В Диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, ст. 22

Отзыв

официального оппонента на диссертацию Гавриловой Зарины Юрьевны по теме «Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки в Диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Москва, 191 с.)

Начиная с февраля 2022 года Российская Федерация столкнулась с широким спектром вызовов, обусловленных санкционным давлением недружественных государств. Следует подчеркнуть, что на протяжении всего современного исторического периода экономика нашей страны выступала в качестве объекта нерыночных ограничительных мер со стороны стран коллективного Запада. В качестве примера можно привести широко известную «поправку Джексона — Веника», принятую в 1974 году и отмененную лишь в 2012 году (одновременно с введением новых ограничений). Вместе с тем, не будет преувеличением сказать, что введенные с 2022 года в отношении России, российских юридических и физических лиц санкции носят беспрецедентный характер как по своему объему, так и по интенсивности негативного воздействия. Противодействие вызовам инициировало антикризисные адаптационные процессы, включающие в себя в том числе регуляторные меры, в результате чего принят ряд федеральных законов, указов

Президента РФ и постановлений Правительства РФ, ориентированных на обеспечение финансовой стабильности Российской Федерации и позволивших смягчить меры негативного экономического воздействия в связи с санкциями иностранных государств.

В свою очередь финансовая стабильность возможна лишь в условиях обеспечения устойчивости и предсказуемости всего спектра финансовых отношений – бюджетных и налоговых отношений, отношений на финансовом рынке и т.д. Особое место в рассматриваемом процессе занимают общественные отношения, складывающиеся в сфере организации денежного обращения и функционирования денежной системы – финансовая стабильность предполагает устойчивость национальной валюты, бесперебойность функционирования платежных систем, наличие реальной возможности для субъектов внешнеэкономической деятельности проводить трансграничные платежи. Противодействие санкциям недружественных государств повлекло за собой введение целого ряда ограничений, связанных, в частности, с установлением лимитов на переводы иностранной валюты за рубеж, вывозом наличной иностранной валюты за рубеж, снятием наличной иностранной валюты с депозитов и продажу банками наличной иностранной валюты, введением обязанности по обязательной продаже части валютной выручки и т.д. Это же привело к изменению структуры валютного рынка, расширению перечня объектов валютных операций за счет включения в них цифровых финансовых активов, закреплению правовых основ экспериментального правового режима, в рамках которого будет возможно производить расчеты цифровыми валютами по внешнеторговым контрактам. Все перечисленные и многие другие изменения в правовом регулировании денежного обращения, обусловленные противодействием международным санкциям, нуждаются в научном осмыслении и систематизации. Кроме того, несмотря на своевременность и общую эффективность мер воздействия (противодействия) на недружественные действия, представляется необходимым посредством правовых мер решить еще целый ряд задач в области правового регулирования денежного обращения. Так, например, видится уместным установить дополнительные формы контроля за соотношением сделок (операций) в

иностранной валюте, кроме этого рассмотреть возможность установления предела допустимого объема биржевых торгов такими валютами и, как следствие, создать инструмент ограничения внешнеторговых операций в одной или нескольких «массовых» валютах, тем самым стимулируя рынок дифференцировать структуру внешнеторгового взаимодействия. Альтернативой такому методу регулирования может выступить более радикальный подход – пересмотр российского валютного регулирования в плоскости создания офшорных и оншорных денежных единиц. Помимо этого, требуется интенсифицировать процесс перехода на расчеты в национальных валютах с государствами, входящими в дружественные России международные объединения, в частности БРИКС и Евразийский экономический союз, ввести более четкие правила трансграничных расчетов в цифровых валютах, повысить эффективность контроля в сфере денежного обращения, а также решить целый ряд иных вопросов. Все сказанное подчеркивает актуальность темы диссертации З.Ю. Гавриловой, ее своевременность и важность для развития теории финансового права.

