

О правовых инструментах управления денежной массой

Е. Л. Васянина

Институт государства и права Российской академии наук,
Москва, Российская Федерация

В статье рассматривается проблема, обусловленная, оказавшимся в межотраслевом пространстве механизмом управления денежной массой, что не позволяет обеспечить скоординированность действий Банка России и Правительства Российской Федерации в сфере функционирования финансовой системы государства.

Цель настоящей публикации заключается в попытке разработать правовой инструментарий управления денежной массой, обеспечивающий финансовую стабильность Российского государства и способствующий его экономическому развитию.

Ключевые слова: денежная масса, финансы, валюта, Банк России, Правительство РФ, кредит, бюджет, финансовые институты развития, денежно-кредитная политики, бюджетная политика.

Для цитирования: Васянина Е. Л. О правовых инструментах управления денежной массой // Ленинградский юридический журнал. – 2023. – № 4 (74). – С. 108–120. DOI: 10.35231/18136230_2023_4_108. EDN: UDQGUP

Original article
UDC 346.6
EDN: UDQGUP
DOI: 10.35231/18136230_2023_4_108

About Legal Instruments for Money Supply Management

Elena L. Vasyanina

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,
Moscow, Russian Federation

Caught in the intersectoral space, the money supply management mechanism does not allow for the coordination of the actions of the Bank of Russia and the Government of the Russian Federation in the field of the functioning of the financial system. The purpose of this article is to develop legal tools for managing the money supply, ensuring the financial stability of the Russian state and contributing to its economic development.

Key words: money supply, finance, ruble, Bank of Russia, Government of the Russian Federation, credit, budget, financial institutions of development, monetary policy, budget policy.

For citation: Vasyanina, E. L. (2023) O pravovyh instrumentah upravlenija denezhnoj massoj [About legal instruments for money supply management]. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No. 4 (74). Pp. 108–120. (In Russian). DOI: 10.35231/18136230_2023_4_108. EDN: UDQGUP

Введение

Ключевая задача финансово-правовой науки заключается в разработке юридических конструкций, обеспечивающих эффективное управление денежной массой, которая представляет собой «сумму денежных средств резидентов Российской Федерации (за исключением органов государственного управления и кредитных организаций)»¹. Понятие «денежная масса» не раскрывается в финансовом законодательстве. Упоминание о денежной массе содержится в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в Основных направлениях денежно-кредитной политики. Методы расчета денежной массы, теоретические и методологические положения по оптимизации структуры денежной массы разрабатываются экономистами².

Сегодня становится очевидно, что процесс управления денежной массой оказался в межотраслевом пространстве. В правовой науке до сих пор не разработаны юридические конструкции, обеспечивающие, с одной стороны, взаимодействие кредитного и бюджетного механизмов, а с другой – связь административно-правовых и финансово-правовых средств воздействия на финансовые потоки.

До сих пор не утрачивают актуальность проблемы, связанные с обеспечением устойчивости курса национальной валюты и гармонизацией инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики, решение которых имеет ключевое значение для обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации. Остроту обозначенных проблем можно продемонстрировать на примере появления такого необычного для российской эко-

¹ «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов» (утв. Банком России).

² Петрикова С. М. Методологические подходы к определению количества денег в обращении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. 24 с.; Греков И. Е. Формирование оптимальной структуры денежной массы и прогнозирование ее влияния на эффективность общественного развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2003. 23 с.

номики феномена, как «...неофициальный рынок рубля в офшорах»¹. Эта, как и большинство других проблем в сфере финансов, вызваны как беспрецедентным санкционным режимом в отношении России, требующим перенастройки финансовой системы государства, так и отсутствием юридических конструкций управления денежной массой.

Учитывая изложенное, цель настоящей статьи заключается в попытке разработать правовой инструментарий управления денежной массой, обеспечивающий финансовую стабильность российского государства и способствующий его экономическому развитию.

