовая политика является предметом централизованного, исключительно, федерального ведения.

Следующую по значимости ступень национального законодательства занимает Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Правительстве») [2], который дублирует положения Основного Закона в части определения круга полномочий Правительства по осуществлению денежной правовой политики, а также дополняет его: п. 1 ст. 19

обеспечение проведения единой денежной политики; п. осуществляет валютное регулирование и валютный контроль, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами, разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен. Иными словами, денежная политика России обеспечивается федеральным Правительством. Однако, реализацию этой политики Правительство осуществляет совместно с другими, уполномоченными на это законодательными и иными подзаконными правовыми актами, органами государственной власти и управления.

Банк России в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством уполномочен разрабатывать и проводить, во взаимодействии с Правительством, единую государственную денежно-кредитную политику. Считаем, что необходимо отметить, что буква Основного Закона разделяет денежную и кредитную политику, в то время как нижестоящее законодательство (ФКЗ «О Правительстве», Федеральный закон «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – ФЗ «О Банке России» или ФЗ «О ЦБ РФ») [3] и др.) усматривают её, как единое направление. ФЗ «О Банке России» осуществляет непосредственное правовое регулирование статуса, места и роли Банка России в системе органов государственного управления России. Так в соответствии с его положениями ЦБ осуществляет следующие функции в области денежной правовой политики:

- разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- утверждает графическое обозначение государственной денежной единицы России в виде знака;
- устанавливает правила осуществления расчётов в России;
- осуществляет надзорные и наблюдательные функции в национальной платёжной системе и др.

Особая роль в Российской Федерации принадлежит Банку России, призванному выполнять важнейшие функции в области денежной правовой политики государства. Правовой статус той или иной структуры будь то частная или публичная (государственная (федеральная или региональная), местная (местное самоуправление), юридическое лицо (частное (отечественное, иностранное), государственное федеральное, государственное региональное, муниципальное (местное)), физическое лицо (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства) определяется правовой основой (базой) – основа, состоящая из норм права, закреплённых и выраженных в виде нормативных правовых актов.

Правовой статус Банка России носит дискуссионный характер, т.к. в статье 75 части 2 Конституции РФ изложено следующее: «Защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти». Данная формулировка напрямую не говорит о том, что ЦБ является органом государственной власти, но из смысла данной формулировки вытекает, что ЦБ может выступать в качестве органа государственной власти. ФЗ «О ЦБ РФ» в абз. 1 ст. 1 использует аналогичную формулировку: «... Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», что, казалось бы, дополнительно подтверждает правовой статус ЦБ как органа государственной власти. Однако абз. 2 ст. 1 прямо указывает на статус Банка России: «Банк России является юридическим лицом. Банк России имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием». На основе данных положений законодательства возникли дискуссионные споры о правовом статусе субъекта отечественной денежной правовой политики. Так, авторы научной работы «Исследование проблемы мегарегулятора российского финансового рынка» [18]: рассматривают ЦБ, в качестве мегарегулятора финансового рынка России. ЦБ в настоящее время существует, как «мегарегулятор» финансового рынка. Этому предшествовал выбор между сохранением Федеральной службы по финансовым рынкам и Банком

России, как государственным регулятором финансового рынка. В конечном итоге выбор пал на ЦБ, что подтвердилось принятием 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» [6] и Указом Президента Российской Федерации «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» [7]. В связи с этим были расширены цели и задачи Банка России. ЦБ является «мегарегулятором» финансовой сферы государственной и общественной жизни, являясь управляющим золотовалютными резервами России, он также является контрольно-надзорным органом за коммерческими банками. В период с момента учреждения Банка России его функционал, а также цели и задачи постепенно увеличиваются в связи с происходящими событиями на мировой арене.

По мнению В.С. Чаботаева и А.В. Тимченко, Банк России одновременно является и кредитной организацией с особым правовым статусом и органом государственного регулирования банковской системы, который использует государственную символику и отвечает за основу финансовой безопасности страны – её денежную систему [19].

А.И. Прокопьев указывает на двойственность юридической природы, выраженной в особом публично-правовом статусе Банка России, его деятельности и исключительных полномочиях, обуславливает наделение его государственно-властными полномочиями: регулирование денежных потоков, государственный финансовый надзор, которые предполагают возможность применения санкций в случае несоблюдения требований на добровольной основе. Современные условия развития финансово-кредитных и денежных отношений требуют уточнения и закрепления на законодательном уровне особого правового статуса Центрального банка Российской Федерации, в частности, его организационно-правовой формы, осуществляемых им полномочий как органа денежного и кредитного регулирования и органа государственного финансового контроля [15].

