

Ю. И. ФРЕЙДИНА,
аспирант
кафедры финансового права
Российской академии правосудия

Научный руководитель:
И.А. ЦИНДЕЛИАНИ,
кандидат юридических наук,
доцент,
заведующий кафедрой
финансового права
Российской академии правосудия

ПРАВОВОЕ И
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
СТАНОВЛЕНИЕ
ЭМИССИОННОГО ПРАВА
В РОССИИ:
ИСТОРИЧЕСКИЙ
ЭКСКУРС

В статье рассмотрены основные исторические этапы становления организационно-правовых форм осуществления эмиссионной деятельности на территории нашего государства не только с точки зрения соответствующих социально-экономических и политико-правовых предпосылок, но и во взаимосвязи с вопросами обеспечения экономико-финансовой безопасности, в том числе с вопросами правового регулирования государственных доходов и расходов.

Ключевые слова: эмиссия денег, эмиссионное право, финансовое право, наличные деньги, кредитная организация, банк, национальная безопасность.

J. I. FREYDINA,
graduate student
of chair of the financial right
of the Russian academy of justice

LEGAL AND ECONOMIC
FORMATION
OF THE ISSUE RIGHT IN
RUSSIA:
HISTORICAL DIGRESSION

In article the main historical stages of formation of organizational and legal forms of implementation of issue activity in the territory of our state not only from the point of view of the corresponding social and economic and political and legal preconditions, but also in interrelation with questions of ensuring economical and financial safety, including with questions of legal regulation of state revenues and expenses are considered.

Keywords: currency issue, issue right, financial right, cash, credit organization, bank, national security.

В настоящее время Конституция Российской Федерации закрепляет основы организации денежного обращения в Российской Федерации, разграничивая при этом предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.), в связи с чем для целей настоящего параграфа диссертационного исследования особый интерес представляет рассмотрение вопроса становления организационно-правовых форм осуществления эмиссионной деятельности в советских конституциях и конституциях зарубежных федеративных государств.

В современных федеративных государствах разграничение предмета ведения по вопросу организации денежного обращения на конституционном уровне решается по-разному¹. По мнению О.М. Крылова, условно их можно классифицировать на следующие группы.

¹ Тексты конституций Австрийской республики, Федеративной республики Германия использованы из книги: Конституции государств Европейского союза / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1999; Тексты конституций Соединенных Штатов Америки, Индии использованы из книги: Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Под ред. В.В. Маклакова. М., 2006; Тексты конституций Малайской Федерации, Боснии и Герцеговины, Республики Венесуэлы, Мексиканских Соединенных Штатов, Федеративной Республики Бразилия, Аргентинской нации, Канады, Королевства Бельгии использованы из Интернет-ресурса: <http://www.uznal.org/constitution.php>.

Во-первых, это государства, в чьих конституциях прямо закреплено, что вопрос денежного обращения относится к ведению (исключительному ведению) федерации. В этой группе такие государства, как: Австрия (ст. 10 Федерального конституционного закона Австрии от 10 ноября 1920), Германия (ст. 73 Основного Закона Федеративной республики Германия от 23 мая 1949 г.), Индия (ст. 246 Конституции Индии от 26 января 1950 г.), Малайзия (ст. 74 Конституции Малайской Федерации от 31 августа 1957 г.).

Во-вторых, это государства, в конституциях которых при определении вопросов ведения федерации упоминается не денежное обращение, а отдельные его элементы. К ведению федерации относят: денежно-кредитную политику (ст. 3 Конституции Боснии и Герцеговины от 14 декабря 1995 г.), денежную систему (ст. 60 Конституции Республики Венесуэлы от 11 апреля 1953 г.), установление монополии на выпуск денежных знаков единым банковским учреждением, контролируемым Федеральным правительством (ст. 28 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 5 февраля 1917 г.), выпуск денежных знаков (ст. 21 Конституции Федеративной Республики Бразилии от 5 октября 1988 г.).