О полномочиях Банка России и Правительства Российской Федерации в сфере управления денежной массой

Сформированный в Российской Федерации механизм управления денежной массой оказался встроен в глобальную финансовую архитектуру. Это произошло в 90-е гг. XX в. и связано со вступлением России в МВФ, что существенно ослабило финансовый суверенитет государства. Построенная на доминировании доллара и возникшая в результате дипломатического маневра США, проведенного в период Второй мировой войны, глобальная финансовая архитектура привела к формированию основанной на государственном долге США мировой финансовой пирамиды, «создающей большие риски для экономик других стран»² и «...обслуживающей интересы золотого миллиарда»³. В связи с этим важное значение приобретает создание правовых условий раз-

¹ Шелудченко С. Минфин рассказал о появлении офшорного рынка рубля // Ведомости. 28 сент. 2023 г.

² Володин назвал госдолг США мировой финансовой пирамидой // Ведомости. 26 мая 2023 г.

³ Путин: мировая финансовая система обслуживает интересы «золотого миллиарда» // Ведомости. 29 сент. 2023 г.

вития самостоятельного, независимого от финансового влияния коллективного Запада денежно-кредитного механизма Российской Федерации.

Экономическим и управленческим потенциалом России проводится серьезная работа по устранению барьеров, препятствующих экономическому развитию государства, вводятся меры, способствующие укреплению финансового суверенитета Российской Федерации, среди которых: переход на расчеты по внешнеторговым контрактам в национальных валютах дружественных стран; ужесточение контроля за движением капитала; введение специальных экономических мер в отношении блокируемых лиц и др.

Проведенный анализ позволяет выявить несогласованность подходов Банка России и Правительства РФ по ряду важных для обеспечения финансовой стабильности государства направлений. Во многом это обусловлено отклонением от функционального подхода к правовому регулированию управления развитием экономики [1] и проявляется в расщеплении функции по управлению денежно-кредитным механизмом между ЦБ РФ, Правительством РФ и финансовыми институтами развития. Активная роль последних приводит к расширению процесса управления денежной массой вне рамок банковской и бюджетной системы [2].

В современных научных исследованиях акцент делается на проблеме, связанной с отсутствием скоординированности действий ЦБ РФ и Правительства РФ по поддержанию общего целевого уровня инфляции [3]. Ученые изучают процесс отражения монетарной политики на экономическом росте [5, с. 195], обращают внимание на целесообразность закрепления в нормативных правовых актах положений о регулировании денежно-кредитного механизма и инфляционных про-

цессов [8], высказывают идеи реформирования денежно-банковской системы на основе преобразования казначейства в банковскую структуру [9] и др.

Обозначенные выводы и направления исследований вызваны периодически возникающими разногласиями между Банком России и Правительством РФ по вопросам правового регулирования криптовалют, создания механизма контроля за движением капитала, борьбы с инфляцией. Разгорелась дискуссия Банка России с Министерством финансов РФ и Министерством экономического развития РФ по теме валютного контроля. Имели место разночтения по вопросам введения требования обязательной продажи экспортерами валютной выручки, создания мембраны между внутренним и внешним рынком рублей, обеспечивающей контроль за выводом капитала.

Долгое время финансовый мегарегулятор отказывался от предложений Правительства РФ по стабилизации криптовалютного рынка, ссылаясь на то, что «легализация криптовалют будет подспорьем для инвестиций в этот инструмент, который является финансовой пирамидой»¹. На деле же именно неурегулированность операций с децентрализованной цифровой валютой привела к тому, что криптовалюта превратилась в инструмент нелегальной деятельности на финансовом рынке. По данным ЦБ РФ, организаторы финансовых пирамид чаще всего получают средства от клиентов в виде криптовалют². Обозначенная проблема обусловлена недостатком юридических конструкций, обеспечивающих полноценный контроль за функционированием криптовалютного рынка.

¹ Целищев А. Центробанк РФ: криптовалюты являются финансовой пирамидой [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2022/04/06/17528317.shtml> (дата обращения 08.11.2023).

² URL: https://cbr-release.demo.pointid.ru/analytics/inside/2023_1/

Об интеграции кредитного и бюджетного механизмов

На фоне проводимого Банком России денежно-кредитного регулирования, основанного на плавающем курсе рубля и таргетировании инфляции, активизировалась работа регулятора денежной эмиссии, опосредованной бюджетным механизмом и основанной на принципах и инструментах бюджетной политики государства. Соответственно важное значение имеют вопросы взаимодействия кредитного и бюджетного механизмов в процессе формирования и исполнения эмиссионных финансовых обязательств. Однако в финансовом законодательстве указанные направления не находят должного закрепления.

