

БАНК РОССИИ — СУБЪЕКТ ОРГАНИЗАЦИИ НАЛИЧНОГО ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ

Д.В. Буданов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 июня 2008 г.

Аннотация: В статье на основании действующего законодательства анализируется компетенция Банка России в сфере организации наличного денежного обращения. Подчеркивается, что компетенция ЦБ РФ в этой сфере имеет конституционно-правовой, гражданско-правовой и финансово-правовой аспекты.

Ключевые слова: правосубъектность, компетенция, эмиссия, денежно-кредитная политика.

Abstract: In this article the author analyzes the competence of the Central Bank of Russia in the field of currency organization. It is pointed out that competence of the Central Bank in that has constitutional, civil and financial legal aspects.

Key words: legal personality, competence, emission, monetary policy

Правосубъектность Банка России в сфере организации наличного денежного обращения определяется Конституцией РФ и федеральными законами. В соответствии с п. 1 ст. 75 Конституции РФ осуществление денежной эмиссии в Российской Федерации является исключительной компетенцией Центрального банка Российской Федерации. Эмиссионная функция Банка России, как справедливо отмечает И.В. Цельковский, является одной из основных функций ЦБ РФ и по своей сути есть функция конституционная [1]. Таким образом, эмиссия наличных денег является не только исключительным правом Банка России, но и его конституционной обязанностью.

Закрепленные в ст. 75 Конституции РФ полномочия ЦБ РФ в сфере организации наличного денежного обращения по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти [2]. Однако Конституция РФ, определяя основные функции ЦБ РФ, не затрагивает конкретные вопросы правового регулирования организации и порядка наличного денежного обращения на территории Российской Федерации. Конкретизация и развитие конституционных положений осуществляется федеральными законами.

Исходя из п. 1 ст. 75 Конституции РФ, ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает, что Банк России монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение, а также

утверждает графическое обозначение рубля в виде знака (ст. 4). Его права и обязанности в данной сфере закреплены в нормах главы VI (ст. 27—34) указанного Закона.

Согласно ст. 29 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» эмиссия наличных денег (банкнот и монет), организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Банком России. Как пишет А.Г. Братко, «Банк России — эмиссионный банк. Независимо от органов государственной власти Банк России производит эмиссию наличных денег и организует их обращение. По Конституции РФ (ст. 75) он в этом абсолютно независим и выпуск денежных суррогатов запрещен. Поэтому для нормального функционирования денежной системы в ней должна быть централизация. Ни субъекты РФ, ни какие бы то ни было органы исполнительной власти не должны вмешиваться в осуществление этой экономически обусловленной и конституционно закрепленной функции Банка России» [3].

Монополия на эмиссию наличных денег позволяет Банку России эффективно исполнять конституционную обязанность по защите и обеспечению устойчивости рубля. Эмиссия наличных денег служит основой для контроля над обращением денежной массы в стране, дает возможность Центральному банку РФ активно влиять на деятельность коммерческих банков и иных коммерческих организаций. Кроме того, монополия ЦБ РФ на эмиссию наличных денег позволяет избежать соб-

лазна решать экономические проблемы путем использования печатного станка. Поэтому мы не можем согласиться с точкой зрения Я.А. Гейвандова, который пишет: «Установление порядка денежной эмиссии, официального валютного курса, как и установление порядка осуществления многих других направлений денежно-кредитного регулирования, затрагивает интересы всего общества, а поэтому не может быть полностью передано на усмотрение Банка России. Даже ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» ограничивает право Банка России на издание нормативных правовых актов вопросами, отнесенными к его компетенции» [4]. Ссылка же на ст. 7 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» не вполне оправданна, поскольку эмиссия наличных денег включена в компетенцию Банка России Конституцией Российской Федерации.

Являясь эмиссионным центром, Банк России осуществляет эмиссионное регулирование, т. е. регулирование выпуска и изъятия денег из обращения. При этом эмиссионное регулирование включает в себя следующие моменты [5]:

— определение эмиссионного результата как по отдельным регионам, так и в целом по стране (эмиссионный результат может быть с «плюсом», когда производится выпуск денег в обращение, или с «минусом», когда производится изъятие денег из обращения);

— документальное оформление совершаемых эмиссионных операций.