При этом некоторые государства в своих конституциях устанавливают запреты на отнесение вопросов, связанных с денежным обращением, к ведению субъекта федерации. Например, в ст. 108 Конституции Аргентинской нации от 1 мая 1853 года установлено, что провинции не

пользуются правами, переданными государству. В их числе упоминаются чеканка монеты и учреждение банков с правом эмиссии денег без разрешения Федерального Конгресса.

В ряде федеративных государств разграничение предмета ведения по вопросу организации денежного обращения осуществляется путем включения этого (или связанного с ним) вопроса в компетенцию федерального органа. В большинстве случаев таким органом является законодательный федеральный орган государственной власти. Полномочия Парламента Канады – денежное обращение и чеканка монеты (ст. 91 Конституционного акта Канады от 17 апреля 1982 г.); полномочия Конгресса Мексиканских Соединенных Штатов – учреждать монетные дворы, устанавливать курс и виды государственной валюты, определять курс иностранных валют (ст. 73 Конституции Мексиканских Соединенных штатов от 5 февраля 1917 г.); полномочия Конгресса Соединенных Штатов Америки – чеканить монету (раздел 8 Конституции Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г.); полномочия Национального конгресса Бразилии – денежное обращение, пределы эмиссии денег и размер федеральных долговых обязательств (ст. 48 Конституции Федеративной республики Бразилии от 5 октября 1988 г.).

Имеются и исключения. Так, в ст. 112 Конституции Королевства Бельгии от 17 февраля 1994 г. право чеканить монету во исполнение закона является прерогативой короля.

Следует обратить внимание на подход к разграничению полномочий, который обозначен в Договоре о функционировании Европейского союза от 25 марта 1957 г. в соответствии с Лиссабонским договором 2007 г. В его основе – разграничение полномочий в проведении денежной политики. Организация денежного обращения в нем не упоминается, но имеются нормы, регулирующие отдельные ее элементы, рассматриваемые исключительно в контексте денежной политики².

Указанные нормы касаются двух аспектов организации денежного обращения. Во-первых, закрепляется компетенция Европейского парламента и Совета, которые без ущерба полномочиям Европейского центрального банка, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой, устанавливают меры, необходимые для использования евро в качестве единой денежной единицы. Данные меры принимаются после консультации с Европейским центральным банком (ст. 133 Договора о функционировании Европейского союза от 25 марта 1957 г. в соответствии с Лиссабонским договором 2007 г.).

Во-вторых, разграничивается компетенция по вопросу эмиссии евро. Так, только Европейский центральный банк уполномочен в Союзе

² *Крылов О.М.* Разграничение предмета ведения по вопросу организации денежного обращения в Российской Федерации: исторический и сравнительно-правовой аспект // История государства и права. 2012. № 7. С. 28.

санкционировать эмиссию банковских билетов в евро. Европейский центральный банк и национальные центральные банки могут выпускать подобные билеты. Государства-члены могут выпускать монеты в евро при условии одобрения Европейским центральным банком объема эмиссии (ст. 128 Договора о функционировании Европейского союза от 25 марта 1957 г. в соответствии с Лиссабонским договором 2007 г.).

Очередной этап в становлении организационно-правовых форм осуществления эмиссионной деятельности на территории нашего государства следует связывать с возникновением бумажных денег. Это обусловлено тем, что последние, в отличие от металлических денег, не имели самостоятельной стоимости³.

