На правах рукописи

Омельченко Андрей Геннадьевич

Финансово-правовое обеспечение суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени кандидата
юридических наук

Москва – 2025

Работа выполнена на кафедре финансового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Ситник Александр Александрович

Официальные оппоненты:
Омелёхина Наталья Владимировна
доктор юридических наук, доцент, заместитель директора Административного департамента Министерства финансов Российской Федерации

Васянина Елена Леонидовна
доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук

Ведущая организация **федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кубанский государственный университет»**

Защита состоится «21» апреля 2026 года в 15:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «_____»_____ 2026 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент **Ю.К. Цареградская**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Верховенство и независимость государственной власти в области денежного обращения – залог финансовой безопасности страны, стабильности ее экономики и материального благополучия населения.

Вместе с тем в настоящее время Российская Федерация сталкивается со значительными рисками и угрозами своему финансовому суверенитету в сфере денежного обращения. В первую очередь в данном перечне следует выделить угрозу дестабилизации денежной системы вследствие ограничительных мер, принятых со стороны недружественных по отношению к Российской Федерации иностранных государств и международных организаций. Экономические санкции, связанные с ограничением доступа российских кредитных организаций к международным системам передачи финансовых сообщений, приостановлением деятельности иностранных розничных платежных систем и иных финансовых организаций, опосредующих оказание платежных услуг, запрет на поставку наличной иностранной валюты и иные ограничения имеют своей целью в том числе подрыв финансового суверенитета Российской Федерации.

В числе угроз стабильности денежной системы нашей страны также следует назвать и неконтролируемое распространение криптовалют – данные платёжные инструменты, вследствие своей децентрализации и анонимности, используются для легализации доходов, полученных преступным путем, размывания налоговой базы и незаконного вывоза капитала за рубеж.

Негативное влияние на устойчивость национальной валюты оказывают и более традиционные факторы, такие как незаконные финансовые операции, коррупция, неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств, спекуляции на валютном рынке, старение населения, климатические изменения и ряд других факторов.

Одновременно с этим, в рамках международного платежного пространства наблюдаются тектонические сдвиги, связанные с дедолларизацией и более

активным применением национальных валют в трансграничных расчетах, созданием новых международных (многосторонних) институтов развития, разработкой и внедрением инновационных платежных технологий, основанных в том числе на использовании цифровых валют центральных банков, для обеспечения независимости от США и стран Европейского союза в области денежного обращения.

В описанных условиях перед Российской Федерацией стоит ряд сложных задач, связанных с обеспечением выполнения российской валютой исключительной функции законного платежного средства на территории страны, интернационализацией рубля, его более активным применением в расчетах в рамках внешнеэкономической деятельности, сохранением устойчивости национальной платежной системы и бесперебойности оказания платежных услуг со стороны финансовых организаций населению и хозяйствующим субъектам, обеспечением финансовой дисциплины в процессе проведения операций с национальной и иностранной валютой в наличной и безналичной формах. Сказанное возможно только при условии выработки единой теоретической концепции финансово-правового обеспечения суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения, которая могла бы служить фундаментом денежно-кредитной политики государства и способствовать совершенствованию действующего финансового законодательства.

Степень научной разработанности темы исследования. На сегодняшний день среди ведущих представителей финансово-правовой науки наблюдается повышенный интерес к проблематике правового обеспечения финансового суверенитета. Так, среди прочих, можно выделить научные труды Е. Ю. Грачевой[1], Н. В. Омелехиной[2], Н. А. Саттаровой[3] и ряда иных авторов.

---

[1] Грачева Е. Ю. Финансовый суверенитет – миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7 (107). С. 19 — 26; Грачева Е. Ю. Финансовый суверенитет как важнейшее направление проявления суверенитета страны // В сб.: Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность. Материалы Международной научно-практической конференции. М., 2023. С. 25 — 31.

[2] Омелехина Н. В. Финансовый суверенитет государства: к постановке проблемы исследования правовой идентификации // Финансовое право. 2017. № 4. С. 12 — 21.

Среди научных трудов особо следует выделить монографию «Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность»[4] в которой проведен всесторонний анализ теоретической конструкции финансового суверенитета, исследованы проблемы его правового обеспечения в различных сферах финансовой деятельности государства.

Значительное внимание уделено категории «денежный (валютный) суверенитет» в диссертации А. Ю. Лисицина «Финансово-правовые основы денежно-кредитной и валютной политики Европейского Союза» [5]. В то же время, как следует из названия данной работы, денежный (валютный) суверенитет рассматривается автором в контексте изучения проблем денежно-кредитной политики и аспекты правового обеспечения финансового суверенитета государства в сфере денежного обращения не занимают центрального места в диссертации. Кроме того, автор основывает свою работу на исследовании опыта Европейского союза. Представляется, что в условиях текущей геополитической обстановки требуется выработка концепции правового обеспечения финансового суверенитета в сфере денежного обращения на основе национальной правовой традиции.

