

УДК 34    DOI: 10.14451/2.183.9

# О формировании юридической конструкции, обеспечивающей укрепление финансового суверенитета государства

© 2023 **Васянина Елена Леонидовна**

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

E-mail: elenavasianina@yandex.ru

**Ключевые слова:** финансовый суверенитет, национальная валюта, денежно-кредитный механизм, правовая модель, отрасль права, финансовое право, Банк России, бюджет.

В настоящей статье обосновывается необходимость формирования юридической конструкции, обеспечивающей эффективное взаимодействие инструментов денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики посредством подчинения Банка России Правительству РФ. По мнению автора, это позволит интегрировать деятельность финансового мегарегулятора с задачами Правительства РФ по достижению цели устойчивого экономического развития государства.

Автор отмечает, что правовое регулирование финансовых отношений должно основываться на интегративной модели строения права, обеспечивающей конвергенцию частноправовых и публично-правовых методов регулирования, в рамках которой отрасли права выступают носителями целеполагания как процесса выбора целей регулирования общественных отношений.

На современном этапе развития финансово-правового регулирования до сих пор не удалось создать действенный механизм контроля финансовых ресурсов государства, способствующий устойчивому экономическому развитию. Это связано с отсутствием юридической конструкции, обеспечивающей эффективное взаимодействие инструментов денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики, позволяющей, с одной стороны, противодействовать геополитическим рискам, а с другой – обеспечить финансовую стабильность государства.

Совершенно очевидно, что правовые инстру-

менты регулирования финансовой системы не укладываются в отраслевую модель права. Отдельные правовые институты, имеющие важное значение для реализации публичного интереса, необоснованно позиционируются в качестве гражданско-правовых, не гармонизированы обеспечивающие эмиссию денег, бюджетный и кредитный механизмы. В результате происходит рассинхронизация инструментов денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики, что приводит к разбалансировке экономики и ослаблению гарантий защиты прав участников финансовых правоотношений.

Сегодня перед представителями финансово-правовой науки стоит задача, связанная с формированием юридической конструкции, обеспечивающей укрепление финансового суверенитета государства. Поиск путей решения этой научной задачи требует проведения анализа и оценки применяемых государством мер, направленных на обеспечение финансовой стабильности государства, включая инструменты, способствующие устойчивости курса национальной валюты.

Проблемы, возникающие в сфере обеспечения финансового суверенитета государства, вызваны произошедшим в 90-е годы XX века резким переходом от административно-командной системы к рыночной экономике, а также развитием процесса экономической интеграции, который сопровождался отказом от двухуровневого валютно-финансового механизма посредством выхода России из межправительственного «Соглашения о многосторонних расчетах в переводных рублях и организации Международного банка экономического сотрудничества» от 22 октября 1963 года<sup>1</sup>; вступлением в Международный валютный фонд (МВФ) [10], что привело к необходимости привязки обменного курса рубля к иностранной валюте, препятствующей финансовой самостоятельности Российской Федерации .

Глобализация как экономическая модель привела к зависимости финансовой системы Российской Федерации от таких неокOLONиальных инструментов, как международные платежные системы, мировая резервная валюта, бесконтрольная деятельность ТНК [7]. Поскольку международное право, которое коллективный Запад «... пытается подменить собственным порядком» [13], становится сферой вольных интерпретаций [6], вопросы обеспечения экономической безопасности посредством укрепления финансового суверенитета государства, являющегося «...гарантией свободы» [1], имеют первоочередное значение.

Президентом РФ, органами публичной вла-

сти, представителями правовой и экономической науки определяются направления развития и правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности, независимости денежно-кредитного механизма государства от влияния глобальной финансовой архитектуры, основанной на доминировании доллара. Согласно Указу Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» достижение целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации осуществляется путем укрепления финансовой системы Российской Федерации и ее суверенитета, развития платежной инфраструктуры, исключая зависимость в этой сфере от третьих стран, расширения практики расчетов с иностранными партнерами в национальных валютах; сокращения использования доллара США при осуществлении внешнеэкономической деятельности и т.д.