Денежная эмиссия выступает в качестве одного из важнейших средств осуществления единой государственной денежно-кредитной политики. При этом следует отметить, что ст. 45 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» вменяет в обязанность ЦБ РФ ежегодно не позднее 26 августа представлять в Государственную думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря — основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год включают следующие положения:

— концептуальные принципы, лежащие в основе денежно-кредитной политики, проводимой Банком России;

— краткую характеристику состояния экономики Российской Федерации;

— прогноз ожидаемого выполнения основных параметров денежно-кредитной политики в текущем году;

— количественный анализ причин отклонения от целей денежно-кредитной политики, заявленных Банком России на текущий год, оценку перспектив достижения указанных целей и обоснование их возможной корректировки;

— сценарный (состоящий не менее чем из двух вариантов) прогноз развития экономики Российской Федерации на предстоящий год с указанием цен на нефть и другие товары российского экспорта, предусматриваемых каждым сценарием;

— прогноз основных показателей платежного баланса Российской Федерации на предстоящий год;

— целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, заявляемые Банком России на предстоящий год, включая интервальные показатели инфляции, денежной базы, денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов;

— основные показатели денежной программы на предстоящий год;

— варианты применения инструментов и методов денежно-кредитной политики, обеспечивающих достижение целевых ориентиров при различных сценариях экономической конъюнктуры;

— план мероприятий Банка России на предстоящий год по совершенствованию банковской системы Российской Федерации, банковского надзора, финансовых рынков и платежной системы.

Между тем, обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики Конституция РФ возлагает на Правительство РФ (пп. «б» п. 1 ст. 114). С другой стороны, согласно п. 2 ст. 75 Конституции РФ и ст. 1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» ЦБ РФ осуществляет свои полномочия, в том числе и связанные с организацией наличного денежного обращения, независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Таким образом, как отмечает В.И. Лафитский, «возникает коллизия конституционных норм, регламентирующих полномочия двух органов государственной власти — Правительства РФ и Центрального банка РФ» [6].

Эту коллизию попытался решить Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Так, в соответствии со ст. 7 данного Закона проекты федеральных законов, а

также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающиеся выполнения Банком России своих функций, направляются на заключение в Банк России. Кроме того, согласно ст. 21 Закона Председатель Банка России или по его поручению один из его заместителей участвует в заседаниях Правительства Российской Федерации, а также может принимать участие в заседаниях Государственной думы при рассмотрении законопроектов, касающихся вопросов экономической, финансовой, кредитной и банковской политики. Кроме того, ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» обязывает Банк России и Правительство Российской Федерации информировать друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координировать свою политику и проводить регулярные взаимные консультации.

Однако несмотря на то что до настоящего времени не было каких-либо острых конфликтных ситуаций между Правительством РФ и Центральным банком РФ по поводу осуществления денежно-кредитной политики, возможность их возникновения в будущем нельзя исключить. Правительство РФ не обязано учитывать заключение Банка России, если оно с ним не согласно, а право участия Председателя Банка России в заседаниях Правительства РФ еще не гарантирует учета Правительством РФ мнения ЦБ РФ. Российский законодатель не регламентировал процедуры и формы учета мнения ЦБ РФ при принятии Правительством РФ решений по вопросам денежно-кредитной политики. В связи с этим полагаем целесообразным выработать определенные формы и процедуры учета заключения ЦБ РФ на проекты постановлений и решений Правительства РФ в области осуществления денежно-кредитной политики. В случаях наличия противоречий в позициях Правительства РФ и ЦБ РФ предлагаем предусмотреть возможность образования на паритетных началах совместной согласительной комиссии для выработки согласованного решения. Если такое решение выработать не удастся, то окончательное решение должно оставаться за Президентом Российской Федерации.

Помимо эмиссии денег к организации наличного денежного обращения относятся также вопросы прогнозирования наличного денежного оборота, работы с денежной наличностью и др. (ст. 34 ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)»). Банк России уполномочен осуществлять по данным вопросам регулирование, надзор и контроль посредством принятия нормативных правовых

актов и индивидуальных правовых актов на основе имеющейся у него информации как о состоянии экономики в целом, так и в области наличного денежного обращения.

Основные функции по прогнозированию наличного денежного оборота ЦБ РФ возложил на свои территориальные учреждения, установив, что объектом анализа при составлении прогнозов кассовых оборотов являются:

— складывающиеся тенденции в наличном денежном обороте и его структуре;

— источники поступлений наличных денег в кассы учреждений банков и направления их выдач из касс учреждений банков;

— скорость возврата наличных денег в кассы учреждений банков;

— происходящие изменения и тенденции в экономике;

— изменение индекса потребительских цен;

— состояние и развитие безналичных расчетов между юридическими и физическими лицами;

— уровень инкассации наличной денежной выручки (особенно торговой), образующейся в сфере потребительского рынка;

— территориальное размещение выпуска денег в обращение и изъятие денег из обращения, причины роста эмиссии (сокращения изъятия) наличных денег;

— неиспользованные возможности мобилизации учреждениями банков внутренних кассовых ресурсов для удовлетворения потребностей предприятий в наличных деньгах;

— результаты банковского контроля за соблюдением предприятиями порядка ведения кассовых операций и работы с денежной наличностью;

— происходящие изменения в направлениях использования денежных доходов населения и источниках их формирования;

— состояние расходования юридическими лицами средств на заработную плату и выплаты социального характера;

— причины образования просроченной задолженности по выдаче средств на заработную плату и пенсии [7].