Отдельные вопросы финансово-правового обеспечения верховенства и независимости Российской Федерации в области денежного обращения рассматривались в диссертациях Н. М. Артемова[6], Л. Л. Арзумановой[7], А. А. Ситника[8], Е. Е. Фроловой[9], З. Ю. Гавриловой[10], а также в трудах

---

[3] Саттарова Н. А. Финансовая безопасность и финансовый суверенитет государства: вопросы взаимосвязи // Финансовое право. 2023. № 11. С. 15 — 17.

[4] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. — 344 с.

[5] Лисицын А. Ю. Финансово-правовые основы денежно-кредитной и валютной политики Европейского Союза : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. — М., 2006. — 178 с.

[6] Артемов Н. М. Валютное регулирование в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид наук. — М., 2002. — 347 с.

[7] Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014. — 439 с.

[8] Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2010. — 230 с.

[9] Фролова Е. Е. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011. — 488 с.

[10] Гаврилова З. Ю. Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2025. — 191 с.

И. И. Кучерова[11], А. В. Турбанова[12], И. В. Хаменушко[13] и других авторов. Признавая важность и значительный вклад, которые внесли труды перечисленных ученых в развитие теории финансового права, тем не менее, следует отметить, что в соответствующих работах не была представлена единая концепция правового обеспечения финансового суверенитета в сфере денежного обращения.

Теоретическую основу исследования составили труды классиков дореволюционной науки финансового права (Э. Н. Берендтса, С. И. Иловайского, В. А. Лебедева, Д. М. Львова, И. Х. Озерова, И. И. Патлаевского, И. Т. Посошкова, К. Т. ф.-Эеберга, И. И. Янжула, В. Г. Яроцкого), советской финансово-правовой школы (Л. К. Вороновой, Г. С. Гуревича, М. А. Гурвича, С. А. Котляревского, Н. Н. Ровинского, Е. А. Ровинского) и современных ученых (Л. Л. Арзумановой, Н. М. Артемова, Е. Л. Васяниной, Е. Ю. Грачевой, В. М. Кукушкина, И. И. Кучерова, М. А. Перепелицы, Г. В. Петровой, Е. В. Покачаловой, Н. А. Саттаровой, А. А. Ситника, Ю. В. Суродеева, А. В. Турбанова, Е. Е. Фроловой, И. В. Хаменушко, Н. И. Химичевой, И. А. Цинделиани, В. В. Чистюхина, С. А. Ядрихинского).

При исследовании межотраслевых вопросов использовались положения и выводы, содержащиеся в работах специалистов в области теории государства и права (С. С. Алексеева, А. Б. Венгерова, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, Т. Н. Радько, В. М. Сырых), конституционного (государственного) права (Г. Еллинека, Ф. Ф. Кокошкина, Н. М. Коркунова, О. Е. Кутафина, В. Е. Чиркина, Б. Н. Чичерина) и административного права (С. М. Зубарева, Б. В. Россинского, С. А. Старостина, Ю. А. Тихомирова).

Кроме того, проведенное исследование опиралось на труды представителей экономической теории, истории и философии (Аристотеля, Г. В. Ф. Гегеля,

---

[11] Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. — М. : Магистр: Инфра-М, 2013. — 256 с.; Кучеров И.И. Законное платежное средство как категория финансового права // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 38 — 47.

[12] Турбанов А. В. Цифровой рубль как законное платежное средство // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 1. С. 56 — 65; Турбанов А. В. Цифровой рубль как обязательство Центрального банка // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 4. С. 41 — 60.

[13] Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: учеб.-практ. пособие. — М.: Норма, 2013. — 352 с.; Хаменушко И. В. Валютное регулирование в условиях санкций // Налоговед. 2022. № 4. С. 75 — 81.

Т. Гоббса, В. О. Грищенко, И. А. Исаева, В. О. Ключевского, Ж.-Ж. Руссо, Ф. А. Хайека).

Объектом диссертации является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе финансово-правового обеспечения суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения.

Предметом исследования выступают нормы финансового законодательства, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере денежного обращения, юридические факты, выступающие основанием для возникновения, изменения и прекращения соответствующих правоотношений, подзаконные нормативные правовые акты, акты судебной и иной правоприменительной практики, иные официальные документы, а также научные концепции.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель заключается в выработке теоретических и практических положений, научно обоснованных выводов о системе финансово-правового обеспечения суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения, а также формулировании на этой основе предложения по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения в рассматриваемой области**.**

Названная цель предопределила решение следующих задач:

– изучение философско-правовых основ государственного суверенитета;

– выявление существенных характеристик и формулирование определения финансового суверенитета в целом и финансового суверенитета в сфере денежного обращения в частности;

– выделение элементов системы финансово-правового обеспечения суверенитета в сфере денежного обращения;

– определение основных направлений финансово-правового обеспечения внутреннего и внешнего денежного суверенитета;

– обоснование правовой природы кредитно-денежной политики государства;

– формулирование предложений по внесению изменений в законодательство, направленных на совершенствование порядка применения цифровых валют в рамках трансграничных расчетов.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический метод, сравнительно-правовой, исторический, системный, лингвистический, формально-юридический, статистический и логические методы.