Проведенный анализ позволяет констатировать, что положений финансового законодательства, закрепляющих параметры взаимодействия инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики, крайне мало. К их числу относятся: ст. 22 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно которой Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству Российской Федерации для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении; гл. 13.2. БК РФ, закрепляющая механизм взаимодействия Банка России и Министерства финансов РФ в рамках бюджетного правила.

Стойкое мнение законодателя о том, что регулятором денежной эмиссии является исключительно Банк России, привело к управлению денежной массой на основе выработанной экономистами политики «по типу инструментов, означающей управление отдельно денежно-кредитной и бюджетной сферами»¹. Вместе с тем создание платежеспособности участников гражданского

¹ Набиуллина против смешения бюджетной политики и ДКП [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finmarket.ru/news/5343656> (дата обращения 08.11.2023).

оборота обеспечивается не только ЦБ РФ и поднадзорными ему финансовыми организациями, но и с помощью бюджетного механизма. И денежно-кредитная, и бюджетная политика направлена на обеспечение денежной эмиссии, опосредованной, с одной стороны, банковской, а с другой стороны, бюджетной системой. Отсутствие комплексного подхода к управлению денежной массой дестабилизирует экономику, приводит к неконтролируемому росту цен на тех или иных рынках товаров. Достаточно вспомнить запущенный государством несколько лет назад механизм субсидирования льготной ипотеки, негативные последствия которого, по замечаниям регулятора, до сих пор проявляются в виде дисбалансов на ипотечном рынке.

Ужесточение Банком России денежно-кредитной политики ослабляет «эмиссионно-перераспределительную функцию кредита» [10, с. 6], что приводит к активизации действия бюджетного механизма, обеспечивающего эмиссию бюджетного рубля и передачу бюджетных средств в финансово-хозяйственный оборот. В результате наблюдается увеличение объемов докапитализации государственных фондов развития промышленности за счет федеральных средств, выделяемых из резервного фонда Правительства РФ¹ а в целях увеличения доступности заемных средств органами государственной власти субъектов РФ создаются государственные микрофинансовые организации². Прослеживается активное участие кредит-

¹ Об утверждении Правил предоставления и распределения в 2022 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации дополнительных мероприятий по финансовому обеспечению деятельности (докапитализации) региональных фондов развития промышленности в рамках региональных программ развития промышленности: постановление Правительства РФ от 18.04.2022. № 686.

² О некоммерческой организации «Московский областной фонд развития микрофинансирования субъектов малого и среднего предпринимательства»: постановление Правительства Московской области от 05.08.2009. № 637/27.

ных организаций в программе субсидирования проектного финансирования. Для этого субсидии из федерального бюджета предоставляются финансовому институту развития «ДОМ.РФ» для возмещения кредитным организациям недополученных доходов по кредитам, выданным в целях реализации проектов жилищного строительства¹.

Все изложенное приводит к появлению параллельной системы финансово-кредитных организаций, фондов, акционерных обществ, участвующих в финансовом обеспечении отраслей экономики за счет бюджетных средств.

Управление денежной массой не может осуществляться в отрыве от инструментов, способствующих устойчивости курса национальной валюты, который, в свою очередь, обеспечивается ценовой стабильностью, поддерживаемой Банком России. Далеко неслучайно увеличение ключевой ставки, к которому прибегает ЦБ РФ в целях поддержания устойчивости курса рубля, сопровождается применением инструментов защиты внутреннего рынка от необоснованного завышения цен, к числу которых относятся: фискальное обложение, введение демпферного механизма, устранение колебания уровня цен на внутреннем рынке посредством компенсации убытков производителям и т. д.

Разрозненность правовых конструкций, обеспечивающих регулирование ценообразования, оборот национальной и иностранной валюты, не позволяет создать необходимый уровень гарантий финансовой устойчивости Российской Федерации и не способствует формированию единого правового режима регулирования финансов, к которым не относятся и никогда не относились

¹ Об утверждении Правил возмещения кредитным организациям недополученных доходов по кредитам, выданным в целях реализации проектов жилищного строительства, и Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вклада в имущество акционерного общества «ДОМ.РФ», не увеличивающего его уставный капитал, для возмещения кредитным организациям недополученных доходов по кредитам, выданным в целях реализации проектов жилищного строительства: постановление Правительства РФ от 30.04.2020. № 629.