³ Их ценность изначально определялась директивно и объявлялась через номинал, при этом принятие их в качестве средства платежа, в том числе в уплату повинностей, целиком обеспечивалось государством. Так, в период правления императрицы Екатерины II открыты два «ассигнационных» банка - в Петербурге и Москве - для выпуска «ассигнаций» с целью «облегчить хождение медных денег». Первое время выпуск бумажных денег (медных банкнот) осуществлялся весьма умеренно. Однако постепенно объем эмиссии бумажных денег многократно возрос. Результатом подобной практики, сочетающейся с прекращением обмена ассигнаций на металлические деньги, явилось многократное обесценивание бумажных денег по сравнению с номиналом. В этой связи М.М. Сперанский сделал замечание, что ассигнации не имели внутреннего достоинства монеты и фактически представ-

Стоит напомнить, что Манифестом от 1 июля 1839 г. об устройстве денежной системы главной законной монетной единицей объявлен серебряный рубль, а ассигнационный рубль признан второстепенным денежным знаком.⁴ Соотношение серебра и ассигнаций составляло пропорцию 1 к 3. В конечном счете это предопределило постепенный переход от ассигнационного денежного обращения к кредитному⁵. В 1843 г. произведен обмен ассигнаций на кредитные билеты, обеспеченные металлическими деньгами, и серебро (в обмен на 596 млн. руб. ассигнаций выдано кредитных билетов или серебра на 170 млн. руб.). Все это приводило к тому, что само государство стало уклоняться от приема бумажных денег и даже серебра в уплату повинностей⁶. В конечном счете не

ляли собой некие зачетные квитанции на уплату податей в будущем. В случае же отказа государства от приема их в уплату налогов, эти бумажные деньги окончательно утрачивали свое значение и переставали являться средством платежа - См.: *Сперанский М.М.* Записка о монетном обращении с замечаниями графа Канкрин. СПб., 1885. С. 5; *Кучеров И.И.* Историко-правовые аспекты возникновения денег и денежных повинностей // *История государства и права.* 2011. № 17. С. 26.

⁴ *Грудцына Л.Ю.* Идея гражданского общества в творчестве М.М. Сперанского // *Образование и право.* 2011. № 3(19). С. 219.

⁵ См.: *Семенкова Т.Г., Семенов А.В.* Денежные реформы России в XIX веке. СПб., 1992. С. 58.

⁶ См. подробнее: *Разманова Н.А.* Финансовая политика Российской империи (XVIII – первая половина XIX вв.): Курс лекций. М., 2008. С. 176 – 196.

случайно в 1877 г. плательщики таможенных пошлин были призваны к уплате последних исключительно золотом⁷

Проблемы, связанные с выпуском бумажных денег без «права требовать размена их на звонкую монету», повсеместно получили широкое распространение в XIX в. Подобная денежная политика основывалась на установлении принудительного курса бумажных денег и позволяла получать государствам так называемый чрезвычайный доход. В этой связи В. Нитти отмечалось, что «многие государства, недостаточно предусмотрительные, предпочитают прибегать к выпуску бумажных денег вместо того, чтобы пользоваться тяжелым, но честным средством – установлением новых налогов ... Многие государства поддались обольщению обильных выпусков, но ущерб, нанесенный им бумажно-денежным долгом, всегда был больше того, который они терпели при какой-либо иной форме долга или налога»⁸.

Рассматривая не только социально-экономические, но и политико-правовые предпосылки становления организационно-правовых форм осуществления эмиссионной деятельности, отдельного внимания заслуживает состояние правового регулирования того времени в интересую-

ющей нас сфере. В этой связи обращает на себя внимание Устав монетный (в редакции 1899 г.)⁹, в котором определялось, что «право чеканить монету, выпускать ее в обращение и переделывать принадлежит к числу прав государственных» (ст. 1). При этом Министерству финансов вменялось в обязанность «принятие мер, необходимых для содержания монетной системы в непоколебимой твердости и сохранения к ней общего доверия» (ст. 2). Имелось также положение, в соответствии с которым российская монетная система основывалась на золоте. «Государственная российская монетная единица есть рубль, содержащий семнадцать целых и четыреста двадцать четыре тысячных долей чистого золота. Рубль разделяется на сто копеек» (ст. 3). Наряду с золотыми допускалось также изготовление серебряных и медных монет (ст. 4). Примечательно, что золотые монеты могли чеканиться как из золота, принадлежащего казне, так и из золота, предоставляемого частными лицами. При этом последним нельзя было отказать в приеме золота для изготовления монет, если «количество предоставленного ими чистого металла не менее одной четверти фунта» (ст. 5). Серебряные и медные монеты чеканились исключительно из казенного металла (ст. 12). С точки зрения

⁷ См.: Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М., 2008. С. 475 - 478.

