

**БАНК РОССИИ КАК РЕГУЛЯТОР ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ:
ПРОБЕЛЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

В статье рассматриваются вопросы государственного регулирования денежного обращения Банком России и связанные с этим пробелы в российском законодательстве.

Ключевые слова: Банк России, регулирование, денежное обращение, законодательство.

Воплощение в жизнь экономических и социальных основ конституционного строя Российской Федерации во многом зависит от того, насколько полно реализуются полномочия Банка России как ведущего и определяющего звена финансовой системы страны. В этом качестве Банк России выступает в роли посредника между государством и обществом, и именно через него осуществляется взаимодействие государства и участников денежно-кредитных отношений.

Суть полномочий Банка России взаимосвязана с реализацией принципов и функций, установленных конституционными нормами (ст. 8, 71, 75 Конституции РФ). Конституционные полномочия Банка России – права и обязанности, ориентированные на выполнение конституционных функций. Их цель заключается в защите финансового суверенитета России, что, в свою очередь, предполагает создание условий, необходимых для стабильного социального и экономического развития.

В целом, необходимость создания условий и развития новых способов воздействия на экономику страны обусловлена кардинальной сменой экономического строя. Отказ от административной системы управления экономикой привел к поиску новых экономических рычагов воздействия. Одним из основных стала денежно-кредитная политика, осуществляемая с помощью специальных инструментов и методов, которые закреплены законодательно.

Согласно ст. 71 Конституции РФ, вопросы, связанные с управлением денежно-кре-

дитными отношениями в государстве, отнесены к исключительному ведению Российской Федерации. Полномочия по управлению денежно-кредитными отношениями распределяются между Федеральным Собранием как федеральным органом представительной власти, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и Банком России. Определенными полномочиями в управлении отношениями в денежно-кредитной сфере обладают федеральные суды. Косвенное влияние оказывают антимонопольные, налоговые, таможенные и иные органы, хотя непосредственного управленческого воздействия на денежно-кредитную сферу они не осуществляют.

Одной из функций государственного управления денежно-кредитной сферой, наряду с планированием, прогнозированием, надзором, выступает регулирование. Регулирование как воздействие всей системой юридических средств на общественные отношения в целях их упорядоченности состоит из нормативного регулирования и непосредственно оперативного регулирования.

Управление и регулирование соотносятся как общее и частное, однако последнее имеет свои особенности и отличается от так называемого «прямого управления». Разница связана с долей участия государства в экономических процессах. Ю. М. Козлов предлагает проводить раздел между управлением и регулированием в соответствии с «удельным весом участия государства в экономических или других процессах»,

и «если государственное управление всегда исходило из необходимости постоянного и непосредственного вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, то сейчас главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением». Автор предлагает использовать понятие «управление» для предприятий государственного сектора, а в отношении различных объектов негосударственного сектора – «регулирование» [1. С. 33].

Аналогичной позиции относительно разделения таких понятий, как управление и регулирование придерживается А. Г. Тосунян. Согласно его позиции, государственное управление осуществляется преимущественно через административные методы управления: распорядительные, императивные предписания, запреты. В отличие от понимаемого и реализуемого управления, регулирование осуществляется преимущественно экономическими методами посредством рекомендаций, нормативов, координации деятельности субъектов, оказания финансовой помощи [2. С. 29–36, 87–89].

Банк России осуществляет денежно-кредитное, валютное регулирование, эмиссию денежных знаков в соответствии и во взаимосвязи с деятельностью Правительства РФ. Деятельность Банка России в финансовой, денежной и кредитной сферах является частью внутренней политики Правительства РФ. Правительство РФ закрепляет основные направления финансовой, денежной и кредитной политики, обеспечивает их реализацию в соответствии с Конституцией РФ.

Функции Банка России по денежной эмиссии, защите и обеспечению рубля, т. е. по регулированию различных элементов денежной системы, имеют особую правовую природу. Они относятся к функциям государственной власти, и Банк России при их реализации выступает от имени государства. Он наделен властными полномочиями и имеет право применять меры государственного принуждения.

Банк России, в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» [3], во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, монопольно осуществляет эмиссию налич-

ных денег и организует наличное денежное обращение.

Банк России совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики. Государственная денежно-кредитная политика, как результат согласования позиций Банка России и Правительства РФ, является более широким понятием, чем денежно-кредитная политика Банка России. В свою очередь, денежно-кредитная политика центрального банка в любом государстве, в том числе и в Российской Федерации, является частью единой государственной экономической политики.

Порядок реализации полномочий Банка России по организации денежного обращения непосредственно связан с денежно-кредитной политикой, которую Банк России осуществляет совместно с Правительством РФ. Денежно-кредитная политика – политика государства, воздействующая и регулирующая количество денег в обращении с целью обеспечения стабильности цен, полной занятости населения и роста реального объема производства. Через денежно-кредитное обращение осуществляется воздействие на инфляцию, экономический рост, безработицу.

