

УДК 34 DOI: 10.14451/2.188.9

Механизм регулирования денежного обращения (правовые вопросы)

© 2024 **Васянина Елена Леонидовна**

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, доктор юридических наук. Институт государства и права Российской академии наук, Россия, Москва.

E-mail: elenavasianina@yandex.ru

Ключевые слова: денежно-кредитный механизм, эмиссия денег, Банк России, бюджет, денежно-кредитная политика, бюджетная политика, деньги, денежное право, финансовое обязательство, административная реформа.

В связи с возрастанием значения проблем в сфере регулирования денежного обращения возникает потребность в разработке правового инструментария, обеспечивающего управление денежной массой, способствующего поддержанию ценовой стабильности, контролю над движением капитала, оборотом криптовалют и т.д.

Определяя элементы механизма правового регулирования денежного обращения, автор акцентирует внимание на проблему слабой координации действий Банка России и Правительства РФ в финансовой сфере. Делает вывод о том, что в целях соотношения ресурсов Банка России и бюджета, играющих ключевую роль в развитии механизма денежного обращения, обеспечить интеграцию действий финансового мегарегулятора с задачами Правительства РФ можно посредством формирования и применения юридической конструкции финансового обязательства, условия возникновения и исполнения которого должны задавать параметры для сбалансированного применения лежащих в основе создания платежеспособности участников гражданского оборота кредитного и бюджетного механизмов.

Масштабные, беспрецедентные экономические санкции, введенные в отношении России странами коллективного Запада, стали лакмусовой бумагой, выявившей слабые стороны в правовом регулировании денежного механизма, серьезные препятствия на пути развития которого вызваны несовершенством валютного, банковского, бюджетного и налогового законодательства, обеспечивающего правовой режим денежных обязательств. Об этом свидетельствуют много-

численные схемы вывода капитала, легализации преступных доходов, реализуемые как посредством цифровых технологий и использования криптовалют, так и не связанными с цифровой трансформацией экономики способами. Разрозненность юридических конструкций, разные подходы к пониманию правовой природы денег, сложившиеся в финансово-правовой, гражданско-правовой и экономической науке, неоднородные правовые условия осуществле-

ния операций с наличными, безналичными, электронными, цифровыми и бюджетными рублями – все это существенно осложняет развитие механизма правового регулирования денежного обращения. Нередкими являются случаи, когда применяемые инструменты управления денежно-кредитной сферой не способствуют экономическому развитию государства, но нацелены на удовлетворение потребностей конкретных участников денежно-кредитной системы – банков, правовые средства регулирования деятельности которых подчинены идее прибыльной спекуляции, что зачастую идет в разрез с интересами публично-правовых образований и граждан. Достаточно вспомнить использование банками кредитов Банка России для приобретения ОФЗ, размещаемых Минфином для финансового обеспечения государственных расходов, предоставление коммерческих кредитов регионам в рамках процедуры докапитализации банковской системы, спровоцировавших высокую долговую нагрузку субъектов РФ, применение субординированных инструментов и т.д.

Назревшие вопросы совершенствования механизма регулирования денежного обращения привели к активизации как экономических [4; 20], так и правовых исследований по вопросам развития денежно-кредитной системы государства. Появляются работы ученых-правоведов, в рамках которых в системе финансового права выделяется такой регулятивный комплекс, как правовое регулирование денежного обращения (денежное право) [2; 7; 10; 14], основное назначение которого состоит в обеспечении интеграции правового инструментария, регулирующего движение денег, охватываемых разными правовыми режимами. Исследуется процесс внедрения новых форм платежных средств в денежный оборот [17], изучается современная система средств платежа [9] и т.д.

Механизм регулирования денежного обращения, охватывающий совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих движение денежной массы в наличной, безналичной, а теперь и в цифровой форме, включает в себя не

только инструменты, с помощью которых происходит перераспределение платежных средств между участниками гражданского оборота соразмерно их экономической активности. К числу операций, обеспечивающих управление денежной массой, относятся денежные реформы и денонминация [5, с. 197]. В советскую эпоху в качестве одного из ключевых средств управления процессом движения денег выступал кредитный план государства, в котором были «выражены контрольно-регулирующие функции Государственного банка как кредитного, расчетного и эмиссионного центра» [16].