«...денежные отношения, возникающие между участниками гражданского оборота в связи с продажей товаров»¹, ошибочно причисляемые некоторыми представителями правовой науки к частным финансам.

Потребность в разработке правового инструментария, обеспечивающего интеграцию денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики, подтверждается появляющимися в научной литературе концепциями совместного регулирования цен и налогов [4], методологическими основами интеграции бюджетной и денежно-кредитной политики [6].

Заключение

Проведенный анализ позволил сформулировать ряд промежуточных выводов, которые могут иметь значение для развития финансово-правовой науки и финансового законодательства.

1. Правовой режим управления денежной массой зачастую необоснованно обеспечивается гражданско-правовыми институтами. Во многом это обусловлено сформированным на рубеже XX–XX вв. ошибочным утверждением, согласно которому «...монополия государства на денежное обращение превратит нормы о праве частной собственности в мертворожденные» [7]. Это привело к тому, что правовой режим кредитных обязательств, выступающих отправной точкой эмиссии кредитных денег как процедуры регулирования обращения денежной массы, обеспечивается преимущественно частноправовыми методами регулирования.

Правовое регулирование финансов должно основываться на интегративной модели строения права, обеспечивающей конвергенцию частноправовых и публично-правовых методов регулирования, в рамках которой

¹ Советское финансовое право: учеб. / отв. ред.: Г. С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. С. 7.

отрасли права выступают носителями целеполагания как процесса выбора целей регулирования общественных отношений. Такой подход будет способствовать синхронизации инструментов, обеспечивающих финансовую стабильность российского государства.

2. Оказавшийся в межотраслевом пространстве, механизм управления денежной массой не позволяет обеспечить скоординированность действий Банка России и Правительства Российской Федерации в сфере функционирования финансовой системы.

В этой связи возникает настоятельная необходимость в разработке юридической конструкции, обеспечивающей интеграцию денежно-кредитной и бюджетной политики, способствующей усилению уровня гарантий финансовой устойчивости Российской Федерации.

В контексте изложенного представляет интерес проведенная в Китае в марте 2023 г. административная реформа, которая фактически привела к подчинению Национального банка Китая Государственному совету КНР в целях разрешения проблем в финансовом секторе.

3. Эффективное управление денежной массой не представляется возможным без создания правовой модели интеграции оборота криптовалют в финансовую систему государства. Криптовалюта активно используется в финансово-хозяйственном обороте. По экспертным данным, Российская Федерация занимает 3-е место в мире по объему мировых майнинговых мощностей¹.

Учитывая изложенное, одним из направлений совершенствования правовой модели управления денежной массой можно считать создание механизма правового регулирования криптовалютного рынка, в рамках которого в качестве ключевых правовых инструментов регу-

¹ Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/44519/> (дата обращения: 08.11.2023).

лирования майнинга как способа создания децентрализованных цифровых валют следует назвать: прежде всего *конструкцию элементов налогообложения майнинга и оборота криптовалют, позволяющей определить момент возникновения налоговой базы и порядок ее исчисления; процедуру выдачи лицензии на осуществление конвертации законных средств платежа в цифровую валюту, что позволит усилить контроль за оборотом криптовалюты.*

Список литературы

1. Бачило И. Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с.
2. Васянина Е. Л. Управление денежной эмиссией // Пролог: журнал о праве. – 2023. – № 2. – С. 62–70.
3. Дахненко С. С., Венгеровский Е. Л. Направления денежно-кредитной политики зарубежных стран, связанные с повышением устойчивости финансовой системы и конкурентоспособности банковского сектора // Банковское право. – 2019. – № 1. – С. 51–56.
4. Захарова Т. А. Денежно-финансовый механизм преобразования экономики России в направлении ее переориентации на максимизацию синергетического эффекта: научное издание. – М.: Дашков и К°, 2009. – 48 с.
5. Защита государственного суверенитета – опыт Евросоюза и европейских стран: коллективная монография / отв. ред. В. Б. Белов. – М.: ИЕ РАН; Весь мир, 2018. – 204 с.
6. Концептуальные модели интеграции денежно-кредитной и бюджетной политики: коллективная монография / под ред. В. А. Слепова. – М.: РУСАЙНС, 2024. – 160 с.
7. Лукашевич Д. А. Юридические основы формирования рыночной экономики в СССР в период перестройки. М.: Родина, 2021. – 478 с.
8. Саттарова Н. А., Бойко Н. Н. Защита и обеспечение устойчивости рубля: отдельные вопросы правового регулирования // Юрист. – 2023. – № 4. – С. 42–46.
9. Скобликов Е. А. Общая или новая теория денег: монография. – М. ФЛИНТА. 2019. – 224 с.
10. Финансово-кредитный механизм и банковские операции / под. ред. В. И. Букато, М. Х. Лапидуса. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 272 с.