Таким образом, правовой статус Банка России в законодательстве до конца не определён, что указывает на пробельность права России по данному вопросу, в части, является ли Банк России органом государственной власти, государственным органом или же он является юридическим лицом, которому делегировали отдельные властные полномочия? Данный вопрос требует отдельного всестороннего правового исследования. Несмотря на неполную ясность в вопросе правового статуса ЦБ в механизме государства данный субъект безусловно является органом государственного управления.

Продолжая исследование правовой денежной политики России, нельзя обойти стороной и её объект, который в то же время является и её основным инструментом – «деньги».

ФЗ «О ЦБ РФ» в денежной правовой политике играет также учредительную роль для непосредственного объекта и инструмента денежной правовой политики – «денег» России, т.к. именно этот законодательный акт прямо учреждает и регулирует наличный денежный оборот. Так в качестве наличных денег данный нормативно-правовой акт устанавливает следующие наименования и, соответственно, формы: банкноты, банковские билеты или билеты Банка России (наименования синонимичны) и монета(ы) Банка России. Статьи 27-34.1 Главы VI (Организация наличного денежного обращения) ФЗ «О Банке России» уточняют и расширяют положения Конституции РФ о правовом учреждении и регулировании денег и денежной правовой политики России.

Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» [4] (далее – ФЗ «О Валютном регулировании») в соответствии с положениями ст. 2 устанавливает правовые основы и принципы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации, полномочия органов валютного регулирования, определяет права и обязанности резидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютой Российской Федерации и внутренними ценными бумагами за пределами территории Российской Федерации, валютными ценностями, права и обязанности нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями на территории России,

валютой и внутренними ценными бумагами, права и обязанности органов валютного контроля и агентов валютного контроля. Иными словами, данный Федеральный закон регламентирует регулирование и контроль денежного обращения (национальными наличными деньгами, денежными средствами в денежной единице России) резидентов за пределами российской территории, а также денежное обращение (наличными деньгами иностранных государств, денежными средствами в иностранной валюте) нерезидентов на территории России, т.е. регламентирует регулирование и контроль за правомерностью вывода российских денег/денежных средств с территории России и ввода иностранных денег/денежных средств на территорию России.

В исследовании «Обеспечение государственного суверенитета как функция государства» [8] нами акцентировано внимание на пробельность в правовом обеспечении экономического государственного суверенитета, что послужило катализатором возникновения опасных рисков для государств мира оказаться в экономической, финансовой, денежной зависимости от более сильного и развитого государства в этих областях государственных политико-правовых взаимодействий. Основой экономики и, соответственно, экономического суверенитета выступают «деньги». В исследовании «Деньги России в условиях современной государственной политики: постановка проблем» [9] выяснилось, что Россия, как государство, устранилось от прямого государственного регулирования денежной политики России, что снижает её возможности в осуществлении денежной политики и, как следствие, поддержания собственного «денежного» суверенитета. В работе «Деньги как основа правовой экономической политики России: понятие и правовая природа» [10] была осуществлена дифференциация понятий «наличные деньги», «денежные средства» (безналичные, электронные), «денежная единица» / «валюта», «рубль». В связи с чем также обнаружилась весомая пробельность в правовом регулировании денежной политики, которая переросла в «терминологическую путаницу» в отечественном законодательстве, что привело к такому частому явлению, как подмена понятий. Например, ФЗ «О ЦБ РФ» в качестве законного средства платежа устанавливает наличные деньги, которые

выражены в физических формах банкнот (билетов) и монет Банка России, а Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) [5] в качестве единственного законного средства платежа устанавливает уже – «рубль», который в свою очередь является денежной единицей России, а не наличными деньгами. Уже на этом примере чётко видна проблема подмены разных понятий вплоть до их смыслового смешения, что может привести к ошибочному пониманию правоотношений, связанных с деньгами и денежными единицами. Эта проблема требует значительной переработки законодательной базы с целью восполнения пробелов в области регулирования денежной политики, а также устранения возникших за долгие годы правовых коллизий. В обзорном исследовании «Деньги как объект междисциплинарных исследований правовой и экономической наук» [11] было продолжено исследование понятия «деньги» на доктринальном уровне, по результатам которого выяснилось, что в экономической доктрине понятие «деньги» практически не претерпело развития и оно отличается от законодательной смысловой регламентации данного термина, а в юридической доктрине выдвигается множество отраслевых понятий.

Основными направлениями правового регулирования денежной политики можно выделить следующие: 1) эмиссия денег – данным правом обладает исключительно Банк России; 2) денежное обращение.