Агентством стратегических инициатив и Национальной технической инициативой в докладе «Финансовый суверенитет» сформулирован ряд предложений, направленных на обеспечение финансового суверенитета государства, к числу которых относятся замещение глобальной инфраструктуры и зарубежного капитала посредством создания аналога SWIFT; создание альтернативных инструментов – цифровой валюты – для обеспечения трансграничных платежей и расчетов между странами по текущим операциям; формирование экспериментального правового режима в виде международного финансового центра в России для обеспечения безопасности использования цифровой валюты и токенов и др.

Направлены на укрепление финансового суверенитета государства подготовленные депутатами законопроекты о выходе Российской Федерации из членства МВФ. Проект федерального закона № 254889-8 был представлен в Государственную Думу ФС РФ в декабре 2022 года, однако в январе 2023 года был возвращен субъекту права законодательной инициативы в связи с несоответствием требованиям ч. 3

<sup>1</sup>СССР вышел из данного документа с 1 января 1991 года в части, касающейся расчетов в переводных рублях.

ст. 104 Конституции РФ и статьи 105 Регламента ГД. Проект федерального закона № 409472-8 внесен в Государственную Думу ФС РФ в июле 2023 и не был поддержан Правительством РФ, поскольку в условиях текущей геополитической ситуации МВФ и Группа Всемирного банка остаются для России крупнейшими площадками межгосударственного взаимодействия [3].

Подход, изложенный группой депутатов в пояснительных записках к указанным законопроектам, представляется оправданным, поскольку МВФ «выполняет задачи поставщика глобальной ликвидности» [14], в роли которого выступают США, предпринимающие усилия по сдерживанию финансовой самостоятельности России. В частности, об этом свидетельствует Публичный закон № 117-185 (04.10.2022) [17], в соответствии с которым США вводят ограничения на транзакции, связанные с обменом специальных прав заимствования, выпущенных Международным валютным фондом, которые принадлежат Российской Федерации или Беларуси.

На укрепление финансового суверенитета государства направлены меры экономического и правового характера, обеспечивающие устойчивость курса национальной валюты, ценовую стабильность и защиту доходов участников гражданского оборота от значимого и предсказуемого обесценения. Одним из таких инструментов является применяемая Банком России ключевая ставка, оказывающая влияние на кредитную и экономическую активность хозяйствующих субъектов.

Однако увеличение ключевой ставки, к которому периодически прибегает ЦБ РФ, далеко не всегда позволяет обеспечить ценовую стабильность, а значит и устойчивость курса национальной валюты. Дело в том, что не способствующий экономической активности хозяйствующих субъектов рост ключевой ставки приводит к увеличению объемов докапитализации федерального и региональных фондов развития промышленности за счет федеральных средств, выделяемых из резервного фонда Правительства РФ (Постановление Правительства РФ от

20. 04. 2022 № 686). На основании отчетов, подготовленных Счетной палатой РФ, прослеживается увеличение расходов из резервного фонда Правительства Российской Федерации. В частности, по экспертной оценке Счетной палаты РФ, в 2022 году наибольший объем средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации направлен на реализацию мер государственной поддержки по стабилизации экономической ситуации и устойчивому экономическому развитию в условиях санкционного давления (179,3 млрд рублей) [9].

Кроме того, в целях увеличения доступности заемных средств органами государственной власти субъектов РФ по программам поддержки малого и среднего предпринимательства создаются государственные фонды микрофинансирования (Постановление Правительства Московской области от 05.08.2009г. №637/27). Государственные микрофинансовые организации, предоставляющие за счет средств целевого финансирования микрозаймы субъектам малого и среднего предпринимательства, в ряде случаев наделены функционалом фонда развития промышленности. Согласно официальным данным, только за 2021 год государственными микрофинансовыми организациями были предоставлены займы российским промышленным предприятиям на общую сумму по более низкой, по сравнению с банковскими кредитами, процентной ставке [11].

Таким образом, в рамках проводимого Банком России денежно-кредитного регулирования, основанного на плавающем курсе рубля и таргетировании инфляции, активизировалась работа регулятора денежной эмиссий, опосредованной бюджетным механизмом и основанной на принципах и инструментах бюджетной политики государства. Соответственно важное значение имеют вопросы влияния инструментов денежно-кредитной политики на бюджетно-правовой механизм, соотношения параметров применения кредитного и бюджетного механизмов в процессе формирования и исполнения финансовых обязательств. Однако в финансовом законода-

тельстве указанные направления не находят должного закрепления.