⁸ См.: Нитти Ф. Основные начала финансовой науки / Под ред. и с доп. А. Свирищевского. М., 1904. С. 511 - 512.

⁹ См.: Свод законов Российской империи. СПб., 1912. Т. VII. Книга вторая, Кучеров И.И. Историко-правовые аспекты возникновения денег и денежных повинностей // История государства и права. 2011. № 17. С. 26.

становления денежной системы важной является норма о том, что «все исчисления сборов, поступлений, выдач, платежей и всяких сумм в денежных счетах, актах и всех вообще сделках производятся на рубли» (ст. 20).

С учетом изложенного можно заключить, что периоду развития общества, в котором деньги стали широко использоваться при исполнении различного рода повинностей, предшествовал продолжительный во времени сложный эволюционный процесс утверждения денег в качестве универсального средства платежа. Начало этого процесса следует связывать с самым ранним периодом становления общества и возникновением денежного обращения как такового. Окончательное же утверждение денежных повинностей приходится на период, когда государство монополизировало право денежной эмиссии, а становление национальных денежных систем в основном завершилось¹⁰.

Как видно, в любом зарубежном федеративном государстве (и в Европейском союзе, который не является федерацией в полном смысле этого слова) организация денежного обращения является вопросом ведения, который разграничивается в пользу федерации (Европейского союза). При этом такое разграничение может быть прямым, когда вопрос именно денежного обращения относится к ведению (исключительному ведению) федерации, либо опосредованным, когда при разграничении

вопросов ведения в пользу федерации упомянуты лишь отдельные элементы организации денежного обращения. Разграничение предмета ведения по вопросу организации денежного обращения может также осуществляться путем закрепления соответствующей компетенции федерального органа государственной власти.¹¹

Подводя итоги, следует отметить, что при разграничении предмета по вопросу денежного обращения прослеживается преемственность норм конституций советского периода и норм Конституции РФ. Отметим при этом, что в Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. предмет ведения по указанному вопросу разграничивался более удачно. Как и в конституциях ряда зарубежных федеративных государств, в Конституции РФ вопрос организации денежного обращения разграничивается в пользу федерации путем указания лишь отдельного элемента денежного обращения, а именно: денежной эмиссии¹².

«Содержание и характер денежных правоотношений, в т.ч. возникающих в связи с установлением и регулированием денег, в правовой науке до настоящего времени не исследовались, за исключением, может быть, денежной регалии (или эмиссионного права). В то же время об отраслевой принадлежности тех или

¹⁰ Кучеров И.И. Указ. соч. С. 26.

¹¹ Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и частное право // Новый юридический журнал. 2013. № 2.

¹² Крылов О.М. Указ. соч. С.31.

иных правоотношений можно говорить только на основании исследования характера этих правоотношений»¹³.

Прежде чем исследовать характер правоотношений, необходимо сказать, что использование термина «установление» представляется более оправданным, чем использование термина «эмиссия», т.к. «установить деньги» государство может не только путем создания – эмиссии, но и путем принятия в качестве денег иностранной валюты или разрешением «хождения» иностранных валют наряду с национальными деньгами. Последняя возможность указывает на недостаточность термина «создание денег», который использовал Л.А. Лунц. Кроме того, к отношениям по установлению денег следует отнести денежные отношения, возникающие при первоначальном, часто в современных условиях нормативном закреплении соотношений национальной валюты и иностранных валют, а также путем нормативного закрепления пределов денежно-кредитной политики¹⁴.