Сегодня для формирования отвечающего экономическим потребностям государства механизма правового регулирования денежного обращения требуется разработка правовых средств, к которым относятся

1. юридические конструкции управления денежной массой, которые должны прийти на смену правовому инструментарию, применяемому в период плановой экономики;
2. правовые условия и средства создания собственных трансграничных механизмов платежей, способных обеспечить в условиях беспрецедентных по своим масштабам экономических санкций осуществление расчетов по внешнеэкономическим контрактам;
3. правовые инструменты контроля над движением капитала, которые, с одной стороны, должны препятствовать незаконному выводу денежных средств их страны, а с другой – обеспечивать регулирование появившегося в новых экономических реалиях офшорного рынка рублей;
4. правовые средства регулирования оборота криптовалют, активно используемых в финансово-хозяйственном обороте;
5. меры, направленные на поддержание ценовой стабильности как важнейшего условия обеспечения устойчивости национальной валюты, оказывающего непосредственное влияние на исполнение денежных обязательств;
6. «чрезвычайные правовые режимы» [15, с. 58] регулирования денежной массы, способству-

ющие резистентности денежного механизма к экономическим кризисам;

7. правовые средства и методы взаимодействия Банка России и Правительства РФ;
8. юридические конструкции, обеспечивающие баланс денежно-кредитной политики и экономического роста т.д.

Избегая детального анализа перечисленных инструментов, отмечу, что одна из серьезных проблем, препятствующих развитию денежно-кредитного механизма, заключается в слабой координации действий Банка России и Правительства РФ. Учитывая подходы, выработанные в экономической науке, можно констатировать, что обозначенная проблема является следствием оторванности денежно-кредитной политики от других видов политики, включая развитие финансовых рынков, международных платежей и финансовой стабильности [11]. В результате применяемый Банком России режим процентной политики выступает ограничителем роста в большинстве отраслей экономики [18], приводит к экспансии бюджетно-правового механизма, последствия которой вызывают нарастание государственного долга.

С учетом направлений развития финансового законодательства, несогласованность инструментов регулирования денежного обращения вызвана не столько отсутствием конкретизации в законе о Центральном банке РФ форм и способов взаимодействия Банка России и Правительства РФ, сколько неразработанностью юридических конструкций, обеспечивающих баланс денежно-кредитной политики и экономического роста на фоне монопольной власти Банка России в сфере управления финансовой системой.

С точки зрения подходов, выработанных в теории административного права, слабое взаимодействие ЦБ РФ и федеральных органов исполнительной власти по вопросам обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации и управления денежно-кредитным механизмом объясняется тем, что функции этих органов не в полной мере соответствуют их компетенции и средствам ее реализации [15]. В частности

это вызвано отсутствием в актах, закрепляющих статус субъектов публично-правовых отношений, четких рамок компетенции и взаимоотношений [19, с. 242], что на сегодняшний день привело к расщеплению функции по управлению денежно-кредитным механизмом между ЦБ РФ, Правительством РФ и финансовыми институтами развития. Последние играют активную роль в распределении кредитов и бюджетных средств между хозяйствующими субъектами, а фактически осуществляют передачу денег в экономику в обход банковской и бюджетной системы.

Представляется, что возникший дисбаланс в управлении денежным механизмом может быть устранен двумя способами.

Во-первых, с помощью юридических конструкций, обеспечивающих интеграцию денежно-кредитной и бюджетной политики. В актах финансового законодательства сегодня крайне мало подобных положений, в результате чего механизм управления денежной массой оказался не обеспечен необходимым правовым инструментарием, который должен был прийти на смену правовым средствам регулирования оборота денег в условиях плановой экономики. Полагаю, что проблема может быть решена посредством юридической конструкции финансового обязательства, условия возникновения и исполнения которого должны задавать параметры для сбалансированного применения лежащих в основе создания платежеспособности участников гражданского оборота кредитного и бюджетного механизмов. На сегодняшний день примером такого типа финансового обязательства, закрепляющего критерии взаимодействия бюджетно-правовых инструментов и проводимых Банком России операций, служат возникающие в рамках бюджетного правила правоотношения по поводу пополнения и использования средств Фонда национального благосостояния.

Во-вторых, сближение целей денежно-кредитной и бюджетной политики можно достичь посредством проведения административной реформы, направленной на изменения статуса Банка России. Обозначенный подход

обсуждается в литературе, а в рамках развернувшейся дискуссии высказываются даже радикальные предложения о том, что Банк России следует уравнивать по статусу с федеральным министерством [8], а Минфин России наделить полномочиями по осуществлению эмиссии цифрового рубля [3] и т.д.

Идея о проведении административной реформы, цель которой заключается в подчинении Банка России Правительству РФ или федеральному министерству, не является новой. Учитывая тот факт, что «...банк имеет свой резерв вне финансовой системы для осуществления денежной эмиссии, а бюджет использует резерв в пределах финансовой системы» [6, с. 66], в целях обеспечения соотношения ресурсов банка и бюджета в советскую эпоху Госбанк СССР находился в подчинении Минфина или Правительства [13].