Как следует из содержания работы, в качестве основной цели диссертации автор преследовала выработку теоретических и практических научно подтвержденных выводов, касающихся структуры и особенностей функционирования механизма правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям, а также формулирование на этой основе предложения по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения в рассматриваемой области. Для достижения приведенной цели исследования З.Ю. Гаврилова поставила задачи, связанные с формулированием понятия денежной системы, выявлением ее элементов на основе современных научных концепций, изучением правовой природы международных финансовых санкций, выделением структурных элементов механизма правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям и выявить их особенности, а также некоторые иные задачи (С. 5 – 6). Отметим, что цель и задачи в полной мере коррелируют друг с другом, а исходя из анализа основных положений и выводов диссертации, считаем

возможным констатировать успешность их достижения (решения). В немалой степени этому же способствовала правильно выбранная архитектоника исследования. Анализируемая диссертация состоит из введения, двух глав, разделенных на три параграфа каждая, заключения и списка используемых источников и литературы. Представленные материалы равномерно распределены по главам и параграфам, положения и выводы находятся в логическом единстве, текст исследования носит оригинальный и самостоятельный характер.

В первой главе З.Ю. Гаврилова анализирует основные понятия, входящие в предмет исследования, а также останавливается на изучении правового регулирования национальной финансовой политики России, направленной на повышение устойчивости экономики в условиях санкций. В первом параграфе первой главы автор подробно останавливается на изучении доктринальных подходов к определению «денежной системы» (С. 16 – 21), предлагает оригинальный подход к рассмотрению денежной системы как сложной совокупности элементов, представляющих собой подсистемы второго порядка (С. 21 – 22), формулирует авторское определение денежной системы (С. 25 – 26), на основе исторического исследования правового регулирования безналичных расчетов обосновывает включенность национальной платежной системы в состав денежной системы (С. 26 – 38). Заметим, что авторский подход к структурированию денежной системы представляет безусловный научный интерес, способствуя развитию теории финансового права в рассматриваемой области научного знания. Следует согласиться и с тем, что в рамках денежной системы, помимо наличных и безналичных денежных средств, обращаются также «денежные средства и иные объекты, способные выполнять отдельные денежные функции, но не являющиеся официальным законным платежным средством» (С. 21), в частности, электронные денежные средства, цифровые валюты, цифровые финансовые активы и иные объекты, выполняющие отдельные денежные функции. Сказанное важно, поскольку позволяет обосновать включенность соответствующих отношений в предмет финансового права. Во втором параграфе первой главы З.Ю. Гаврилова анализирует правовую природу финансовых санкций, введенных в отношении Российской

Федерации. В частности, в параграфе рассматриваются общетеоретические подходы к определению санкций (С. 40 – 41), специфика теоретической конструкции санкций, выработанной в международно-правовой науке, демонстрируются проблемы в данной области (С. 41 – 56). Автор высказывает собственное мнение по наиболее дискуссионным вопросам, связанным с определением правовой природы санкций, введенных недружественными государствами, необходимым образом аргументируя свою позицию. В частности, в диссертации отмечается, что введенные недружественными «государствами и международными организациями в отношении Российской Федерации ограничительные меры, как бы они ни назывались, являются противозаконными, поскольку изначально были направлены на легитимацию совершенного ими международного правонарушения. Такие «санкции» в первую очередь имеют своей целью придание законного вида государственному перевороту на Украине и приведение Российской Федерации к согласию с данным противоправным актом. Таким образом, применение в отношении Российской Федерации ограничительных мер (санкций) в силу отсутствия законного основания для их введения и направленности на прикрытие международного правонарушения само по себе является международным правонарушением» (С. 58). Стоит отметить и высокую гражданскую позицию автора, что в немалой степени предопределяет генеральную линию исследования. Третий параграф первой главы посвящен систематизации ограничительных мер, введенных недружественными государствами в отношении российской денежной системы (С. 59 – 72), обоснованию противоправного и дискриминационного характера указанных санкций (С. 72 – 74), выявлению содержания понятия «механизм правового регулирования» (С. 75 – 78) и особенностей механизма правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям (С. 78 – 81), анализу структурных элементов данного механизма (С. 81 – 90). В рамках данного параграфа особый интерес представляет исследование правовой природы специальных экономических мер (С. 83) и мер воздействия (противодействия) на недружественные действия

Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств (С. 85), а также их соотношение (С. 85 – 86).

