Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Омельченко Андрей Геннадьевич

Финансово-правовое обеспечение суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Ситник Александр Александрович

Москва — 2025

Оглавление

Введение 3

Глава 1. Теоретические аспекты финансового суверенитета в сфере денежного обращения 18

1.1. Философско-правовые основы государственного суверенитета (историческое исследование) 18

1.2. Финансовый суверенитет: понятие и правовое обеспечение 44

1.3. Понятие и содержание финансового суверенитета государства в сфере денежного обращения 70

Глава 2. Правовое обеспечение финансового суверенитета в сфере денежного обращения 98

2.1. Система и структура финансово-правового обеспечения суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения 98

2.2. Правовое обеспечение внутреннего финансового суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения 132

2.3. Внешний денежный суверенитет: проблемы финансово-правового обеспечения в условиях глобальных вызовов 158

Заключение 184

Список литературы 191

Приложение 223

Введение

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.

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

---

[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.

[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.

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 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).

---

[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.

[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.

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, 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).

Глава 1. Теоретические аспекты финансового суверенитета в сфере денежного обращения

1.1. Философско-правовые основы государственного суверенитета (историческое исследование)

Суверенитет – многогранная категория, изучаемая на стыке философии, права, политологии, истории и иных отраслей научного знания, включая даже психологию и религиоведение. Теория суверенитета настолько хорошо изучена в веках выдающимися умами человечества, что добавить к уже высказанным тезисам относительно природы и сущности рассматриваемого явления, казалось бы, уже нечего. Между тем суверенитет продолжает оставаться актуальным предметом научных исследований, проводимых в рамках публикаций современных ученых, специализирующихся на теории государства и права, конституционном, административном, финансовом и иных отраслях права. Это со всей ясностью демонстрирует, что суверенитет не является застывшей во времени категорией – она развивается вместе с обществом, его законами, подходами к организации публичной власти и т.д. 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, можно заключить, что учение о суверенитете на каждом отдельно взятом историческом этапе отражает текущее состояние и модель организации общества и государства. С одной стороны, теория суверенитета обслуживает интересы, в трактовках разных философских и правовых школ: народа, правящего класса, государства, его главы (в частности, монарха) и т.д. Подчеркнем, что в подобном отношении к указанному учению, как к утилитарному инструменту, нет ничего плохого – каждая философская, социальная, политическая, правовая и иная идея должна быть практически применимой. Более того, в отличие от многих утопических теорий, в частности идеи полного отказа от государства, являющейся краеугольным камнем

коммунизма и анархизма, концепция государственного суверенитета показала свою реальную жизнеспособность. С другой стороны, правильно утверждать и обратное – учение о суверенитете в значительной мере повлияло на развитие государства. На первоначальном этапе становления оно во многом предвосхитило и предопределило вектор развития общественных отношений, системы государственной и шире – публичной власти, формирования подходов к организации межгосударственного взаимодействия в рамках международного пространства и т.д. Государственный суверенитет служит важным ориентиром, принципом правового регулирования широкого спектра общественных отношений.

Чаще всего подчеркивается, что этимологически суверенитет берет свое начало от французского souveraineté (господство, верховенство), которое, в свою очередь, происходит от латинского summa potestas, что можно перевести как сумму, совокупность власти, максимальную силу, могущество, мощь. Между тем дореволюционный государствовед Ф. Ф. Кокошин указывал на то, что анализируемое слово происходит от средневекового латинского «supaneitas» (от «supra» – выше), что означает свойство власти, в силу которого она является «высшей», т.е. ее верховенство[14].

С точки зрения лексики можно выделить два подхода к определению содержательной стороны рассматриваемого слова – широкий и узкий. Строго говоря, суверенитет не привязан исключительно к государству – это дает основание для максимально широкого употребления указанного термина. В частности, в научных работах можно встретить такие понятия, как «суверенитет личности»[15] и

---

[14] Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. — М. : Издательство Юрайт, 2024. С. 172.