Таким образом, денежная политика России регулируется централизованно и исключительно на федеральном уровне. Основным субъектом разработки и реализации такой политики выступает Банк России, обладающий монополией на право эмиссии наличных денег в России. Статус Банка России, как и чёткая терминологическая регламентация основного объекта и инструмента денежной политики до конца не определены в российском законодательстве. Пробельность и коллизионность в правовом регулировании денежной политики является катализатором возникновения в будущей перспективе различных по своей тяжести проблем для государства, общества и личности.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменением, одобренным в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Информационный правовой портал «Гарант» (дата обращения: 29.09.2022).

2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 06.11.2020 №4-ФКЗ [Электронный ресурс] // Информационный правовой портал «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.09.2022).

3. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 №86-ФЗ (с изменениями от 29.05.2022) [Электронный ресурс] // Информационный правовой портал «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.09.2022).

4. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 №173-ФЗ (в редакции от 14.07.2022) [Электронный ресурс] // Информационный правовой портал «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2022).

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (с изменениями от 01.09.2022) [Электронный ресурс] // Информационный правовой портал «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.09.2022).

6. Федеральный закон «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 23.07.2013 №251-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) [Электронный ресурс] // Информационный правовой портал «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2022).

7. Указ Президента Российской Федерации «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» от 25.07.2013 №645 (в ред. от 15.05.2018) [Электронный ресурс] // Информационный правовой портал «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2022).

8. Васильев А.В. Обеспечение государственного суверенитета как функция государства / А.В. Васильев // Право, экономика и управление: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Чебоксары, 16 октября 2020 года / главный редактор Э.В. Фомин. – Чебоксары: Среда, 2020. – С. 168–171. – EDN FUOOUKU.

9. Васильев А.В. Денежная политика России в условиях современной государственности: постановка проблем / А.В. Васильев // Образование и право. – 2021. – №7. – С. 144–147. – DOI 10.24412/2076-1503-2021-7-144-147. – EDN QHNNVA.

10. Васильев А.В. Деньги как основа правовой экономической политики России: понятие и правовая природа / А.В. Васильев // Право и государство: теория и практика. – 2021. – №11 (203). – С. 188–191. – DOI 10.47643/1815-1337_2021_11_188. – EDN FMBHSM.

11. Васильев А.В. «Деньги» как объект междисциплинарных исследований правовой и экономической наук / А.В. Васильев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2022. – Т. 1. – №3 (102). – С. 12–19. – DOI 10.51965/20767919_2022_1_3_12. – EDN EOZBKD.

12. Кобец П.Н. Теоретические аспекты современной государственно-правовой политики, как отдельного вида правовой политики Российской Федерации / П.Н. Кобец // Инновационная наука. – 2016. – №9 (21). – С. 244–246. – EDN WMWHAL.

13. Кобец П.Н. Проблемы и перспективы ювенальной юстиции как правовой основы социальной политики в отношении несовершеннолетних / П.Н. Кобец // Научный портал МВД России. – 2015. – №3 (31). – С. 34–37. – EDN UXMFHR.

14. Лягин К.А. Правовая политика и её основные направления / К.А. Лягин, Р. Ф. Степаненко // Общество, государство, личность: модернизация системы взаимоотношений в России в условиях глобализации: материалы XV Мужвuzовской научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и молодых учёных (с международным участием), Казань, 23 апреля 2015 года / под

ред. Ф.Г. Мухаметзяновой, Р.Ф. Степаненко. – Казань: Университет управления «ТИСБИ», 2015. – С. 23–27. – EDN VQRCKN.

15. Прокопьев А.И. Публично-правовой статус банка России и его роль в банковской системе России / А.И. Прокопьев // Вестник Национального Института Бизнеса. – 2020. – №40. – С. 82–86. – EDN NHFDDT.

16. Степаненко Р.Ф. Общеправовая теория маргинальности о проблеме правового регулирования социально-экономических отношений / Р.Ф. Степаненко // Учёные записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2014. – Т. 156. – №4. – С. 43–53. – EDN TBXWCR.

17. Степаненко Р.Ф. Правовое содержание социально-экономической категории «качество жизни»: аналитический дискурс / Р.Ф. Степаненко // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2021. – Т. 25, №2. – С. 376–394. – DOI 10.22363/2313-2337-2021-25-2-376-394. – EDN QOZNEE.

18. Тер-Акопов С.Г. Исследование проблемы мегарегулятора российского финансового рынка / С.Г. Тер-Акопов, Т.М. Кожевникова // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – Т. 9, №7. – С. 63–68. – EDN SLSJHB.

19. Чеботарев В.С. Правовое положение Центрального Банка Российской Федерации (Банка России) в финансовой системе государства / В.С. Чеботарев, А.В. Тимченко // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – №3 (31). – С. 180–183. – EDN VHGYND.

Васильев Алексей Витальевич – аспирант УВО «Университет управления «ТИСБИ», Россия, Казань.