Основным теоретическим методом выступил диалектический метод, позволивший объективно и всесторонне исследовать проблемы правового обеспечения финансового суверенитета в сфере денежного обращения нормами финансового и иных отраслей права.

Исторический метод применялся при изучении эволюции концепции суверенитета в философской и правовой литературе, а также при исследовании процесса становления учения о финансовом суверенитете. Сравнительно-правовой метод позволил оценить особенности правового регулирования денежного обращения в иностранных государствах, системный метод – представить финансово-правовое обеспечение суверенитета в сфере денежного обращения в качестве сложноструктурированной системы, состоящей из совокупности взаимосвязанных друг с другом элементов, формально-юридический – сформировать понятийный аппарат, исследовать правовые конструкции в рассматриваемой сфере, сформулировать предложения по внесению изменений в законодательство.

Эмпирическую базу исследования составляют российская судебная практика (Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и нижестоящих арбитражных судов и судов общей юрисдикции), правоприменительная практика Центрального банка Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, статистическая информация Банка России и иные данные, отражающие развитие правоприменительной деятельности при реализации нормативных правовых

актов, регламентирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере денежного обращения.

Правовой основой исследования выступили Конституция Российской Федерации, финансовое законодательство, общепризнанные принципы и нормы международного права, в том числе отраженные в договорах Российской Федерации, а также подзаконные нормативные правовые акты Банка России и федеральных органов исполнительной власти.

Научная новизна исследования определяется целью и задачами диссертационного исследования, заключается в том, что сформулированы теоретические и практические положения, научно обоснованные выводы по вопросам правового регулирования финансового суверенитета в сфере денежного обращения, а также решен ряд теоретических и практических проблем, в том числе сформулированы понятия «финансовый суверенитет», «финансовый суверенитет в сфере денежного обращения», «финансово-правовое обеспечение суверенитета в сфере денежного обращения», «валютное регулирование» и ряд иных понятий, выделены цель, задачи и принципы правового обеспечения государственного денежного суверенитета, дифференцированы применяемые в его рамках правовые режимы, обоснована правовая природа государственной денежно-кредитной политики, выявлены противоречия в понятийном аппарате, а также сформулированы предложения по совершенствованию российского законодательства, направленные на укрепление верховенства и независимости государственной власти в области денежного обращения.

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих основных **положениях, выносимых на защиту**:

1. Финансовый суверенитет характеризуется следующими основными признаками:

– верховенство финансового законодательства – свойство, проявляющееся в возможности принятия государством законов, регулирующих финансовые отношения, которые имеют приоритет перед нормативными правовыми актами иных публично-правовых образований на территории данного государства;

– независимость финансовой деятельности – заключается в возможности государства действовать самостоятельно в процессе образования, распределения (перераспределения), использования и осуществления контроля за использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в том числе при взаимодействии с другими государствами и международными организациями;

– устойчивость финансовой системы – состояние, при котором названная система способна стабильно выполнять свои функции;

– развитие финансовой системы – процесс последовательного и прогрессирующего количественного и качественного изменения показателей системы;

– доверие к финансовой системе – состояние, отражающее внутреннюю убежденность организаций, физических лиц и иных субъектов финансовых правоотношений в том, что финансовая система будет выполнять свои функции и продолжит поступательное развитие, обеспечивая тем самым сохранность и преумножение финансовых ресурсов, бесперебойность оказания финансовых услуг;

– устойчивость национальной валюты (рубля) – состояние, характеризующееся сохранением покупательной способности денег.

На основании вышесказанного можно заключить, что финансовый суверенитет как подсистема государственного суверенитета третьего порядка (государственный суверенитет – экономический суверенитет – финансовый суверенитет) представляет собой свойство государства, проявляющееся в его реальной способности обеспечить верховенство финансового законодательства и независимость своей финансовой деятельности в целях сохранения устойчивости и содействия развитию финансовой системы, укрепления доверия к ней со стороны субъектов финансовых правоотношений, а также защиты и поддержания устойчивости национальной валюты для создания условий, способствующих обеспечению стабильности экономики и поступательного развития общества в целом.

2. Суверенитет в сфере денежного обращения проявляется в исключительном праве государства на:

–определение наименований и видов денежных знаков, которые используются в качестве законного платёжного средства на территории данного государства;

– эмиссию денег;

– установление правил проведения операций с российской и иностранной валютой, а также в установленных законом использования в качестве средства платежа иных объектов (электронных денежных средств, цифровых финансовых активов, цифровой валюты и т.д.);

– организацию и обеспечение стабильности и развития национальной платежной системы;

– принятие мер, направленных на защиту российского рубля от внутренних и внешних угроз, а также на обеспечение его устойчивости.

Таким образом, суверенитет в сфере денежного обращения в широком смысле – это свойство государства, отражающееся в наличии у него реальной возможности обеспечить независимость и верховенство властных решений по вопросам организации обращения национальной и иностранной валюты в наличной и безналичной формах, а также иных объектов, выполняющих в установленных законом случаях функции средства платежа, организации и функционирования национальной платежной системы и осуществления финансового контроля в данной области общественных отношений в целях защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты.