В свою очередь, регулирование денег – это отношения, возникающие в связи с проведением Банком России денежно-кредитной политики, которая включает в себя мероприятия как правового характера, так и фактические управленческие решения,

а также исполнение органами власти, а в отдельных случаях кредитными организациями их обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации.¹⁵ В современных экономически развитых государствах денежно-кредитная политика является основным механизмом регулирования денег. Как правило, денежно-кредитную политику реализует Центральный банк. В Российской Федерации обязанность по проведению денежно-кредитной политики также возлагается на Центральный банк, во взаимодействии с Правительством Российской Федерации. Также в Российской Федерации имеет место законодательное закрепление инструментов денежно-кредитной политики. Согласно Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» основными инструментами и методами денежно-кредитной политики Банка России являются:

- процентные ставки по операциям Банка России;
- нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);
- операции на открытом рынке;
- рефинансирование кредитных организаций;
- валютные интервенции;
- установление ориентиров роста денежной массы;

¹³ Назаров В.Н. О классификации денежных отношений и предмете денежного права // Финансовое право. 2012. № 8. С.2.

¹⁴ Там же. С.4.

¹⁵ Грудцына Л.Ю. Идея гражданского общества в творчестве М.М. Сперанского // Образование и право. 2011. № 3(19). С. 219.

- прямые количественные ограничения¹⁶.

Регулирование денежной сферы и достижение цели обеспечения стабильной покупательной способности возможно только при условии одновременного воздействия по трем направлениям:

1) реализация компетенции Центрального банка по эмиссии наличных денег и управлению массой наличных денег, находящихся в обращении, установлению процентных ставок по операциям Банка России, ориентиров роста денежной массы, операции на открытом рынке, по установлению правил расчетов, прямые количественные ограничения;

2) регулирование и контроль банковской деятельности, непосредственно связанной с денежной системой, включая установление нормативов обязательных резервов, депонируемых в Банке России, рефинансирование кредитных организаций и регулирование количественного показателя общей денежной массы;

3) установление и реализация правового режима иностранных валют, включая валютные интервенции, валютный контроль, и т.д.¹⁷

Если включение регулирования правового режима иностранных валют в сферу регулирования денежных отношений можно считать при-

знанным в финансовом праве и не требующим специального обсуждения, то включение части норм, регулирующих банковскую сферу, в круг отношений, регулирующих денежную сферу, требует пояснений. В соответствии с Конституцией Российской Федерации правом денежной эмиссии наделен Банк России, но это не исключает возможность установления Банком России режима денежного мультипликатора, когда коммерческие банки фактически вправе осуществлять эмиссию безналичных денег с соблюдением правил, установленных Банком России, через определение нормативов обязательных резервов. Поэтому часть норм, регулирующих банковскую сферу в части, связанной с регулированием денег, должна быть отделена от регулирования отношений, возникающих в процессе банковской деятельности, как она определена в законодательстве через понятие «банковские операции». Отнесение к финансовому праву отдельных вопросов регулирования банковской сферы в целом соответствует современным представлениям науки финансового права. Так, например, Э.Д. Соколова справедливо отмечает, что регулирование банковской деятельности приводит к возникновению двух групп правоотношений: 1) регулируемых нормами финансового права и 2) регулируемых нормами гражданского права¹⁸.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 15. июля 2002 г., № 28, ст. 2790.

¹⁷ Назаров В.Н. О классификации денежных отношений и предмете денежного права // Финансовое право. 2012. № 8. С.2.

¹⁸ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2009. С. 303.

Наконец, говоря о политико-правовых предпосылках становления организационно-правовых форм на современном этапе осуществления эмиссионной деятельности на территории нашего государства, отметим, что 27 июня 2011 года было два федеральных закона, «значение которых для регулирования платежей и расчетов огромно, а влияние на соответствующие отношения еще предстоит оценить»¹⁹.

Речь идет о Федеральном законе от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»²⁰ (далее – Закон о НПС) и Федеральном законе от 27 июня 2011 года № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе»²¹ (далее – Закон о внесении изменений, а вместе с Законом о НПС – Законы о НПС). Эти законы достаточно объемны и затрагивают многие отношения в сфере переводов денежных средств (в платежно-расчетной сфере).

