

УДК 33 DOI: 10.14451/2.211.20

О формировании правового механизма эмиссионно-монетарной политики

© 2026 **Васянина Елена Леонидовна**

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

E-mail: elenavasianina@yandex.ru

Ключевые слова: финансовое право, наука, правовой механизм, эмиссионно-монетарная политика, эмиссия, банк, Банк России, бюджет, финансовый суверенитет.

В статье рассматриваются назревшие вопросы совершенствования правового регулирования финансово-денежных отношений и выдвигается ряд взаимосогласованных обоснованных предложений по модернизации финансового законодательства, направленных на переориентацию эмиссионно-монетарного механизма на достижение национальных целей развития Российской Федерации с учетом происходящих корректировок современной финансовой политики государства.

По результатам проведенного анализа автор приходит к выводу о целесообразности изменения подхода к пониманию системы финансового права, развитие которого под воздействием фондовой теории привело к необоснованному преувеличению роли бюджета в развитии экономики, оставив институт эмиссионно-правового регулирования без должного внимания законодателя. Настоятельной необходимостью является проведение работы по совершенствованию правового механизма эмиссионно-монетарной политики, выступающего ключевым атрибутом финансового суверенитета государства.

Потребность в научных исследованиях, направленных на правовое обеспечение модернизации денежно-кредитной системы, обусловлена тем, что, начиная с 90-х гг. XX века развитие финансового законодательства пошло по неверному пути, ориентированному на западную финансовую архитектуру с опорой на разработанную в финансово-правовой доктрине фондовую теорию, что привело к гипертрофированной роли бюджета в развитии экономики. Это не дало возможность создать необходимый для укрепления финансового суверенитета государства право-

вой механизм эмиссионно-монетарной политики, тем самым не позволив разорвать замкнутый круг, в рамках которого наша страна, «...обладая несметными богатствами, не может обеспечить их разработку ввиду нехватки денег» [17, с. 9].

Несмотря на стремительное развитие финансового законодательства, ориентированного на правовое обеспечение цифровой трансформации финансово-денежной системы, на диверсификацию платежно-расчетных инструментов, на современном этапе государство снова

столкнулось с теми же проблемами, что и столетие назад, ряд из которых удалось преодолеть в период существования планового хозяйства. В частности, речь идет о вопросах, касающихся переориентации банков на кредитно-инвестиционную деятельность, о контроле за движением капитала и оборотом наличных денег. Без внимания законодателя остался вопрос о создании юридической конструкции управления денежной массой. И, наконец, не сформированным оказался правовой механизм эмиссионно-монетарной политики, играющий ключевую роль в процессе укреплении финансового суверенитета государства, который был ослаблен в результате произошедших на рубеже веков экономических преобразований.

Невзирая на то, что вопросы эмиссионного регулирования всегда являлись предметом острых политических дискуссий, научные исследования в части разработки широкого круга проблем в области финансов, кредита и денег долгое время проводились преимущественно в рамках экономической науки. А выработанные учеными-экономистами по обозначенным направлениям научных изысканий подходы не всегда находили должный отклик в юридической литературе.

В 1922 году в Народном комиссариате финансов РСФСР и Государственном банке РСФСР было положено начало ведомственных научных исследований, касающихся сущности денег, банковских критериев эмиссии и принципов эмиссионной политики [15]. В проведенных экономистами исследованиях, которые фактически сводились к изучению вопроса об определении объема денежной массы, необходимой и достаточной для обеспечения экономического роста, делаются выводы о том, что эмиссия не может служить источником кредитования таких хозяйственных процессов, которые не сопровождаются непосредственным увеличением товарной массы в обращении [16].

В написанной и опубликованной в 1948 г. работе Н. А. Вознесенского, посвященной исследованию экономики СССР в условиях военного времени, сформулированы важные выводы

о мерах, направленных на сдерживание роста инфляции в условиях увеличения выпускаемой в обращение денежной массы, к числу которых автор относит ужесточение контроля за себестоимостью продукции, издержками производства и ценами [4].