3. Установлено, что правовое обеспечение финансового суверенитета в сфере денежного обращения может рассматриваться с позиции узкого и широкого подходов.

С точки зрения узкого подхода правовое обеспечение финансового суверенитета в сфере денежного обращения проявляется в наличии правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере денежного обращения.

Финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения с позиции широкого подхода представляет собой сложноструктурированную систему, включающую совокупность финансово-правовых норм, правоприменительной практики, финансово-правовых режимов, прав и обязанностей субъектов правоотношений, финансового контроля и иных правовых средств, направленных на сохранение верховенства и независимости Российской Федерации в области организации обращения национальной и иностранной валюты в наличной и безналичной формах, и иных установленных законом платежных средств.

4. Основная цель финансово-правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения состоит в сохранении верховенства и независимости России в вопросах организации денежного обращения, основным индикатором чего служит устойчивость национальной валюты.

К задачам финансово-правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения следует относить:

– гарантирование соблюдения всеми субъектами правоотношений исключительного правового режима российского рубля, включая его монопольное выполнение функции законного платёжного средства на территории Российской Федерации;

– поддержание покупательной способности национальной валюты;

– защиту национальной валюты от ограничительных мер, введенных со стороны недружественных государств и международных организаций;

– поддержание устойчивости и развития денежной системы в целом и национальной платежной системы в частности;

– недопущение выпуска и обращения денежных суррогатов;

– превенцию неправомерного поведения, выявление фактов нарушения финансового законодательства в сфере денежного обращения, обеспечение законности;

– защиту прав и законных интересов российских резидентов при проведении валютных операций, содействие им при проведении внешнеэкономических расчетов.

5. Определено, что право государства на проведение единой денежно-кредитной политики:

находит свою первооснову в денежном суверенитете, выступая частным случаем его проявления;

осуществляется в публичном интересе, связанном с обеспечением защиты и устойчивости национальной валюты и стабильности экономики;

непосредственно осуществляется уполномоченными на основании нормативных правовых актов органами государственной власти;

заключается в определении основных целей развития экономики и практическом применении экономических и правовых средств воздействия на общественные отношения, складывающиеся в процессе денежного обращения и кредитования, направленных на достижение указанных целей;

проявляется в верховенстве и независимости государственной власти в постановке целей денежно-кредитной политики, выборе инструментов, комбинации, сроков и интенсивности их применения;

направлено на упорядочивание общественных отношений, посредством формирования ожиданий у субъектов права и правоотношений о степени вмешательства государства в экономические отношения, в зависимости от имеющихся рисков и угроз.

6. Правовое обеспечение государственного денежного суверенитета связано с установлением совокупности взаимосвязанных и взаимодополняющих правовых режимов, предусматривающих дифференциацию правовых средств и их применение в оптимальном сочетании в зависимости от конкретных жизненных обстоятельств, направленных на сохранение верховенства и независимости государственной власти в вопросах правового регулирования денежного обращения. Применение различных правовых режимов гарантирует гибкость и вариативность правового регулирования в сфере денежного обращения.

В настоящее время можно выделить два основных правовых режима в рассматриваемой сфере:

– финансово-правовой режим обеспечения внутреннего финансового суверенитета в сфере денежного обращения – имеет своей целью сохранение верховенства государственных властных решений по вопросам организации обращения национальной и иностранной валюты в наличной и безналичной формах, а также иных объектов, выполняющих в установленных законом случаях функции средства платежа на своей территории;

– финансово-правовой режим обеспечения внешнего финансового суверенитета в сфере денежного обращения – нацелен на защиту независимости государства при решении вопросов организации денежного обращения в процессе взаимодействия с другими государствами и наднациональными образованиями.

Внешний контур финансового суверенитета в сфере денежного обращения проявляется в:

– устойчивости денежной системы к внешним экономическим шокам;

– самостоятельном проведении денежно-кредитной политики;

– принятии правовых средств, обеспечивающих эффективную защиту денежной системы России от экономических санкций недружественных государств и международных организаций;

– отсутствии критической зависимости от иностранной платежной инфраструктуры;

– наличии национальных платежных технологий, инструментов, инфраструктуры, обеспечивающих перевод денежных средств как внутри страны, так и в рамках внешнеэкономической деятельности;

– беспрепятственном доступе к каналам передачи электронных сообщений по финансовым операциям;

– возможности проведения трансграничных платежей в национальной валюте.

7. Установлено, что легальное определение «цифровых валют» не включает в свой объем активно применяемые в рамках внешнеэкономической деятельности «стейблкоины» – криптовалюты, в отношении которых имеются обязанные по ним лица и стоимость которых определяется в зависимости от цены базового актива. В связи с этим предлагается дополнить ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» частью 3.7 следующего содержания: «Обеспеченной централизованной цифровой валютой признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций, но стоимость которых определяется на основании стоимости одной из указанных денежных единиц или цены иного актива, и в отношении которых имеется лицо, контролирующее выпуск таких электронных данных».