References

1. Bachilo, I. L. (1976) *Funkcii organov upravleniya. Pravovye problemy oformleniya i realizacii* [Functions of management bodies. Legal problems of registration and implementation]. Moscow: Yurid. lit. (In Russian).
2. Vasyanina, E. L. (2023) *Upravlenie denezhnoj emissiej* [Money issue management]. *Prolog: zhurnal o prave – Prologue: Journal of Law*. No. 2. Pp. 62–70. (In Russian).
3. Dahlenko, S. S., Vengerovskij, E. L. (2019) *Napравleniya denezhno-kreditnoj politiki zarubezhnyh stran, svyazannye s povysheniem ustojchivosti finansovoj sistemy*

my i konkurentosposobnosti bankovskogo sektora [Directions of monetary policy of foreign countries related to increasing the stability of the financial system and the competitiveness of the banking sector]. *Bankovskoe pravo – Banking law*. No. 1. Pp. 51–56. (In Russian).

4. Zaharova, T. A. (2009) *Denezhno-finansovyy mekhanizm preobrazovaniya ekonomiki Rossii v napravlenii ee pereorientatsii na maksimizatsiyu sinergeticheskogo efekta: nauchnoe izdanie* [Monetary and financial mechanism of transformation of the Russian economy in the direction of its reorientation to maximize the synergetic effect. Scientific publication]. Moscow: Dashkov i K°. (In Russian).

5. Belov, V. B. (2018) (ed.) *Zashchita gosudarstvennogo suvereniteta – opyt Evrosoyuza i evropejskih stran: kollektivnaja monografiya* [Protection of state sovereignty – the experience of the European Union and European countries. Collective monograph]. Moscow: IE RAN; Ves' mir. (In Russian).

6. Slepov, V. A. (2024) (ed.) *Konceptual'nye modeli integracii denezhno-kreditnoj i byudzhetnoj politiki: kollektivnaja monografiya* [Conceptual models of integration of monetary and budgetary policy. Collective monograph]. Moscow: RUSAJNS. (In Russian).

7. Lukashevich, D. A. (2021) *Yuridicheskie osnovy formirovaniya rynochnoj ekonomiki v SSSR v period perestrojki* [Legal foundations of the formation of a market economy in the USSR during the period of perestroika]. Moscow: Rodina. (In Russian).

8. Sattarova, N. A., Bojko, N. N. (2023) *Zashchita i obespechenie ustojchivosti rublya: ot del'nye voprosy pravovogo regulirovaniya* [Protection and ensuring the stability of the ruble: separate issues of legal regulation]. *Yurist – Lawyer*. No. 4. Pp. 42–46. (In Russian).

9. Skoblikov, E. A. (2019) *Obshchaya ili novaya teoriya deneg: monografiya* [General or new theory of money: Monograph]. Moscow: FLINTA. (In Russian).

10. Bukato, V. I., Lapidusa, M. H. (1991) *Finansovo-kreditnyj mekhanizm i bankovskie operacii* [Financial and credit mechanism and banking operations]. Moscow: Finansy i statistika. (In Russian).

Об авторе

Васянина Елена Леонидовна, доктор юридических наук, Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Российская Федерация, ORCID ID: 0000-0002-6128-2668, e-mail: elenavasinina@yandex.ru.

About the author

Elena L. Vasyanina, Dr. Sci. (Law), Institute of State and Law Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation, ORCID: 0000-0002-6128-2668, e-mail: elnavasianna@yandex.ru

Поступила в редакцию: 10.11.2023
Принята к публикации: 27.11.2023
Опубликована: 30.12.2023

Received: 10 November 2023
Accepted: 29 November 2023
Published: 30 December 2023