С середины 1970-х гг. в целях совершенствования финансово-денежного механизма активизировалось научное сотрудничество Госбанка СССР с Академией наук СССР, о чем свидетельствуют проведение с участием Института экономики АН СССР Всесоюзной научной конференции на тему «Проблемы денежного оборота в СССР», в резолюции по результатам которой было предложено активизировать научные исследования по проблемам взаимосвязей денежного обращения и ценообразования в целях дальнейшего повышения роли политики цен в денежном механизме государства [14].

Нуждающиеся в обличении в правовую форму выработанные учеными — экономистами выводы о критериях и принципах эмиссионной политики, к сожалению, на тот момент времени не нашли должного отражения в финансово-правовых исследованиях, которые, «...возобновившись, начиная с 1930 года после длительного перерыва, вызванного революционными преобразованиями» [9], были сфокусированы преимущественно на развитии теории бюджетного права, что в дальнейшем привело к необоснованному преувеличению роли бюджета в развитии экономики, надолго оставив институт эмиссионно-правового регулирования без надлежащего внимания законодателя.

На фоне скудного правового материала о денежном обращении, банковском кредитовании и расчетах [5; 12; 13], активное развитие получили такие правовые институты, как бюджетное, а позднее банковское и налоговое право, основы валютного регулирования и валютного контроля и т.д.

Общая часть финансового права, призванная объединить все эти многочисленные финансово-правовые институты, продолжая оперировать

не имеющим законодательного закрепления понятием «финансовая деятельность государства» [6], не сформировала необходимого правового инструментария, позволяющего усилить скоординированность денежно-кредитной и бюджетно-налоговой сфер, а правовой механизм эмиссионного регулирования, не оформленный должным образом, оказался лишь фрагментарно представлен в финансовом законодательстве.

Изложенное можно продемонстрировать на примере анализа федерального закона от 10 июля 2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в котором подробно представлен только порядок эмиссии наличных денег, включая основания для ее осуществления. Вместе с тем иные формы денежной эмиссии, в том числе эмиссия безналичных и кредитных денег, не нашли должного отражения в этом законе, равно как и в других актах финансового законодательства. Более или менее четко в федеральных законах от 24 июля 2023 г. № 340-ФЗ и от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ описан порядок осуществления эмиссии электронных денег и цифровых рублей, которая представляет собой не что иное, как процесс конвертации наличных или безналичных денег в иные, цифровые, их формы. Эмиссия же кредитных денег, осуществляемая поднадзорными Банку России кредитными организациями, приобрела цивилистические характеристики на основании положений ГК РФ о банковском кредите.

Учитывая изложенное, на современном этапе развития финансово-правовой науки целесообразно пересмотреть подход к пониманию системы финансового права, ключевую роль в рамках которой должен играть правовой институт эмиссионного регулирования, тенденции и закономерности развития которого требуют сквозного исследования и глубокого осмысления.

В рамках работы по совершенствованию правового механизма эмиссионно-монетарной политики, прежде всего, следует акцентировать внимание систематизации существующих форм денежной эмиссии, к числу которых, помимо

описанной в федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» эмиссии наличных денежных средств, относятся:

1. эмиссия безналичных денег, осуществляемая ЦБ РФ в форме рефинансирования кредитных организаций с учетом установленной регулятором ключевой ставки;
2. эмиссия кредитных денег, проводимая поднадзорными ЦБ РФ банками и иными финансовыми организациями;
3. денежная эмиссия, осуществляемая в форме мер количественного смягчения, применяемых ЦБ РФ, в целях предоставления банкам рублевой ликвидности;
4. денежная эмиссия, опосредованная механизмом санации банковской системы, источником функционирования которого выступает Фонд консолидации банковского сектора;
5. эмиссия бюджетного рубля, осуществляемая в предусмотренных финансовым законодательством формах финансирования бюджетных расходов, осуществляемых в условиях бюджетного дефицита; 6) эмиссия электронных денег и цифровых рублей [3].