8. Наличие инфраструктуры, опосредующей куплю-продажу цифровых валют и обеспеченных централизованных цифровых валют, является важным условием для эффективного практического применения указанных платежных инструментов во внешнеэкономической деятельности. В связи с этим сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленные на закрепление правового статуса организаторов торгов цифровыми валютами («операторов обмена цифровыми валютами») (представлены в приложении к диссертации в форме проекта федерального закона). Закрепление норм, регулирующих порядок создания и функционирования российских организаторов торгов цифровыми валютами, позволит обеспечить оказание услуг, связанных с проведением операций с

цифровыми валютами, на территории Российской Федерации и отказаться от использования информации о рыночных котировках иностранных организаторов торговли, в том числе для целей определения налоговой базы по операциям с цифровой валютой.

Теоретическая значимость исследования заключается в расширении и углублении научных знаний о финансово-правовом регулировании общественных отношений, складывающихся в рамках денежного обращения. Сформулированная в диссертации концепция финансово-правового обеспечения суверенитета России в сфере денежного обращения может служить основой для дальнейших исследований, затрагивающих вопросы правового регулирования операций с наличными и безналичными денежными знаками, выраженными в национальной валюте Российской Федерации, валютного регулирования и валютного контроля, организации и функционирования национальной платежной системы, использования цифровых валют в рамках внешнеэкономической деятельности.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что сформулированные в ней выводы и иные положения могут быть использованы законодательным органом при совершенствовании финансового законодательства, регулирующего общественные отношения, складывающиеся в процессе денежного обращения, а также правоприменительной практики Банка России и Правительства РФ при выработке основных направлений денежно-кредитной политики. Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке научной, учебной и методической литературы, при проведении практических и лекционных занятий по финансовому праву и специальных курсов финансово-правовой направленности.

Достоверность и обоснованность результатов диссертации определяется комплексным анализом действующего финансового законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в области денежного обращения, доктринальных источников и судебной практики, посвященных отдельным вопросам правового обеспечения финансового суверенитета, их соответствием предмету, объекту,

цели и задачам исследования, совокупностью использованных научных методов, комплексным использованием знаний в области публично-правовых наук, позволившими обеспечить внутреннюю непротиворечивость и логику работы, аргументированностью выводов и иных положений, их апробацией.

Апробация результатов исследования. Диссертация была рассмотрена в рамках заседаний кафедры финансового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)». Результаты исследования отражены в трех статьях, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Основные результаты диссертационного исследования представлялись в ходе выступления в рамках Московского международного юридического форума «Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы» (секция «Финансово-правовые инструменты обеспечения национальных интересов», 5 апреля 2024 года, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва), XXVI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» (секция «Системность финансового права как публично-правовой отрасли», 27 ноября 2024 года, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва).

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, степень ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая, методологическая и эмпирическая основы, обосновывается научная новизна диссертации, приводятся положения, выносимые на защиту, сведения о теоретической и практической значимости, степени достоверности и апробации результатов исследования.

Первая глава диссертации **«Теоретические аспекты финансового суверенитета в сфере денежного обращения**» посвящена анализу философско-правовых основ государственного суверенитета как научной категории, а также изучению понятия, содержания системы правового обеспечения финансового суверенитета в целом и финансового суверенитета в сфере денежного обращения, в частности.

В первом параграфе «**Философско-правовые основы государственного суверенитета (историческое исследование)»** с опорой на классическую научную литературу зарубежных и отечественных авторов прослеживается процесс становления учения о государственном суверенитете.

Суверенитет – многогранная категория, изучаемая на стыке философии, права, политологии, истории и иных отраслей научного знания. Теория суверенитета развивается вместе с обществом, его законами, подходами к организации публичной власти. В немалой степени учение о суверенитете, как и иные социально-политические идеи, трансформировалось вместе с экономическим базисом. Влияние на него оказывали также культурные, религиозные и иные традиции общества. Таким образом, учение о суверенитете на каждом отдельно взятом историческом этапе отражает текущее состояние и модель организации общества и государства.

В немалой степени сказанное предопределяется и многоаспектностью государственного суверенитета – он может быть рассмотрен как:

– принцип – суверенитет является основополагающей идеей, лежащей в основе правового регулирования любого независимого государства;

– свойство – суверенитет отражает качество отношений государства и иных субъектов;

– состояние – суверенитет представляет собой один из параметров государства, характеризуемый значениями ряда переменных в определенный момент времени.

Единство суверенитета не исключает его многомерности – обеспечение (защита, охрана) суверенитета осуществляется по разным направлениям. Сказанное включает в себя правовое обеспечение суверенитета, его военную защиту, правоохранительную деятельность и т.д. Одним из приоритетных направлений служит обеспечение государственного суверенитета в финансовой сфере.

Второй параграф «**Финансовый суверенитет: понятие и правовое обеспечение»** посвящен исследованию процесса становления концепции финансового суверенитета в финансово-правовой науке.

Финансовый суверенитет является разновидностью экономического суверенитета, который, в свою очередь, выступает составной частью государственного суверенитета. Таким образом, можно проследить следующую иерархию: государственный суверенитет – экономический суверенитет – финансовый суверенитет (суверенитет государства в финансовой сфере) – отдельные виды финансового суверенитета.