Полномочия ЦБ РФ по вопросам работы с денежной наличностью достаточно широки. Банк России осуществляет регулирование хранения, перевозки и инкассации наличных денег, определяет порядок ведения кассовых операций, в сферу его компетенции входят вопросы уничтожения банкнот и монеты Банка России и замены поврежденных банкнот и монет. По этим вопросам ЦБ РФ

вправе издавать нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, всеми юридическими и физическими лицами.

Регулируя вопросы организации наличного денежного обращения, Банк России оказывает воздействие не только на финансово-правовые отношения, но и на отношения гражданско-правового характера. Так, если общие правила расчетов, в том числе наличных, устанавливаются гражданским законодательством (гл. 46 ГК РФ), то особенности порядка наличных (и безналичных) расчетов определяются нормативными правовыми актами Банка России. Это свидетельствует о том, что правосубъектности ЦБ РФ в области организации наличного денежного обращения присущи также некоторые аспекты гражданско-правового характера.

Следует заметить, что правомерность распространения полномочий ЦБ РФ на ту сферу гражданско-правовых отношений, которая связана с обращением наличных денежных средств, была подтверждена Верховным судом Российской Федерации.

ООО «Юрэнергоконсалт» обратилось в Верховный суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующим п. 1 Указания Центрального банка Российской Федерации от 14 ноября 2001 г. № 1050-У «Об установлении предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке» [8], которым был установлен предельный размер расчетов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке в сумме 60 тысяч рублей [9]. При этом истец ссылаясь на противоречие п. 1 Указания Конституции Российской Федерации Гражданскому кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Верховный суд РФ в удовлетворении искового заявления отказал, обосновав свое решение следующими соображениями.

Установление предельного размера расчетов наличными деньгами между юридическими лицами само по себе не может быть расценено как препятствие для свободного перемещения финансовых средств, поскольку является одним из инструментов, обеспечивающих организацию наличного обращения денег, защиту и обеспечение устойчивости рубля, и не лишает юридических лиц

возможности производить расчеты между собой в безналичном порядке без ограничения суммы и в любой форме, предусмотренной законом (ст. 862 ГК РФ).

Согласно п. 1 ст. 861 ГК РФ расчеты с участием граждан, не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения суммы или в безналичном порядке. В отличие от приведенного положения п. 2 ст. 861 ГК РФ предусматривает, что расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке. Расчеты между этими лицами могут производиться также наличными деньгами, если иное не установлено законом.

Из анализа п. 1 и 2 ст. 861 ГК РФ в их единстве следует, что закон, установив общее правило об осуществлении расчетов между юридическими лицами в безналичном порядке, допускает возможность расчета между ними наличными деньгами, однако при этом не оговаривает возможность осуществления расчетов «без ограничения суммы», как предусмотрено для расчетов с участием граждан, не связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности.

Такая редакция правовой нормы допускает возможность ограничения сумм наличных расчетов между юридическими лицами, если это предусмотрено правилами осуществления расчетов, принятыми в установленном законом порядке.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» целями деятельности Банка России являются защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Согласно ст. 4 названного Закона Банк России монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует денежное обращение, устанавливает правила осуществления расчетов, определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами.

В соответствии с предоставленными ему полномочиями Банк России и установил в оспариваемом Указании правило (норму) о том, что предельный размер расчетов наличными деньгами между

юридическими лицами по одной сделке не должен превышать 60 тысяч рублей.

Определением Конституционного суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О [10] подтверждено, что Банк России осуществляет полномочия, которые по своей природе относятся к функциям государственной власти, нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования.

Таким образом, п. 1 Указания принят Банком России в пределах его полномочий и законодательству не противоречит [11].