[15] Романовский Г. Б. О суверенитете личности в конституционном праве // в сб.: Международный и национальный механизмы обеспечения суверенитета. Материалы VIII Международного Конституционного Форума, посвященного 80-летию Саратовской области. – Саратов, 2017. С. 149 – 153; Мезенцева А. В. Суверенитет личности в сетевом пространстве: лакуны права и морали в регулировании информационного взаимодействия // в сб.: Информационное пространство в аспекте гуманитарных и технических наук – 2015. Материалы IV междисциплинарной межвузовской конференции студентов, магистрантов и аспирантов / отв. А.В. Черенкова. – Барнаул, 2015. С. 115 – 123; Лановая Г. М. Суверенитет личности: понимание в общей теории права и теории права человека // в сб.: Проблемы правопонимания: история и современность. Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти профессора В. М. Курицына. – М., 2022. С. 72 – 78.

«суверенитет гражданина»[16]. С позиции узкого подхода суверенитет относится исключительно к такому субъекту права как государство. Действительно, как правило, при употреблении слова «суверенитет» без каких-либо уточняющих слов, мы понимаем, что речь идет о суверенитете государства. Оговоримся, что в дальнейшем в рамках настоящего исследования мы будем исходить именно из такого подхода, поскольку это прямо предопределяется объектом диссертации[17].

Исторически идея суверенитета в ее более или менее современном виде стала продуктом перехода от позднефеодальных отношений к капиталистическим. Становление концепции суверенитета связывают с именами таких мыслителей Нового времени (в других трактовках – Позднего Средневековья), как Ж. Боден, Т. Гоббс, Г. Гроций и др. В немалой степени этому способствовал Ренессанс, на излете которого и формируется учение о суверенитете. Эпоха Возрождения характеризуется отходом от строгих церковных догматов не только в рамках искусства (живописи, скульптуры, архитектуры и т.д.), но и в общественной жизни. Особенность культуры Ренессанса заключается в ее светском, гуманистическом, антропоцентрическом характере. Живописцы, скульпторы и философы обращаются к опыту античности. Проявляется это и в научных трудах, посвященных суверенитету. Так, отмечается, что многие представители школы естественного права при разработке концепции суверенитета опирались на терминологию римских юристов[18].

Заметим, что античные философы еще не знают понятия «суверенитет», что напрямую предопределяется формой государственного устройства. Так, в условиях существования разрозненных городов-полисов в Древней Греции концепция суверенитета была излишней: государство все еще представляет собой большую

---

[16] Лукичев К. Е. К вопросу о содержании понятия «информационный суверенитет гражданина» // Самоуправление. 2023. № 1 (134). С. 595 – 597.

[17] В отношении других видов суверенитета будет делаться дополнительное уточнение (например, «народный суверенитет»).

[18] В частности, отмечается, что «Т. Гоббс не делал никакого различия между тремя (summa potestas, summum imperium и dominium) латинскими выражениями». Равным образом и Г. Г. Гроций, «в своих трудах, в частности в трактате «О праве войны и мира», использовал как summa potestas, summum imperium, так и dominium». Галимова А.Ш. Понятие и источники суверенитета в учениях юристов «школы естественного права» // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3. С. 48 – 49 .

общину, совокупность граждан[19]. Для древних греков, как указывал Н. И. Палиенко, государство еще не выступает самостоятельным субъектом властвования[20], а вопросы власти, например, в трудах Аристотеля исследуются не столько с юридических, сколько с нравственно-этических позиций взаимоотношения конкретных лиц – подчиненного и вышестоящего[21]. В силу подобного понимания государства не было и международных отношений в современном смысле – несмотря на значительное количество полисов, взаимодействие между ними воспринималось как общение между общинами. Для Древнего Рима, самого сильного государства своего времени, проблемы независимости и верховенства власти вообще не стояло. При этом само государство все еще не воспринимается в качестве самостоятельного субъекта и к нему также относятся как к совокупности граждан[22]. Таким образом, суверенитет еще не выкристаллизовывается в качестве самостоятельной юридической категории.