Во второй главе З.Ю. Гаврилова последовательно анализирует особенности противодействия санкциям в рамках национальной платежной системы, валютного регулирования и специфику правового регулирования обращения цифровых валют и цифрового рубля в контексте противодействия ограничительным мерам недружественных государств. В частности, изучая особенности правового регулирования обеспечения устойчивости национальной платежной системы в первом параграфе второй главы автор раскрывает соответствующие полномочия Банка России в рамках общего правового режима, неотягощенного противодействием санкциям недружественных государств (С. 92 – 101), а также особенности обеспечения стабильности национальной платежной системы в рамках текущих экстраординарных условий (С. 102 – 104), в том числе посредством раскрытия роли Национальной системы платежных карт (С. 105 – 110), а также правил, регламентирующих деятельность иностранных платежных систем и поставщиков платежных услуг (С. 112 – 113). Автор обоснованно отмечает необходимость актуализации и расширения перечня сведений о введении иностранными государствами запретов в отношении платежных систем, операторы которых зарегистрированы Банком России (С. 113). Во втором параграфе второй главы З.Ю. Гаврилова критикует проводившуюся до 2022 года политику либерализации валютного законодательства (С. 116 – 126), обосновывает отнесение норм ст. 4.2 Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» к нормам валютного законодательства (С. 127 – 130), анализирует собственно меры воздействия (противодействия) недружественным действиям, регулирующим валютные отношения (С. 130 – 136). Автором продемонстрирована роль валютного регулирования как основного инструмента антисанкционной политики. Наконец, в третьем параграфе второй главы анализируется правовая природа цифровой валюты (С. 138 – 142), проблемы и перспективы использования цифровых валют для проведения внешнеэкономических

операций (С. 142 – 145), правовая природа цифровой валюты центрального банка в целом и цифрового рубля в частности (С. 145 – 153). Согласимся с З.Ю. Гавриловой в ее скептической оценке перспектив использования цифрового рубля в рамках трансграничных расчетов (по крайней мере на сегодняшний день, когда российская цифровая валюта центрального банка еще не прошла этап пилотирования) (С. 157 – 158).

Таким образом, содержание работы соответствует как теме диссертационного исследования, так и плану работы. Научная новизна и практическая значимость проведенного диссертационного исследования заключается в совокупности логически взаимосвязанных выводов и предложений, составивших перечень положений, выносимых на защиту. Выносимые на защиту положения являются обоснованными, объективными, репрезентативными, находящими отражение в содержательной части работы.

Разработанные соискателем теоретико-правовые и практические положения аргументированы и основываются на трудах ведущих специалистов в области финансового права, международного права, теории государства и права, затрагивающих различные аспекты функционирования механизма правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям. Диссертант провел исследование вопросов, входящих в объект диссертации, с использованием обширной нормативно-правовой базы, включая законодательство федерального уровня, подзаконные нормативные правовые акты, а также материалов статистики и т.д.

В целом положительно оценивая диссертацию, тем не менее, возможно обратить внимание на ряд дискуссионных положений:

1. Полагаем, что З.Ю. Гавриловой следовало уделить больше внимания фундаментальной проблеме финансового права, связанной с определением правовой природы денег, а также анализу такой категории, как «денежный суррогат». Представляется, что положения и выводы, сделанные по итогам исследования указанных вопросов, поспособствовали бы дополнительному обоснованию общей концепции диссертации и выносимых на защиту положений.