Установлено, что на разных этапах становления теории финансового права отличались превалировавшие в науке подходы к определению сущности финансового суверенитета, что напрямую обусловливалось представлениями о предмете данной отрасли права. Для дореволюционных авторов финансовое право – это законодательство, регулирующее отношения, связанные с хозяйственной деятельностью государства, которая, как правило, сводилась к

вопросам получения доходов и осуществления расходов. В таком понимании проблематика финансового верховенства в первую очередь была связана с обоснованием права государства на те или иные доходы, в частности, его права на установление обязательных и индивидуально безвозмездных платежей (налогов), а также права на применение принуждения как средства обеспечения поступления доходов от взимания названных платежей. Реже заостряется внимание на других доходах, в частности, регалиях.

В рамках советского периода развития финансового права, учение о государственном финансовом суверенитете (у́же – финансовом верховенстве) не находит должного отражения на страницах научной и учебной литературы. Финансово-правовая теория в отношении данного вопроса следует в общей канве развития концепции суверенитета в теории права и науке государственного (конституционного) права.

Указывается на то, что существенным пробелом современной финансово-правовой теории является недостаточное внимание, отводимое роли судебной власти в обеспечении финансового суверенитета. Право отправления правосудия непосредственным образом вытекает из суверенитета государства. Финансовый суверенитет напрямую связан с правовым государством, залогом построения которого является сильная и независимая судебная власть. Судебные решения, с одной стороны, позволяют не допустить несправедливости вследствие осуществления действий (бездействия) властных субъектов финансовых правоотношений, их должностных лиц, а также принятия ими решений, не соответствующих закону. С другой стороны, судебные решения утверждают верховенство финансового суверенитета государства посредством признания законности соответствующих действий (бездействия) и решений. Судебная власть осуществляется независимо, в том числе от иностранных государств, что также служит проявлением суверенитета.

Отмечается, что *основными качественными показателями*, характеризующими государство как финансово-суверенное, являются: верховенство финансового законодательства, независимость финансовой

деятельности, устойчивость и развитие финансовой системы, доверие к финансовой системе, устойчивость национальной валюты (рубля).

В третьем параграфе **«Понятие и содержание финансового суверенитета государства в сфере денежного обращения»** выделяются основные начала финансово-правовой теории денежного суверенитета.

Относительно сущности и понятия финансового суверенитета в сфере денежного обращения (денежного суверенитета) отмечено следующее.

Во-первых, *эмиссионное право, проявляющееся в монополии государства на выпуск денежных знаков в обращение, является центральной категорией денежного суверенитета*. Данное право берет свое начало в государственном суверенитете и из него проистекают все иные права государства по регулированию обращения денег на своей территории.

Во-вторых, денежный суверенитет – *исторически изменчивая категория*. Если в период господства металлических денежных систем, данная категория не была на первом плане, то с переходом на фиатные валюты вопрос обеспечения суверенитета в сфере денежного обращения приобретает все более важное значение. По сути, деньги всех стран в настоящее время одинаковы – они не разменны и не обеспечены драгоценными металлами, вследствие чего обязательность их приема в качестве законного средства платежа зависит только от силы государственного властного веления.

В-третьих, *основной целью осуществления государством исключительных прав в сфере регулирования денежного обращения выступает обеспечение устойчивости национальной валюты*. В настоящее время устойчивость национальных денег РФ определяется как состояние, характеризующееся сохранением покупательной способности денег.

В-четвертых, государство осуществляет исключительные права, связанные с регулированием денежного обращения, *в публичном интересе*. Государство организует денежную систему и осуществляет все связанные с этим права с целью обеспечения публичного блага, проявляющегося в устойчивости национальной валюты.

В-пятых, правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере денежного обращения, осуществляется в рамках *единого правового образования* – подотрасли, именуемой правом денежного обращения или эмиссионным правом. Исходя из этого, государственный суверенитет в сфере денежного обращения, помимо всего прочего, включает в себя исключительные права государства по осуществлению валютного регулирования и установлению валютного режима в целях защиты и обеспечения устойчивости российской валюты. Наличие национальной платёжной системы, а равно исключительные права государства по обеспечению её устойчивости и развития также восходят к денежному суверенитету.

В рамках второй главы диссертации **«Правовое обеспечение финансового суверенитета в сфере денежного обращения»** изучается система финансово-правового обеспечения внутреннего и внешнего денежного суверенитета России.

В первом параграфе **«Система и структура финансово-правового обеспечения суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения»** выделяются основные элементы, характеризующие систему финансово-правового обеспечения государственного суверенитета: его цель, задачи, принципы, финансово-правовые нормы, правоприменение, уполномоченные органы, правовые режимы и финансовый контроль в сфере денежного обращения.

Основная *цель* финансово-правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения состоит в сохранении верховенства и независимости России в вопросах организации денежного обращения, основным индикатором чего служит устойчивость национальной валюты.