В то же время было бы неправильным отрицать вклад античных философов и юристов в становление учения о суверенитете. Рассматриваемая категория не замыкается на общеизвестном постулате о независимости, верховенстве и единстве власти. Правовая природа суверенитета тесным образом связана с решением вопросов о ее источнике и носителе власти, пределах ее осуществления, правах и обязанностях государства, высших должностных лиц, народа в целом и отдельных его представителей, цели и назначении государства и т.д. Так, Аристотель и Платон в своих трудах задумывались о лучшей форме правления. Древнегреческие философы вводят пусть и не синоним, но, по нашему мнению, прообраз понятия

---

[19] По крайней мере такое понимание можно встретить в трудах Аристотеля, указывавший в «Политике», что «поскольку, как мы видим, всякое государство представляет собой своего рода общение, всякое же общение организуется ради какого-либо блага (ведь всякая деятельность имеет в виду предполагаемое благо), то, очевидно, все общения стремятся к тому или иному благу, причем больше других, и к высшему из всех благ стремится то общение, которое является наиболее важным из всех и обнимает собой все остальные общения». Аристотель Политика / пер. с др.- греч. С. М. Роговина. – М. : РИПОЛ классик, 2010. С. 23 – 24.

[20] Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение. Ярославль: Типография Губернского Правления, 1903. С. 11.

[21] Там же. С. 12 – 15.

[22] Там же. С. 18.

суверенитета – автаркия (от греч. αὐτάρκεια). Данное слово многозначно и, как правило, переводится как «самоудовлетворенность», а также как «достаточность», «скромность», «воздержанность» и т.д. В контексте политики «автаркия» используется для обозначения осознанной международной самоизоляции, возникающей в силу самодостаточности государства, в котором граждане, победив моральные пороки, заботятся в первую очередь об общем благе[23]. Римские юристы, в свою очередь, задумываются о формах власти, ее распределении между различными должностными лицами. Важным вкладом в становление концепции суверенитета является идея того, что носителем суверенитета является не государство как таковое, а римский народ[24] (который делегировал власть императору), а также идея единой абсолютной государственной власти[25]. Последнее, однако, не в полной мере совместимо с суверенитетом, который предполагает международное взаимодействие между равными и независимыми государствами.

О. Ю. Рыбаков, с опорой на постулат Б. Спинозы о том, что все, что происходит, происходит в силу необходимости (Sub specie aeternitatis), высказывает мысль о том, что суверенитет (как институт, процесс и отношение) выступает необходимым условием организации социальной власти, а ее разновидность – власть государственная – нуждается в суверенитете[26]. Таким образом подчеркивается объективная потребность в возникновении рассматриваемого учения: суверенитет имманентно присущ власти (подчеркнем, власти подлинной, реальной, а не формальной). Закон причинности (nam ex nihilo nihil fit – ибо ничто не происходит из ничего) отражает объективную потребность в существовании теории суверенитета. При этом следует иметь в виду, что, как и любая абстрактная идея (демократии, социального государства, правового государства и т.д.), суверенитет не является достижимым в полной мере – всегда

[23] Брагинская Н. В., Бергман А. С. Автаркия // URL:https://gtmarket.ru/concepts/7164 (дата обращения 25.08.2024).
[24] Палиенко Н. И. Указ соч. С. 19.
[25] Там же. С. 21.
[26] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 10.

можно сделать отдельные оговорки и исключения. Кроме того, как и иные концепции, суверенитет раскрывается в трудах ученых по-разному – это в немалой степени зависит от субъективного отношения автора к расставлению приоритетов среди ценностей, составляющих концепцию, а также представления о модели идеального бытия.

Начавшееся во второй половине XVI века оформление теории суверенитета стало отражением тектонических изменений во всех сферах общественной жизни – экономической, политической, культурной и т.д. Государства идут по пути усиления власти монарха – она становится более светской и централизованной. Монархи более не нуждались в рудиментарном подчинении Римской католической церкви. История взаимодействия светской власти и папства всегда была сложной: с одной стороны, первая всегда стремилась утвердить свою независимость и даже подчинить церковь своим решениям (можно вспомнить период так называемого «Авиньонского пленения пап»), а с другой – римская католическая церковь значительным образом вмешивалась в политику королей (сбор церковной десятины, организация Крестовых походов, коронация монархов, расторжение их браков, отлучение от церкви и т.д.). Общепринятым было считать, что власть средневековых монархов даруется от Бога, а поскольку Римский папа позиционировался как его настоятель на земле, то и католическая церковь считала себя выше власти светской, не имея при этом существенной военной силы. Коррупция среди церковных сановников вызвала недовольство как среди простых прихожан, так и королей – это привело к распространению протестантизма, религиозным конфликтам, крушению могущества Римской церкви и раздроблению Священной римской империи в результате Тридцатилетней войны. Подписанное в 1648 году Вестфальское мирное соглашение привело к формированию принципиально новой системы международных отношений, основным актором которых стали выступать суверенные государства.

