

§6

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: БИЗНЕС, ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ

О.М. Крылов

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТА ВЕДЕНИЯ ПО ВОПРОСУ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Конституция РФ закрепляет основы организации денежного обращения в Российской Федерации, одна из которых разграничивает предмет ведения между РФ и субъектом РФ по денежной эмиссии (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.).

Предметом конституционно-правового регулирования организации денежного обращения в рассматриваемом случае являются отношения, возникающие по поводу устройства федеративного государства («Федеративное устройство» (гл. 3 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.). Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами является одним из признаков любого федеративного государства и одной из ключевых проблем, требующей определенного конституционного решения¹. В связи с этим представляет интерес ее решение в советских конституциях и конституциях зарубежных федеративных государств.

В п. «ж» ст. 49 Конституции (Основном законе) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (далее — РСФСР) (Постановление 5 Всероссийского съезда Советов, принятое в заседании 10 июля 1918 г.) была закреплена норма, устанавливающая, что ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета подлежат все вопросы общегосударственного значения, как-то: установление и изменение системы мер, весов и денег на территории РСФСР.

¹ См.: Карапетян Л.М. Федеративное устройство российского государства. — М., 2001. — С. 6; Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. — М., 2006. — С. 24; Родионова А.К. Организационные и функциональные признаки федерализма // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 1.

С принятием Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик (далее — СССР) от 31 января 1924 г. эта норма, с несколько изменившимся содержанием, находит в нем свое закрепление. В частности, в п. «м» ст. 1 главы первой Основного Закона (Конституции) СССР от 31 января 1924 г. устанавливалось, что ведению СССР в лице его высших органов подлежат установление единой денежной и кредитной системы.

В Конституции (Основном законе) СССР от 6 декабря 1936 г. рассматриваемая норма вновь претерпевает изменения. В п. «о» ст. 14 Конституции (Основном законе) СССР от 6 декабря 1936 г. устанавливалось, что ведению СССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления подлежит руководство денежной и кредитной системой. Именно в таком виде она предстает и в п. 6 ст. 73 Конституции (Основном законе) СССР от 7 октября 1977 г.

Таким образом, между конституциями, действовавшими в советский период времени и Конституцией РФ от 12 декабря 1993 г. по вопросу разграничения рассматриваемого предмета ведения прослеживается определенная преемственность.

Однако заметим, что в действующей Конституции РФ вопрос разграничения предмета ведения между РФ и субъектами РФ касается исключительно денежной эмиссии, а не руководства единой денежной системой (как в советских конституциях).

Представляется, что переход по вопросам разграничения предметов ведения от руководства единой денежной системой (Конституции СССР) к денежной эмиссии (Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.) неоправданно сужает вопросы ведения федеративного государства.

Категория «денежная система» законодательно не закреплена. Это обстоятельство предопределяет наличие разнообразных точек зрения на предмет ее содержания. Большинство из них основывается на положениях утратившего силу закона о денежной системе (ст. 2 закона РФ от 25 сентября 1992 г. «О денежной системе Российской Федерации»)². В соответствии с ним денежная система РФ состоит из следующих элементов: официальная денежная единица, эмиссия наличных денег, организация и регулирование денежно-обращения.

Имеются и иные точки зрения. К.С. Бельский под денежной системой понимает в самом общем виде исторически сложившуюся в данной стране группу денежных знаков, с помощью которой государство организует денежное обращение³. О.Н. Горбунова включает в денежную систему следующие элементы: наименование денежной единицы, порядок обеспечения денежных знаков, структура денежной массы в обороте, виды денежных форм, порядок прогнозного планирования денежного оборота, порядок установления валютного курса, порядок кассовой дисциплины в хозяйстве, кассовые операции, порядок расчетов с использованием различных денежных форм⁴.

Так или иначе, по-разному определяя структуру денежной системы РФ, авторы, по сути, едины во мнении: денежная система — совокупность форм и методов организации денежного обращения в государстве, сложившаяся исторически и закреплённая нормами права⁵.

Денежная эмиссия представляет собой выпуск денег в обращение. В указанном качестве она является лишь одним из элементов денежной системы. Следовательно, можно предположить, что имеется возможность осуществления правового регулирования иных элементов денежной системы (организации денежного обращения) на уровне субъекта РФ. Это вытекает из того, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.).

Попытки осуществления правового регулирования организации денежного обращения субъектами

РФ, в действительности, происходили. Например, государственные полномочия РФ в денежно-кредитной сфере, в том числе в вопросах денежной эмиссии, некоторыми субъектами РФ были перераспределены в их (субъектов РФ) собственное ведение или в совместное ведение РФ и субъектов РФ (см., например, Конституцию Республики Тыва)⁶.