Отмечено, в юридической науке, как правило, говорится о принципах государственного суверенитета, *а не о принципах его правового обеспечения*. Указанные принципы не следует смешивать. Финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения основывается как на общеотраслевых принципах финансового права (федерализма, законности, плановости, приоритета публичных интересов в правовом регулировании

финансовых отношений, единства финансовой системы), так и на собственных, специальных принципах (системности, риск-ориентированности, эффективности, дифференциации правовых средств, транспарентности).

Государственный суверенитет в сфере денежного обращения обеспечивается совокупностью взаимосвязанных и взаимообусловленных *правовых норм*, находящих внешнее выражение в нормативных правовых актах законодательного и подзаконного характера.

Государственный суверенитет в сфере денежного обращения обеспечивается и *правоприменительной деятельностью*, отражающей то, как содержащиеся в правовых нормах правила работают в реальных жизненных обстоятельствах. Правоприменение, направленное на обеспечение государственного денежного суверенитета, осуществляется уполномоченными государственными органами и их должностными лицами в рамках финансовой деятельности, выражается в анализе фактических и юридических обстоятельств конкретного дела, принятии и реализации правоприменительного акта для сохранения верховенства и независимости России в вопросах организации денежного обращения.

Государственный суверенитет в сфере денежного обращения обеспечивается нормотворческой и правоприменительной деятельностью как органов общей компетенции (Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ), так и органов специальной компетенции (Центрального банка РФ, Минфина России и иных органов).

Финансово-правовое обеспечение государственного денежного суверенитета связано с установлением совокупности взаимосвязанных и взаимодополняющих *правовых режимов*, предусматривающих дифференциацию правовых средств и их применение в оптимальном сочетании в зависимости от конкретных жизненных обстоятельств, направленных на сохранение верховенства и независимости государственной власти в вопросах правового регулирования денежного обращения.

Основываясь на этом, можно выделить финансово-правовые режимы, направленные на обеспечение:

– внутреннего финансового суверенитета в сфере денежного обращения;

– внешнего финансового суверенитета в сфере денежного обращения.

Кроме того, можно выделить правовые режимы обеспечения денежного суверенитета в рамках:

– наличного денежного обращения;

– безналичного денежного обращения.

Также можно выделить и иные правовые режимы в рассматриваемой области, например, правовой режим обеспечения независимости Банка России как единого эмиссионного центра России, правовой режим обеспечения государственного денежного суверенитета в цифровом (информационном) пространстве.

В свою очередь, *финансовый контроль* придает юридическую силу нормативным правовым актам, регулирующим общественные отношения, складывающиеся в сфере денежного обращения, порождая правовые последствия за нарушение закрепленных в соответствующих источниках правовых норм. Финансовый контроль выступает средством получения обратной связи в ходе правоприменительной деятельности, позволяя оценить всю систему правового обеспечения финансового суверенитета в сфере денежного обращения на предмет ее эффективности.

Во втором параграфе **«Правовое обеспечение внутреннего финансового суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения»** изучается содержание и особенности реализации основных прав, характеризующих верховенство государственной власти в сфере денежного обращения: права на эмиссию денег, установление курса валюты, проведение денежно-кредитной политики, а также иных прав.

Высшим правом государства, из которого проистекают все иные его права в сфере денежного обращения, является *право на эмиссию денег*. Согласно ч. 1 ст. 75 Конституции РФ, денежная эмиссия осуществляется исключительно

Центральным банком Российской Федерации. Вместе с тем проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что в настоящее время бóльшая часть единиц безналичных денежных средств вводится в обращение в процессе проведения профессиональными участниками финансового рынка (в первую очередь банками) финансовых операций. Участие финансовых организаций в процессе денежной эмиссии через механизм финансового мультипликатора ведет к нарушению ч. 1 ст. 75 Конституции РФ. Несмотря на то, что подобное нарушение носит формальный характер, тем не менее, при условии проведения конституционной реформы, предлагается изложить ч. 1 ст. 75 Конституции РФ в следующей редакции: «Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Центральный банк Российской Федерации монопольно осуществляет эмиссию наличных денег, регулирует и контролирует эмиссию безналичных денежных средств. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются».

Право государства на определение и установление официального курса иностранных валют по отношению к российскому рублю непосредственным образом вытекает из его денежного суверенитета. Данное право реализуется Центральным банком Российской Федерации, как основным органом, вырабатывающим и проводящим денежно-кредитную политику. Одновременно с этим правоотношения, складывающиеся в связи с применением официального курса, устанавливаемого Банком России, могут быть:

– абсолютными – в таких правоотношениях применение официального курса валют является обязательным (например, при определении размера пеней по совокупной налоговой обязанности, при пересчете остатков по валютным счетам для целей бухгалтерского учета и т.д.);

– относительными – в таких правоотношениях лица не обязаны использовать официальный курс (например, при осуществлении купли-продажи иностранной валюты через кредитные организации).