Зависимость центральных банков от министерств присутствует в правовых моделях управления денежно-кредитным механизмом, созданных другими государствами. Например, на основании данных, заимствованных учеными из официальных документов, Казначейство Великобритании официально владеет акциями Банка Англии, определяет цели монетарной и финансовой политики, ответственно за банковское и финансовое регулирование [1, с. 24]. А на основании реформы, стартовавшей в Китае в марте 2023 года, Государственному Совету КНР пе-

редана часть функций Народного банка Китая в целях более эффективного управления финансовой сферой.

Проведенный анализ позволил сформулировать следующие выводы.

1. В целях соотношения ресурсов Банка России и бюджета, играющих ключевую роль в развитии механизма денежного обращения, усилить координацию действий финансового мегарегулятора (Банка России) и Правительства РФ можно двумя способами, *во-первых*, посредством применения юридической конструкции финансового обязательства, условия возникновения и исполнения которого должны задавать параметры для сбалансированного применения кредитного и бюджетного механизмов; *во-вторых*, в результате проведения административной реформы и подчинения Банка России Министерству финансов РФ или Правительству РФ.
2. В условиях активизации экономических и правовых исследований по вопросам совершенствования механизма регулирования денежного обращения целесообразно продолжить изучение процессов ценообразования, их взаимосвязи с денежным обращением, поскольку именно «...политика цен в значительной мере определяет объем денежного оборота, его структуру и направление его потоков» [12, с. 48].

Библиографический список

1. Ануреев С. В. Денежно-кредитная и бюджетная политика, диспропорции и кризисы : монография. – 2-е изд. – М. : КноРус, 2020. – С. 204.
2. Валентиновна Г. М. Денежная эмиссия и денежное обращение в Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования : дис. ... канд. юридических наук : 12.00.04 / Валентиновна Гудкова Марина. – Саратов, 2021.
3. Васянина Е. Л., Шапсугова М. Д. Публично-правовые и частноправовые начала в механизме регулирования денежной эмиссии // Банковское право. – 2021. – № 5. – С. 28–37.
4. Владленовна С. И. Стратегия развития денежной системы : дис. ... д-ра экономических наук : 5.2.4 / Владленовна Стешенко Ирина. – 2023. – 187 с.
5. Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : Ученое пособие. – 2-е изд. – М. : Новый Юрист, 1998. – 197 с.
6. Докладная записка М. И. Боголепова «Основы денежной политики» 20 декабря 1944 года. По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации, Выпуск 14. Госбанк СССР и Минфин СССР в процессе ресурсного регулирования (ведомственные материалы). – М., 2013. – С. 66.
7. И.И. К. Право денежного обращения : курс лекций. – М. : Магистр : Ифра-М, 2013. – 252 с.
8. Калинин Г. И. Полномочия Президента и Правительства по административно-правовому регулированию банковской сферы в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 5. – С. 33–46.

9. Криптовалюта как средство платежа: частноправовой и налоговый аспекты : монография. – М. : Проспект, 2024. – 352 с.
10. Львовна А. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юридических наук : 12.00.04 / Львовна Арзуманова Лана. – М., 2014.
11. Медведев И. Д., Солнцев О. Г. Денежно-кредитная политика Банка России в условиях структурной трансформации экономики // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. – 2023. – № 2. – С. 6–28.
12. По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации. Выпуск 8. Денежное обращение в СССР в 1976–1985 годах (ведомственные материалы). – М., 2009. – С. 48.
13. Постановление Постановление Совета министров СССР от 22 мая 1946 № 1078.
14. Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право) : монография / Н. М. Артемов [и др.]. – М. : Норма : Инфра-М, 2016. – 94 с.
15. Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации : монография. – Воронеж : Научная книга, 2023. – 354 с.
16. Ровинский Е. Кредитный план как основа возникновения финансовых правоотношений. – М. : Институт права Академии наук СССР. Секция финансового права, 1940. – 5 с.
17. Ручкина Г. Ф. Цифровой рубль: некоторые итоги внедрения новой формы денежного обращения // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2022. – 12 (255). – С. 76–81.
18. С.А. Б. Несогласованность целей в государственном управлении // Вестник Института экономики. – 2023. – № 6. – С. 78–108.
19. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – 2001.
20. Юрьевич С. Е. Модернизация механизма денежно-кредитного регулирования в Российской Федерации : дис. ... канд. экономических наук : 08.00.10 / Юрьевич Сакало Евгений. – М., 2016.