Недостатки юридической техники предопределяют корреляцию нормы о денежной эмиссии с нормой о проведении единой денежной политики (ст. 114, п. «б» ч. 1, Конституции РФ от 12 декабря 1993) как обязательное условие для определения объема вопросов ведения РФ в рассматриваемой плоскости. Схожая ситуация изложена в постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абзаца двадцать второго ст. 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»

Отметим также, что современное правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации осуществляется исключительно федеральным законодательством.

Пределы и объем конституционно-правового регулирования денежного обращения определяет теория современной конституции. Как правило, выделяются четыре главных компонента, взаимосвязи между которыми составляют основное содержание конституции: индивид, коллектив, государство и общество⁷.

Территориальную организацию федеративного государства характеризует такой элемент устройства государства, как разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами. В Российской Федерации сама федерация является государством, которому принадлежит государственный суверенитет, в то время как субъекты федерации являются государственными образованиями. Разграничение предметов ведения осуществляется на основе кооперативного федерализма, когда имеется перечень совместных полномочий федерации и ее субъектов. При таких обстоятельствах наиболее важные направления деятельности относят к ведению федерации, а все остальные — к совместному ведению.

Организация денежного обращения, как направление деятельности, формирует элемент образа жизни

² Закон РФ от 25 сентября 1992 г. № 3557-1 «О денежной системе Российской Федерации» (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 1995 № 65-ФЗ).

³ См.: Бельский К.С. К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. — 2005. — № 8.

⁴ См.: Финансовое право / Отв. ред. О.Н. Горбунова. — М., 2005. — С.506.

⁵ См.: Финансовое право / Отв. ред. Н.И. Химичева. — М., 2011. — С. 700.

⁶ См.: Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. — М., 2003. Глава 4. Параграф 3.

⁷ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. — М., 2007. — С. 116.

человека, устанавливает средства мотивации трудовой деятельности, обеспечивает осуществление финансовой деятельности государства, осуществление гражданского оборота в обществе и многое другое⁸. Естественно, что этот вопрос должен быть отнесен к ведению РФ.

В современных федеративных государствах разграничение предмета ведения по вопросу организации денежного обращения на конституционном уровне решается по-разному⁹. Условно их можно классифицировать на следующие группы.

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 01 мая 1853 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.¹⁰ 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 политики.

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

⁸ Крылов О.М. Организация денежного обращения как функция государства // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 4.

⁹ 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.р, 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 по адресу: <http://www.uznal.org/constitution.php>.

¹⁰ Текст договора использован из книги: Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М., 2008.

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 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.).

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.

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 эмиссии.

На основании изложенного представляется целесообразным внести изменения в п. «ж» ст. 71 Конституции РФ от 12 декабря 1993 путем замены слов «денежная эмиссия» на слова «организация денежного обращения».

Список литературы:

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — М.: Норма, 2004.
2. Карапетян Л.М. Федеративное устройство российского государства. — М.: Изд-во «НОРМА», 2001.
3. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. — М.: Юрист, 2006.
4. Родионова А. К. Организационные и функциональные признаки федерализма // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 1.
5. Бельский К.С. К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. — 2005. — №8.
6. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. О.Н. Горбунова. — М., 2005.
7. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. — М.: Норма, 2011.
8. Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. — М.: Аванта+, 2003.
9. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. — М.: Норма, 2007.
10. Крылов О.М. Организация денежного обращения как функция государства // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 4.
11. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М, 1999.
12. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / под ред. В.В. Маклакова. — М.: Волтерс Клувер, 2006.
13. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М.: ИНФРА-М, 2008.

References (transliteration):

1. Baglay M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. — M.: Norma, 2004.
2. Karapetyan L.M. Federativnoe ustroystvo rossiyskogo gosudarstva. — M.: Izd-vo «NORMA», 2001.
3. Glichich-Zolotareva M.V. Pravovye osnovy federalizma. — M.: Yurist', 2006.
4. Rodionova A.K. Organizatsionnye i funktsional'nye priznaki federalizma // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2011. — № 1.

Административное и муниципальное право: бизнес, экономика, финансы

5. Bel'skiy K.S. К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. — 2005. — №8.
6. Geyvandov Ya.A. Sotsial'nye i pravovye osnovy bankovskoy sistemy Rossiyskoy Federatsii. — М.: Avanta+. 2003.
7. Khabrieva T.Ya., Chirkin V.E. Teoriya sovremennoy konstitutsii / T.Ya. Khabrieva, V.E. Chirkin. — М.: Norma, 2007.
8. Konstitutsii gosudarstv Evropeyskogo Soyuz. Pod obshchey redaktsiey L.A. Okun'kova. М.: Izdatel'skaya gruppya NORMA — INFRA-M, 1999.
9. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: ucheb. Posobie /pod red. V.V. Maklakova. — — М.: Volters Kluver, 2006.
10. Evropeyskiy Soyuz: Osnovopolagayushchie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami. — М.: INFRA-M, 2008.