Еще одна важная причина, обусловившая появление теории суверенитета, кроется в особенностях властеотношений феодальных государств. Известный принцип «вассал моего вассала – не мой вассал» предопределял, что монарх

рассматривался лишь как первый среди равных, он не обладал всей полнотой власти. Его власть была не абсолютной, а основывалась на личных клятвах вассалов (так, например, английский король с XI по XIV века был полновластным правителем в своей стране, но вассалом французского короля – в отношении своих континентальных владений). Власть монарха ограничивалась парламентом, собраниями наиболее знатных феодалов и иными схожими институтами (кортесы, генеральные штаты и т.д.). Теория суверенитета способствовала преодолению изжившей системы управления феодального периода, обосновав единство власти верховного сюзерена над населением страны.

Полагаем, что без подобного, пусть и весьма схематического и обобщенного понимания политической ситуации, невозможно понять первопричин появления теории государственного суверенитета. Особенности властеотношений в немалой степени определяли жизненные условия, в которых творили основоположники концепции, что предопределяло ее «мировоззренческое начало»[27].

Труды отцов-основателей теории суверенитета неоднократно становились предметом рассмотрения и подвергались скрупулезному анализу в трудах авторитетных авторов. Привнести что-то принципиально новое в имеющиеся рассуждения представляется весьма сложной задачей, которая, исходя из объекта и цели настоящей работы, не является первоочередной. Тем не менее, для лучшего понимания сути государственного суверенитета в сфере денежного обращения и формирования фундамента дальнейшего исследования, считаем необходимым тезисно остановится на концептуальных основах теории суверенитета Ж. Бодена, Т. Гоббса, Г. Гроция, Ж.-Ж. Руссо и других авторов.

Для Ж. Бодена, как было определено в его классическом труде «Шесть книг о государстве» (Six livres de la république), суверенной является абсолютная, непоколебимая власть, основанная на воле монарха[28]. Неделимый характер власти отрицал саму возможность, во-первых, разделения властей, во-вторых, ее деления

---

[27] Там же. С. 11.

[28] Bodin J. Six livres de la république. Lyon, 1579. P. 88. // URL: https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k536293/f2.item (дата обращения: 25.08.2024).

между королем и его народом. Власть берется от Бога, а суверен черпает ее из божественной воли. Закон суверена – закон Бога. Суверенная власть не ограничивается законом, поскольку он и исходит от суверена. Суверенная власть носит неограниченный, абсолютный характер – монарх должен руководствоваться только божественной волей и естественным правом. Немаловажно, что суверенитет должен быть постоянным – если властитель в тот или иной период времени обладает абсолютной властью, но потом вынужден с ней расстаться, то сувереном он не является. Как подчеркивает О. Ю. Рыбаков, суверен метафизичен[29].

Теория Ж. Бодена стала основой, сначала для укрепления власти монарха, а потом и для утверждения абсолютизма, т.е. крайней формы неограниченной власти. Она же послужила фундаментом для осознания государства как самостоятельного, отдельного субъекта права и правоотношений.

Идея абсолютной, неограниченной власти монарха развивается в трудах Т. Гоббса[30]. Человечество, пребывавшее в изначальном догосударственном состоянии войны всех против всех, тем не менее, в силу своей природы стремится к миру и порядку, главным выразителем которых выступает государство. Наилучшей же формой правления, по Т. Гоббсу, является монархия. Суверен наделяется абсолютной властью внутри государства в силу общественного договора. При этом передача таких полномочий односторонняя и окончательная – передав однажды права суверену, народ не может претендовать на их возврат, поскольку такое делегирование и есть главное решение проблемы всеобщего уничтожения. Суверен предстает представителем народа, действующим исключительно в его интересах, главным из которых выступает достижение мира (Pax quaerenda est). Подданные же, теряя соответствующие права, теряют и возможность находиться в состоянии войны всех против всех, а, следовательно, у них не остается никакого иного выбора, кроме как сохранять состояние мира.