Обеспечение устойчивости курса национальной валюты, являющейся гарантией стабильного экономического развития государств, требует комплексного подхода, направленного на «...создание порядка, при котором монетарная политика не вредила бы, а помогала росту российской экономики» [5] посредством развития таких направлений, как ужесточение контроля за валютными операциями, создания валютно-финансового механизма, исключая доминирование резервной валюты в международных расчетах и ее функцию в качестве инвестиционного актива.

Обозначенные направления функционирования финансовой системы государства, получили развитие в период существования СССР. Однако формирование экономической модели рыночных отношений привело Россию к членству в МВФ и, как следствие, к отказу от двухконтурного валютно-финансового механизма, в рамках которого происходило формирование и исполнение денежных обязательств. Кроме рубля — национальной валюты, используемой при осуществлении внутренних операций, в международных расчетах в рамках Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) применялся переводной рубль, золотое содержание которого составляло 0,987412 грамма чистого золота [16].

Осуществляемый в настоящий момент времени переход на расчеты в национальных валютах с подключением банковских учреждений государств-партнеров к созданной в России системе передачи финансовых сообщений, безусловно, позволяет противостоять глобальной финансовой архитектуре, основанной на доминировании доллара. Однако этого недостаточно для создания независимого денежно-кредитного механизма, способствующего укреплению рубля. Так, на сегодняшний день расчеты в национальных валютах привели к тому, что ограниченно конвертируемые индийские рупии зависли на зарубежных счетах, которые Россия

не может использовать [2].

Представляется, что создание наднациональной валюты в рамках БРИКС, составляющей почти 50% реального сектора мировой экономики, позволят противостоять коллективному Западу в его стремлении обогатиться с помощью такого неокOLONIALного инструмента, как доллар.

Еще одним инструментом обеспечения устойчивости национальной валюты выступают правила об обязательной продаже валютной выручки. В условиях беспрецедентного санкционного режима в отношении России в Указе Президента РФ от 09.06.2022 № 360 были закреплены положения об осуществлении резидентами — участниками внешнеэкономической деятельности, обязательной продажи иностранной валюты в размере 80% суммы иностранной валюты, зачисленной начиная с 1 января 2022 г. на их счета в уполномоченных банках на основании внешнеторговых контрактов. Это правила в совокупности с иными антикризисными мерами, применяемые Правительством РФ и Банком России, дали положительный эффект и позволили стабилизировать курс национальной валюты в 2022 году. Однако на сегодняшний день Указ Президента нейтрализован, а исследуемый инструмент валютного контроля применяется лишь на основании договоренностей государства с экспортерами о продаже валютной выручки, без принятия соответствующего административного решения.

Управление финансовыми ресурсами осуществляется посредством механизма фискального обложения. Фискальная политика является фактором системного стимулирования экономического развития государства [8, с. 8–43], а уплата налога «...придает правомерность дальнейшему распоряжению соответствующим доходом или прибылью» [15, с. 132–143]. Налог может выступать в качестве эффективного регулятора денежного обращения, ограничивая спекуляции на валютном рынке и препятствуя выводу капитала. Федеральным законом от 21.07.1997 № 120-ФЗ «О налоге на покупку иностранных денежных

<sup>2</sup>Документ утратил силу

знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте»<sup>2</sup> в целях обеспечения устойчивости национальной валюты был введен налог на операции по покупке иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте. Однако уже в 2003 году закон утратил силу, поскольку специфика продажи иностранной валюты через банки и открытые ими многочисленные обменные пункты приводила к невозможности контролировать полноту удержания налога с налогоплательщиков. Кроме того, в процессе взимания налога совершенно несопоставимыми оказались затраты по администрированию данного налога с суммами налога, поступающими в бюджет [12].

Полагаем, что в условиях цифровой трансформации государственного управления фискальное администрирование данного налога не будет вызывать обозначенные проблемы, а его введение вновь позволит создать фискальный инструмент контроля за движением капитала.