Анализ существующих форм выпуска денежной массы в обращение позволит адекватно оценить потребность в применении необходимых инструментов сдерживания инфляции и избежать нарушения баланса целей монетарной и бюджетно-налоговой политики, что может стать причиной появления неправильных (искаженных) форм эмиссии, примерами которых являются: реструктуризация задолженности корпоративных заемщиков и индивидуальных предпринимателей [8], осуществляемая банками на основании рекомендаций Банка России; увеличение доли расщочки на рынке недвижимости, способствующей росту долговой нагрузки граждан; скрытое оформление банками микрозаймов вместо кредитов и др. [2].

Во-вторых, помимо системы учета производственных мощностей и природных ресурсов, являющихся «...единственным ограничением для

создания новых денег в современном государстве» [11], требуется анализ и оценка существующих правовых инструментов, ограничивающих денежную эмиссию, с точки зрения целесообразности их применения в условиях переориентации эмиссионно-монетарного механизма на достижение национальных целей развития государства.

Во-третьих, немаловажное значение в процессе формирования правового механизма эмиссионно-монетарной политики приобретает создание системного правового регулирования рынка криптовалют. Подготовленная Банком России концепция, согласно которой криптовалюты позиционируются в качестве валютных ценностей, которыми нельзя расплачиваться внутри страны [1], несомненно, направлена на усиление контроля за оборотом денежных знаков, эмиссия которых обеспечивается государством. Однако этого недостаточно для создания полноценной правовой модели интеграции оборота цифровых финансовых активов в финансовую систему государства. Дело в том, что сложившийся в законодательстве подход к регулированию криптовалют, с помощью которых в рамках созданного экспериментального правового режима обеспечивается трансграничный оборот товаров, не позволяет учитывать цифровые валюты в платежном балансе страны, что приводит к появлению «скрытого экспорта» [7] и, как следствие, — препятствует поддержанию исключительного статуса национальной валюты — российского рубля.

В-четвертых, развитие правового механизма денежной эмиссии требует разработки правового инструментария, усиливающего эффективность и скоординированность бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, в том числе: посредством переориентации банков на кредитно-инвестиционную деятельность; использования фискального обложения в качестве инструмента стабилизации уровня цен с помощью введения налога на сверхприбыль в целях преодоления ценовых разрывов на отдельных товарных рынках; коррекции влияния инфляционного налога на доходы участников гражданского оборота за

счет применения индекса-дефлятора к прогрессивной шкале подоходного налогообложения, что позволит увеличить пороги для применения повышенных налоговых ставок и уменьшить размер налогооблагаемого дохода; увязки закрепленных БК РФ принципов адресного и целевого характера использования бюджетных средств с показателями роста производительности труда и т.д.

В-пятых, растущая асимметрия в международной финансовой системе, способствующая экономической экспансии стран коллективного Запада, прибегающих к произвольной интерпретации норм международного права, требует формирования новых правовых подходов к управлению суверенными резервами государства не без учета созданного на сегодняшний день комплекса ответных правовых мер на действия стран ЕС и НАТО по применению механизма заморозки и изъятия суверенных активов Российской Федерации.

В-шестых, на фоне обострения геополитических противоречий функционирование эмиссионно-монетарного механизма потребовало создания правовых условий осуществления расчетов по международным операциям в национальной валюте, основанных на актах Президента РФ [10], решений Совета директоров и официальных разъяснениях Банка России.

Развитие правового режима, обеспечивающего процесс интеграции российской валюты в глобальную финансовую систему, должно быть направлено на разрешение возникающих в связи с этим проблем, вызванных появлением необычных для российской экономики феноменов, включая возникновение офшорного рынка рубля.

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

1. В целях совершенствования правового регулирования финансово-денежных отношений целесообразно изменить сформировавшийся в советскую эпоху подход к пониманию