---

[29] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 23.

[30] Гоббс Т. Левиафан / пер. с англ. А. Гутерман. – М. : РИПОЛ классик, 2021. – 624 с.

Залогом этого выступает безусловная и неограниченная власть. В противоположность этому, недостаточная степень власти ведет к ослаблению государства[31].

Парадоксально, но Т. Гоббс – один из главных теоретиков и сторонников абсолютизма, создавший базу для последующего утверждения неограниченной власти монарха – подвергся гонениям за недостаточную, по мнению королевской власти, лояльность (согласно судебному решению 1683 года «Левиафан» подлежал изъятию и сожжению). Обоснование происхождения королевской власти из некоего общественного договора создавало угрозу ее стабильности. Такая власть уже не дарована свыше сверхъестественными силами, но является результатом делегирования со стороны народа, а следовательно, может быть им востребована обратно или передана другому, более подходящему лицу. Заметим, что подобные опасения были не напрасны, что вылилось в теорию народного суверенитета, получившую распространение благодаря трудам Ж.-Ж. Руссо.

Теория Т. Гоббса обособляла, отделяла суверена от народа. Таким образом, правитель стоит над обществом, управляя им, и уже фактически не может рассматриваться как сторона общественного договора. Ж.-Ж. Руссо же утверждал, что верховная власть принадлежит народу (народный суверенитет) и исходит от народа в силу общественного договора. Народ не отчуждает свои права, следовательно, неотчуждаем и суверенитет. Аналогичным образом не может он быть и представляем – суверенитет выражает общую волю коллективного субъекта. Следовательно, демократия не может быть представительной – только непосредственной. Главное же содержание суверенитета заключается в праве принимать законы. При этом законодательная власть должна осуществляться непосредственно сувереном – народом. Иные полномочия производны от указанного права.

[31] Митюрёва Д. С. Жан Боден и Томас Гоббс: в поисках идеального государя // Вестник Кемеровского государственного суверенитета. 2015. № 3. С. 38.

Суверен для Ж.-Ж. Руссо – это политический организм, «который обязан своим существованием лишь святости Договора»[32], коллективное существо, которое может представляться только самим собой[33]. Суверенитет неотчуждаем, неделим. Он образуется из частных лиц, и у него нет и не может быть своих собственных интересов. Абсолютизм ведет к узурпации суверенитета народа. В таком случае последний имеет полное право сменить правителя, который более не действует для достижения всеобщего блага. Смысл Правительства заключается только в том, чтобы выступать доверенным лицом суверена, выполнять его волю и служить для связи между государством и Правительством[34].

Суверенитет, как уже отмечалось, выражается общей волей. Если кто-то не хочет поступать сообразно ей, то такого человека следует подчинить общей воле, т.е. «его силою принудят быть свободным»[35]. Данный подход в последующем не только подвергался справедливой критике, но и имел тяжелые практические последствия, став идеологической основой для якобинского террора. Таким образом, идеальная непосредственная демократия, выражающаяся в суверене как политическом существе, вырождается в тоталитаризм. Очевидно, что в реальности непосредственная демократия может быть реализована только в небольших сообществах – в значительных по территории и количеству населения странах подобное возможно сделать только через институт представительства. История не раз демонстрировала, как в периоды революционных потрясений наиболее активные участники таких событий выдавали свои решения за волю народа, «принуждая несогласных к свободе». Здравый смысл говорит о том, что невозможно заставить человека быть свободным – это всего лишь попытка навязать ему мнение и интересы, противоречащие его собственным, под прикрытием

[32] Руссо Ж.–Ж. Трактаты. – М.: Издательство «Наука», 1969. С. 163.
[33] Там же. С. 168.
[34] Там же. С. 192.
[35] Ж.-Ж. Руссо отмечает: «Итак, чтобы общественное соглашение не стало пустою формальностью, оно молчаливо включает в себя такое обязательство, которое одно только может дать силу другим обязательствам: если кто-либо откажется подчиниться общей воле, то он будет к этому принужден всем Организмом, а это означает не что иное, как то, что его силою принудят быть свободным». Руссо Ж.–Ж. Трактаты. – М.: Издательство «Наука», 1969. С. 164.