2. На странице 100 диссертации отмечается, что «государство в лице Банка России выполняет не только пассивную роль, выступая в качестве наблюдателя за деятельностью частных организаций, оно также проактивно занимается формированием платежной инфраструктуры, влияя тем самым на платежный ландшафт». Не ставя под сомнение справедливость данного утверждения, тем не менее, в ходе защиты диссертации хотелось бы услышать от соискателя мнение о том, не приведет ли «формирование платежной инфраструктуры» к монополизации указанной сферы со стороны Банка России? Каким образом возможно обеспечить баланс публичных и частных интересов в платежной сфере в условиях противодействия санкциям недружественных государств?

3. В третьем параграфе второй главы указывается на тот факт, что «в августе 2024 года в Закон № 259-ФЗ были внесены изменения и дополнения, предусматривающие возможность вводить экспериментальный правовой режим (далее – ЭПР), допускающий изменение общих положений названного нормативного правового акта в части оборота цифровой валюты» (С. 143). Очевидно, что содержание указанного ЭПР не могло быть оценено соискателем в силу того, что Банк России представил соответствующие предложения о регулировании инвестиций в криптовалюты (цифровые валюты) Правительству РФ лишь в марте 2025 года. Тем не менее, на защите диссертации хотелось бы услышать оценку соответствующих предложений, а также перечень возможных проблем реализации экспериментального режима для сделок с криптовалютами.

4. В продолжение предыдущего пункта, следует отметить, что помимо норм об экспериментальном правовом режиме для сделок с криптовалютами Федеральным законом от 08.08.2024 № 221-ФЗ текст Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также был дополнен нормами, регулирующими майнинговую деятельность на территории Российской Федерации. В то же время соответствующие положения не нашли своего анализа на страницах работы. В связи с этим предлагаем З.Ю. Гавриловой в ходе публичной

защиты выделить основные проблемы финансово-правового регулирования майнинга с учетом цели и задач диссертации.

Вышеприведенные замечания носят частный характер, не снижают общего положительного впечатления от проведенного исследования и не влияют на положительную оценку диссертации З.Ю. Гавриловой как самостоятельного, концептуального и творческого исследования, имеющего научную новизну, актуальность, практическую и теоретическую значимость.

Полученные З.Ю. Гавриловой в результате диссертационного исследования научные выводы и предложения в определенной степени позволяют восполнить пробелы в теории финансового права. Предлагаемые выводы могут быть использованы с целью совершенствования финансового законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, правоприменительной практики Банка России, Федеральной налоговой службы и ряда иных органов.

Положения диссертации можно использовать в процессе преподавания дисциплины «Финансовое право», а также основанных на нем спецкурсов «Валютное регулирование и валютный контроль», «Правовое регулирование национальной платежной системы», «Финансово-правовое регулирование обращения цифровых валют» и иных дисциплин, а также при подготовке учебников, учебных пособий, практикумов, методической литературы и научных публикаций.

Положения диссертации прошли апробацию в выступлениях соискателя с докладами и сообщениями на научных конференциях. Основные положения диссертации нашли свое отражение в 3 (трех) статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Автореферат диссертации включает все необходимые элементы и материалы, отражает сущность проведенного автором исследования. Представленные диссертация и автореферат полностью отвечают требованиям, предъявляемым к подобного рода работам.

Таким образом, диссертация З.Ю. Гавриловой на тему «Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям» может рассматриваться в качестве завершенного научного исследования, обладающего теоретической и практической ценностью для науки финансового права, соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, изложенным в Положении о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842; диссертант – З.Ю. Гаврилова – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовил официальный оппонент:
Декан Юридического факультета
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации **Ручкина Г.Ф.**

« 05 » мая 2025 г.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук защищена по специальности 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право и 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право.

Почтовый адрес: Российская Федерация, 125167, Москва, пр-кт Ленинградский, д. 49/2

Телефон организации: 8(499)943-98-55

E-mail организации: academy@fa.ru

Web-сайт организации: www.fa.ru

Подпись Ручкиной Галины Флоровны
ЗАВЕРЯЮ
Ученый секретарь Ученого совета
Финансового университета
В.В. Звягинцева
05 мая 2025 г.