- системы финансового права, развитие которого под воздействием фондовой теории привело к гипертрофированной роли бюджета в развитии экономики, оставив институт эмиссионно-правового регулирования, нуждающийся в сквозном исследовании и глубоком осмыслении, без должного внимания законодателя.
2. Настоятельной необходимостью является проведение работы по модернизации правового механизма эмиссионно-монетарной политики, выступающего ключевым атрибутом финансового суверенитета государства, развитие которого требует разработки правового инструментария, обеспечивающего управление денежной массой с учетом производственных мощностей, трудовых и природных ресурсов страны исходя из потребностей хозяйствующих субъектов.
 3. Признание особой значимости механизма эмиссионно-правового регулирования, развитие которого оказывает непосредственное влияние на формирование иных охватываемых системой финансового права правовых институтов, позволяет высветить проблему отсутствия необходимых правовых средств, обеспечивающих достижение баланса целей монетарной и бюджетно-налоговой политики, разрешение которой не представляется возможным без привлечения административно-правовых инструментов. В частности, затруднения в сфере денежно-кредитного регулирования, нередко возникающие в связи с разнонаправленностью действий финансового мегарегулятора и федеральных органов исполнительной власти, могут быть устранены посредством интеграции Банка России в систему органов публичной власти, не исключая возможность его подчинения Правительству РФ или Минфину России.
 4. В процессе формирования правового механизма эмиссионно-монетарной политики следует акцентировать внимание: на систематизации существующих форм денежной эмиссии; разработке системы учета ресурсов страны исходя из потребностей участников гражданского оборота; создании полноценной правовой модели интеграции оборота цифровых финансовых активов в финансовую систему государства, включая механизм учета криптовалют в торговом балансе страны; формировании правового режима управления суверенными активами, препятствующего экономической экспансии стран коллективного Запада; разработке правовых инструментов, усиливающих эффективность и скоординированность денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики; развитии правового режима, обеспечивающего процесс интеграции российской валюты в глобальную финансовую систему.

Библиографический список

1. Будущее рынка криптовалют: предложения Банка России. – URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=28213>.
2. *Васянина Е. Л.* Об основных направлениях совершенствования правовой модели финансово-кредитных отношений // Мониторинг правоприменения. – 2025. – № 2. – С. 40–45.
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. *Вознесенский Н. А.* Военная экономика СССР в период Отечественной войны. – М.: Госполитиздат, 1948. – С. 13–9.
5. *Гурвич М. А.* Финансовое право : учебник для юридических высших учебных заведений. – М.: Юридическое издательство, 1940. – 211 с.
6. *Запольский С. В.* Теория финансового права : научные очерки. – М.: РАП, 2010. – 371 с.
7. *Заруцкая Н.* Орешкин предложил учитывать криптовалюты в платежном балансе России / Ведомости. – 2025.
8. Информационное письмо Банка России от 23.05.2025 № ИН-08-23/85 «О реструктуризации задолженности заемщиков».
9. *Кобзарь-Фролова М. Н., Запольский С. В.* Академические размышления на тему предмета науки финансового права – науки об обязательствах // Правовая информатика. – 2025. – № 1. – С. 4–13.
10. Указы Президента Российской Федерации от 4 марта 2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами», от 8 августа 2023 г.

- № 589 «О специальном порядке проведения расчетов по внешнеторговым контрактам на поставку российской сельскохозяйственной продукции», от 1 марта 2022 г. № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» и от 18 марта 2022 г. № 126 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования».
11. Универсальная экономическая машина. Новый курс для России / А. М. Бабаков [и др.] ; под ред. А. М. Бабакова, О. И. Яриковой. — М. : Грифон, 2023. — 208 с.
 12. Финансовое право : учебник. — 3-е изд. — М. : Юристъ, 2004. — 749 с.
 13. Финансовое право Российской Федерации : учебник. — М. : Юристъ, 2004. — 576 с.
 14. Центральный банк Российской Федерации. По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации. Госбанк СССР и Минфин СССР в процессе ресурсного регулирования (ведомственные материалы). — М. : Центральный банк Российской Федерации, 2013. — 179 с.
 15. Центральный банк Российской Федерации. По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации. Денежные доходы и расходы населения 1924–1990 гг. — 2006. — 71 с.
 16. Центральный банк Российской Федерации. По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации. Опыт исследований в области денег и кредита в Наркомфине и Госбанке СССР в 1920-е годы. О подготовке плана денежного обращения на третью пятилетку, (1938–1942 годы). — 2007. — 119 с.
 17. *Череп-Спиридович А. И.* Как избавить Россию от экономического и политического рабства. — СПб. : Московское славянское общество в пользу ушачихся славян, 1911. — 52 с.