Механизм фискального обложения нуждается в совершенствовании в части создания препятствий для вывода капитала. Требуется корректировка закрепленных НК РФ правил фискального контроля за трансфертным ценообразованием в целях борьбы с центрами прибыли, которые формируются за пределами Российской Федерации посредством манипулирования ценами. Иными словами, в рамках контроля за трансфертным ценообразованием, вызывающим правовые последствия для российских организаций, целесообразно создать механизм, обеспечивающий налогообложение доходов иностранного лица, которое оно получило в результате применения в сделках нерыночных цен. Инициатором данного направления развития фискального обложения выступает Министерство финансов РФ.

Учитывая изложенное по исследуемой проблеме, целесообразно сформулировать следующие выводы.

1. Отсутствие четкого разграничения полномочий и эффективного взаимодействия Банка

России и Правительства РФ в сфере функционирования денежно-кредитного механизма не способствует экономическому развитию государства, но приводит к созданию параллельной системы финансово-кредитных организаций, фондов, функционирующих за счет бюджетных средств, тем самым перекладывая финансовое обеспечение отраслей экономики на плечи государства.

В этой связи возникает настоятельная необходимость в создании юридической конструкции, обеспечивающей эффективное взаимодействие инструментов денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики посредством подчинения Банка России Правительству Российской Федерации. Это позволит интегрировать деятельность финансового мегарегулятора с задачами Правительства Российской Федерации по достижению цели устойчивого экономического развития государства.

2. Применяемый набор инструментов денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики, направленный на обеспечение финансового суверенитета, не укладывается в отраслевую схему права.

Правовое регулирование финансовых отношений должно основываться на интегративной модели строения права, обеспечивающей конвергенцию частноправовых и публично-правовых методов регулирования, в рамках которой отрасли права выступают носителями целеполагания как процесса выбора целей регулирования общественных отношений. Такой подход будет способствовать синхронизации инструментов, обеспечивающих укрепление финансового суверенитета государства.

**Библиографический список**

1. Выступление В. Путина на торжественном концерте, посвящённом 1160-летию зарождения российской государственности. — URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/69397>.
2. Егорова В. Путин предложил переходить в расчётах со странами Африки на нацвалюты / Российская газета. — 2023.
3. Заключение Правительства РФ от 19.04.2023 № 916-П13 На проект федерального закона «О признании утратившим силу Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 2015-1 „О вступлении в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития“».
4. Запольский С. В. О юридических инструментах борьбы с экономическими правонарушениями // Правовая политика и правовая жизнь. — 2021. — № 3.1. — С. 132–143.
5. Защита государственного суверенитета — опыт Евросоюза и европейских стран : монография / В. Б. Белов [и др.]. — М. : ИЕ РАН, Весь мир, 2018. — 195 с.
6. Зорькин В. Право России: Альтернативы и риски в условиях глобального кризиса / Российская газета. — 2022.
7. Косачев: право на компенсации за колониальные времена надо ввести в международное право / ТАСС. — URL: <https://tass.ru/politika/18384321>.
8. Лакстыгал И., Кузнецов М. Как Россия сможет решить проблему зависших в Индии рупий / Ведомости. — 2023.
9. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов январь–март 2022 года. — URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/388/yy1vsupbn9v29qja18yomqto813hcjwz.pdf>.
10. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22.05.1992 года № 2815-1 «О вступлении в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития».
11. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 143221-8 «О внесении изменений в подпункт 3 пункта 1 статьи 9 Федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».
12. Пояснительная записка К проекту Федерального закона № 211132-3 «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации по налогу на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте».
13. Путин назвал политику Запада «колониализмом в новой упаковке» / Регнум. — URL: <https://regnum.ru/news/3828431>.
14. Реформирование мировой финансовой архитектуры и российский финансовый рынок : монография / Е. А. Звонова [и др.] ; под ред. Е. А. Звоновой. — М. : Русайнс, 2021. — 430 с.
15. Современная денежная теория (ММТ): новая парадигма или набор рекомендаций для макроэкономической политики / В. Грищенко [и др.] // Экономическая политика. — 2021. — Т. 1, № 3. — С. 8–43.
16. Соглашение о многосторонних расчётах в переводных рублях и организаций Международного банка экономического сотрудничества от 22 октября 1963 года.
17. An Act To prohibit the Secretary of the Treasury from engaging in transactions involving the exchange of Special Drawing Rights issued by the International Monetary Fund that are held by the Russian Federation or Belarus / U.S. Government information. — URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-117publ185/pdf/PLAW-117publ185.pdf>.