Стоит обратить внимание на то, что в Федеральном Конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ [4] в ст. 15 п. 1 указано, что Правительство РФ «обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики» независимо от каких-либо органов государственной власти, что порождает за собой очевидное противоречие с п. 1 ст. 4 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», в котором закреплено что Банк России «во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику». Д. В. Буданов полагает, что «несмотря на то, что до настоящего времени не было каких-либо острых конфликтных ситуаций между Правительством РФ и Банком России 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 еще не гарантирует учета Правительством РФ мнения Банка России. Российский законодатель не регламентировал процедуры и формы учета мнения Банка России при принятии Правительством РФ решений по вопросам денежно-кредитной политики» [5].

Основным проводником денежно-кредитной политики является Банк России. Денежно-кредитное регулирование – совокупность конкретных мероприятий Банка России, направленных на изменение денежной массы в обращении, объема кредитов, уровня процентных ставок и других показателей денежного обращения и рынка ссудных капиталов.

Несмотря на то, что согласно ст. 75 Конституции РФ Банк России не имеет эмиссионных ограничений, согласно федеральному закону «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» они есть и проявляются в том, что речь идет только об эмиссии наличных денег. Причем сама возможность, как и полномочия Банка России по безналичной эмиссии, не оговариваются в Федеральном законе «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)».

Денежное обращение в наличной и безналичной формах необходимо для обслуживания кругооборота товаров, а также нетоварных платежей и расчетов в процессе экономических отношений. А. Г. Братко указывает на то, что безналичные деньги (записи на счетах), с одной стороны, имеют огромное значение в экономике. С другой – учитывая, что Банк России осуществляет только эмиссию наличных денег, появляется возможность сравнительно бесконтрольного роста безналичных денег [6. С. 220; 7. С. 432]. Сложившаяся банковская практика и практика денежно-кредитного регулирования допускают осуществление кредитными организациями безналичной денежной эмиссии в процессе банковского кредитования. Однако существующая практика не является свидетельством законности, поскольку противоречит Конституции РФ.

Более частная проблема связана с тем, что законодательные инструменты и методы денежно-кредитного регулирования не увязаны с действующим механизмом денежной эмиссии. Банк России осуществляет безналичную эмиссию российских рублей в ходе

валютных интервенций, т. е. при покупке иностранной валюты на валютном рынке. Однако эта его деятельность, как и установление официального валютного курса, находятся вне пределов законодательного регулирования, поскольку они только упоминаются в Федеральном законе «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», однако порядок их реализации не закреплен.

Вопросы совершенствования денежной системы в большей степени зависят от условий и возможностей реализации полномочий Банка России в современных условиях, поэтому в целях совершенствования законодательства представляется необходимым внести коррективы в Федеральный Конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Одной из функций Банка России согласно ст. 4 ч. 1 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» является то, что он «во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику». Однако в ст. 15 Федерального Конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», в которой закрепляются полномочия Правительства Российской Федерации в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, представлена совершенно другая формулировка: Правительство РФ «обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики». Учитывая роль Банка России, имеет смысл представить данную статью в следующей редакции: «совместно с Банком России обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики».

В вопросе функции эмиссии наличных денег, в силу которой у Банка России присутствует монополия на осуществление данного вида деятельности, остается открытым вышеупомянутая эмиссия безналичных денег. В связи с этим необходимо дополнить ст. 4 ч. 2 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» и представить часть «монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение» в виде «монополично осуществляет эмиссию наличных и безналичных денег и организует наличное денежное обращение».

Такие изменения позволят усилить позицию Банка России в государственном аппарате и положительно отразятся на непосред-

ственной реализации полномочий в области денежного обращения как ведущего звена финансовой системы страны.

Старая редакция	Новая редакция
Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ст. 15 п. 1:	
«обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики»	«совместно с Банком России обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики»
Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», ст. 4 п. 2:	
«монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение»	«монопольно осуществляет эмиссию наличных и безналичных денег и организует наличное денежное обращение»

Список литературы

1. Козлов Ю. М., Фролов Ю. С. Научная организация управления и право. М., 1986.
2. Тосунян А. Г. Государственное управление в области финансов и кредита в России. М., 1997.
3. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
4. Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Прави-

тельстве Российской Федерации». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

5. Буданов Д. В. О правосубъектности Банка России в сфере организации наличного денежного обращения // Право и экономика. 2008. № 7.

6. Братко А. Г. Центральный банк и банковская система России. М., 2001.

7. Братко А. Г. Банковское право России. М., 2003.

Материал поступил в редколлегию 09.04.2010

V. A. Zagrivnyj

BANK OF RUSSIA AS THE REGULATOR OF CURRENCY: GAPS IN LEGISLATION

This article includes the currency as one of the main goals of the public policies, as the main activity of the Bank of Russia, and describes several gaps in legislation that exist.

Keywords: Bank of Russia, regulation, currency, legislation.