Однако в юридической литературе были высказаны сомнения в обоснованности позиции Верховного суда РФ по данному вопросу. Так, М. Васильева отмечает: «С одной стороны, ЦБ РФ действует совершенно правомерно — ведь в соответствии с п. 4 ст. 4 Закона о Банке России установление правил осуществления расчетов в РФ входит в число функций Центробанка. И согласно ст. 7 этого же Закона ЦБ РФ издает по вопросам, отнесенным к его компетенции, обязательные для всеобщего применения акты в форме указаний, положений и инструкций.

С другой стороны, указание ЦБ РФ все же никак нельзя признать законом. А в п. 2 ст. 861 ГК РФ прямо указано, что ограничения в праве осуществления расчетов наличными деньгами могут быть установлены только законом, и ничем иным» [12].

Мы не вполне согласны с указанными сомнениями. В п. 2 ст. 861 ГК РФ сказано: «Расчеты между этими лицами могут производиться также наличными деньгами, если иное не установлено законом». Слова «если иное не установлено законом» означают как возможность прямого включения в закон соответствующей нормы, так и возможность того, что законом будет предусмотрено решение данного вопроса путем издания подзаконного нормативного правового акта компетентным органом. Последний вариант и был реализован в ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)».

Во избежание возможных коллизий между нормами ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» и нормами других федеральных законов полагаем целесообразным изменить статус закона о ЦБ РФ.

Согласно п. 1 ст. 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией

Российской Федерации. В самой Конституции РФ не содержится указания на то, что закон о ЦБ РФ должен приниматься в форме федерального конституционного закона. Однако п. 1 ст. 76 устанавливает, что федеральные конституционные законы принимаются по предметам ведения Российской Федерации. Нужно также учесть, что Конституция РФ рассматривает ЦБ РФ как орган власти, независимый от других органов государственной власти (п. 2 ст. 75). Между тем, порядок деятельности Правительства Российской Федерации, а также Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом (п. 2 ст. 114 и п. 3 ст. 128 Конституции РФ). Кроме того, следует принять во внимание, что закон о ЦБ РФ, как справедливо отмечает М.В. Карасева, имеет не узкоотраслевой, а общеправовой характер [13].

В силу вышеизложенного представляется необходимым принять закон о ЦБ РФ в форме федерального конституционного закона, имеющего приоритет над федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы финансового и гражданского права.

Рассмотрение особенностей правосубъектности Центрального банка Российской Федерации в сфере организации наличного денежного обращения показывает, что она носит сложный, комплексный характер, и в ее содержании можно выделить три взаимосвязанных аспекта:

- конституционно-правовой;
- финансово-правовой;
- гражданско-правовой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Цельковский И.В.* Конституционно-правовые основы взаимодействия Центрального банка РФ и Правительства РФ в сфере денежно-кредитной политики // Банковское право. — 2006. — № 2. — С. 26.
2. На это указал Конституционный Суд РФ. См.: п. 2 Определения Конституционного суда Российской Федерации от 14.12.2000 г. № 268-О // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. — 2001. — № 2.
3. *Братко А.Г.* Специфика нормативных актов Банка России // Право и экономика. — 2006. — № 7. — С. 19.
4. *Гейвандов Я.А.* Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. — М., 2003. — С. 269.
5. *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю.* Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». — М., 2003. — С. 123.

6. *Лафитский В.И.* Толкование статьи 75 Конституции Российской Федерации // Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации / отв. ред. П.Д. Беренбойм. — М., 2000. — С. 109.

7. Положения о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации от 05.01.1998 г. № 14-П.

8. Вестник Банка России. — 2001. — № 69.

9. В настоящее время данное Указание утратило силу (Указание ЦБ РФ от 20.06.2007 г. № 1844-У «О признании утратившими силу отдельных нормативных актов Банка России» // Вестник Банка России. 2007. — № 39).

10. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2001. — № 2.

11. Решение Верховного суда РФ от 10.02.2003 г. № ГКПИ2003-24 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 1 Указания ЦБ РФ от 14.11.2001 № 1050-У «Об установлении предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке». Определением Верховного суда РФ от 29.04.2003 г. № КАС03-160 данное решение оставлено без изменения // Электронная справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. *Васильева М.* Наличные расчеты: правила и ограничения // Экономико-правовой бюллетень. — 2004. № 6 (Тематический выпуск: Наличные расчеты).

13. *Карасева М.В.* Законное платежное средство: финансово-правовое регулирование // Финансовое право. 2006. — № 9. — С. 3.

Воронежский государственный университет
Д.В. Буданов, аспирант юридического факультета
bugdom@mail.ru

Voronezh State University
D.V. Budanov, postgraduate student, Law Department
bugdom@mail.ru