Верховенство государства в сфере денежного обращения проявляется в том, что только оно вправе *проводить денежно-кредитную политику*. Указанное

право находит свою первооснову в денежном суверенитете, выступая частным случаем его проявления, осуществляется в публичном интересе, связанном с обеспечением защиты и устойчивости национальной валюты и стабильности экономики, непосредственно осуществляется уполномоченными на основании нормативных правовых актов органами государственной власти, заключается в определении основных целей развития экономики и практическом применении экономических и правовых средств воздействия на общественные отношения, складывающиеся в процессе денежного обращения и кредитования, направленных на достижение указанных целей, проявляется в верховенстве и независимости государственной власти в постановке целей денежно-кредитной политики, выборе инструментов, комбинации, сроков и интенсивности их применения, направлено на упорядочивание общественных отношений, посредством формирования ожиданий у субъектов права и правоотношений о степени вмешательства государства в экономические отношения, в зависимости от имеющихся рисков и угроз.

Внутренний финансовый суверенитет в сфере денежного обращения проявляется в верховенстве государственной власти в *регулировании общественных отношений, складывающихся в процессе обращения национальной и иностранной валюты, а также иных объектов, выполняющих отдельные денежные функции (электронных денежных средств, цифровых валют и т.д.) в наличной и безналичной форме*. Именно государство посредством принятия нормативных правовых актов конструирует денежную систему. Государство определяет, какие органы будут осуществлять полномочия по регулированию общественных отношений, складывающихся в процессе денежного обращения. Соответствующие органы, в свою очередь, закрепляют правила проведения операций с национальной и иностранной валютой, а также, в установленных законом случаях, и иных объектов, выполняющих денежные функции, вводят ограничения и запреты на проведение соответствующих операций, осуществляют контроль в области денежного обращения, применяют меры ответственности при нарушении установленных правил.

В третьем параграфе **«Внешний денежный суверенитет: проблемы финансово-правового обеспечения в условиях глобальных вызовов»** исследуются проблемы обеспечения независимости Российской Федерации при взаимодействии с другими странами и наднациональными образованиями, в частности, анализируются проблемы валютного регулирования и валютного контроля, правового регулирования обращения цифровых валют и цифровых валют центральных банков в рамках международного платежного пространства.

Определено, что действующий в настоящее время валютно-правовой режим, связанный с установлением дополнительных валютных ограничений, введенных в качестве мер воздействия (противодействия) экономическим санкциям недружественных государств и международных организаций, является *экстраординарным правовым режимом*. Специфика данного режима проявляются в:

– цели – защита национальной валюты РФ от негативных последствий введения международных финансовых санкций;

– сроках – режим действует до отмены международных санкций, введенных со стороны США и иных недружественных государств;

– нормативном регулировании – большая часть ограничений введена на основании подзаконных нормативных правовых актов Президента РФ.

На сегодняшний день главными задачами валютного регулирования являются: противодействие санкциям (ограничительным мерам) недружественных стран и международных организаций, обеспечение устойчивости российской валюты в условиях глобальных вызовов, укрепление финансового суверенитета Российской Федерации, защита прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, ее граждан и юридических лиц.

Установлено, что действующий Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»[14] с момента принятия претерпел неоднократные существенные изменения, в связи с чем он более не

[14] СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

воспринимается как целостный акт (даже на уровне нумерации пунктов, частей и статей указанного закона). Рассматриваемый закон не обеспечивает необходимой вариативности регулирования валютных отношений, не раскрывает правовой статус субъектов, играющих важную роль в регулировании валютных отношений и осуществлении контроля за валютными операциями резидентов и нерезидентов (например, Президента РФ и Росфинмониторинга), не дифференцирует субъектов валютных отношений в зависимости от принадлежности к группам стран, проводящим дружественную или, наоборот, недружественную политику в отношении России. В связи с этим констатируется необходимость разработки и принятия нового Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

Помимо этого, сделан вывод о том, что финансовое законодательство в целом и валютное законодательство в частности не обеспечивают эффективного регулирования общественных отношений, связанных с обращением цифровых валют, в том числе, в рамках внешнеэкономических отношений. Среди проблем в указанной области отмечается отсутствие норм, регулирующих порядок создания и функционирования отечественных организаторов торгов цифровыми валютами, а также тот факт, что легальное определение «цифровой валюты» не включает в себя такую разновидность криптовалют как стейблкоины. В диссертации подчеркивается значительный потенциал использования цифровых валют центральных банков в качестве инструмента противодействия экономическим санкциям.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, приводятся выводы и предложения, отражающие основные положения диссертации.

В **приложении** к диссертации представлен проект Федерального закона «О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон “О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации”», уточняющий и развивающий сделанные в диссертации предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных работах (общий объем 2,34 п.л.)

Статьи, опубликованные 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

1. *Омельченко, А. Г.* Валютное регулирование как инструмент обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации в условиях глобальных вызовов // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 12 (157). — С. 62 — 71. — 0,72 п.л.

2. *Омельченко, А. Г.* Финансовый суверенитет в доктрине финансового права дореволюционного и советского периодов: историко-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 10 (167). — С. 58 — 69. — 0,95 п.л.

3. *Омельченко, А. Г.* Финансовый суверенитет в сфере денежного обращения: зарождение концепции в науке финансового права рубежа XIX – XX вв. // Финансовое право. — 2025. — № 7. — С. 33 — 37. — 0,67 п.л.