Кроме того, по мнению, А.Ю. Лисицына, нормы Законов о НПС также являются основой для разработки огромного массива подзаконных нормативных правовых актов, прежде всего Банком России²².

¹⁹ Лисицын А.Ю. Систематизация в эмиссионном праве // Реформы и право. 2012. № 4. С. 10.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3872

²¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3873.

²² В частности, около 70 норм Законов о НПС прямо предусматривают необхо-

Вместе с тем, по мнению названного автора, многие вопросы регулирования платежно-расчетных отношений остались за рамками этих законов. Например, регулирование деятельности платежных агентов (преем платежей физических лиц), изменения гражданского законодательства в сфере регулирования банковских счетов и расчетов, вопросы организации и функционирования национальной системы платежных карт и некоторые другие вопросы не вошли в предмет правового регулирования Законов о НПС. Также Законы о НПС не касаются вопросов, которые составляют основу классического понимания предмета эмиссионного права, то есть вопросов регулирования наличного денежного обращения.²³

С учетом изложенного возникает необходимость анализа не только роли Законов о НПС с точки зрения теории систематизации законодательства, но и правовой природы и системы эмиссионного права²⁴, в предмет которого, по нашему мнению, также должны входить указанные платежно-расчетные отношения.

димости их реализации на подзаконном уровне, причем количество вопросов, которые должны быть урегулированы в рамках этих норм, естественно, существенно больше.

²³ Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и сфера частных интересов // Обращение и право. 2012. № 12(40).

²⁴ Лисицын А.Ю. Указ. соч. С. 18.

Библиографический список:

1. *Грудцына Л.Ю.* Гражданское общество и сфера частных интересов // Образование и право. 2012. № 12(40).
2. *Грудцына Л.Ю.* Гражданское общество и частное право // Новый юридический журнал. 2013. № 2.
3. *Грудцына Л.Ю.* Идея гражданского общества в творчестве М.М. Сперанского // Образование и право. 2011. № 3(19). С. 219.
4. Конституции государств Европейского союза / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1999.
5. *Крылов О.М.* Разграничение предмета ведения по вопросу организации денежного обращения в Российской Федерации: исторический и сравнительно-правовой аспект // История государства и права. 2012. № 7. С. 28.
6. *Кучеров И.И.* Историко-правовые аспекты возникновения денег и денежных повинностей // История государства и права. 2011. № 17. С. 26.
7. *Лисицын А.Ю.* Систематизация в эмиссионном праве // Реформы и право. 2012. № 4. С. 10.
8. Назаров В.Н. О классификации денежных отношений и предмете денежного права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 2.
9. *Нитти Ф.* Основные начала финансовой науки / Под ред. и с доп. А. Свирищевского. М., 1904. С. 511 - 512.
10. *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки: Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М., 2008. С. 475 - 478.
11. *Разманова Н.А.* Финансовая политика Российской империи (XVIII – первая половина XIX вв.): Курс лекций. М., 2008. С. 176 – 196.
12. Свод законов Российской империи. СПб., 1912. Т. VII. Книга вторая, Кучеров И.И. Историко-правовые аспекты возникновения денег и денежных повинностей // История государства и права. 2011. № 17. С. 26.
13. *Семенкова Т.Г., Семенов А.В.* Денежные реформы России в XIX веке. СПб., 1992. С. 58.
14. *Сперанский М.М.* Записка о монетном обращении с замечаниями графа Канкрин. СПб., 1885. С. 5.
15. Тексты конституций Малайской Федерации, Боснии и Герцеговины, Республики Венесуэлы, Мексиканских Соединенных Штатов, Федеративной Республики Бразилия, Аргентинской нации, Канады, Королевства Бельгии использованы из Интернет-ресурса: <http://www.uznal.org/constitution.php>.
16. Тексты конституций Соединенных Штатов Америки, Индии использованы из книги: Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Под ред. В.В. Маклакова. М.р., 2006.
17. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2009. С. 303.