аморального тезиса о том, что «общество» знает лучше, что необходимо данному человеку.

Как мы видим, Ж.-Ж. Руссо также обособлял правителя от народа, хотя и вкладывал в это смысл прямо противоположный тому, который вкладывал Т. Гоббс: для французского философа правительство – слуга суверена (по сути, народа), тогда как английский философ рассматривал ситуацию противоположным образом – народ обязан подчиняться воле суверена (монарха).

Как бы то ни было, трудно представить себе более полярные явления, чем абсолютизм и непосредственная демократия. Между тем, из представленного анализа следует, что природная сообразность того и другого подхода к организации власти обосновывалась через теорию суверенитета, практически через одни и те же аргументы.

Позднее Г. Гегель подверг критике идею народного суверенитета в пользу суверенитета наследственной *конституционной* монархии[36]. «Народ» представляет собой некую абстрактность, она лишена конкретики[37], суверенитет же выражается в личности монарха[38]. Но еще более важно, на наш взгляд, что Г. Гегель противопоставляет идею суверенитета как синонима «пустого произвола»[39] с подлинным, с точки зрения автора, смыслом, заключающемся в *правовом, конституционном* характер суверенитета[40]. Для Г. Гегеля государство

---

[36] Гегель Г. В. Ф. Философия права / пер. с нем. Б. Столпнера. — М. : Издательство АСТ, 2023. С. 435.

[37] Г. Гегель указывает: «обычный смысл, в котором в новейшее время стали говорить о суверенитете народа, состоит в том, что этот суверенитет берется как противоположность суверенитету, существующему в монархе; взятый в таком противоположении, суверенитет народа принадлежит к разряду тех путаных мыслей, в основании которых лежит несчастное (wüste) представление о народе. Народ, взятый без своего монарха и непосредственно связанного с последним расчленения целого, есть бесформенная масса, уже больше не представляющая собою государства и больше уже не обладающая ни одним из определений, наличных лишь в сформированном внутри себя целом, не обладающая суверенитетом, правительством, судами, начальством, сословиями и чем бы то ни было. Благодаря тому, что в данном народе выступают такие имеющие отношение к организации, к государственной жизни моменты, он перестает быть той неопределенной абстракцией, которую чисто общее представление называет народом». Гегель Г. В. Ф. Философия права / пер. с нем. Б. Столпнера. — М. : Издательство АСТ, 2023. С. 448.

[38] Там же. С. 449.

[39] Там же. С. 444.

[40] По мнению Г. Гегеля, «деспотизм означает вообще состояние беззакония, в котором особенная воля как таковая, будь то воля монарха или народа (охлократия), имеет силу закона или, вернее, заменяет собою закон, тогда как суверенитет, напротив, составляет в правовом, конституционном состоянии как раз момент идеальности особенных сфер и функций, означает именно, что каждая такая сфера не есть нечто

уже выступает *правовым образованием*. Философ разграничивает суверенитет, направленный вовнутрь и вовне[41], т.е. фактически разделяет суверенитет на внутренний и внешний. Через идею идеальности внутреннего суверенитета Г. Гегель обосновывает *индивидуальность* государства[42]. Таким образом, государство становится уже самостоятельным субъектом. Более того, индивидуально каждое государство – именно это определяет отношение между данными публично-правовыми образованиями как самостоятельными акторами. Как мы видим, концепция суверенитета, сформулированная Г. Гегелем в «Философии права», практически полностью повторяет современную концепцию суверенитета.

Значительный вклад в развитие анализируемого явления внес выдающийся юрист, один из основоположников немецкой школы социологии права, Г. Еллинек. Автор подвергает резкой критике большую часть подходов к определению сущности суверенитета, уничижительно именуя их «потоком фраз»[43], указывая на наличие ряда фактических ошибок в умозаключениях и подчеркивая, что «полную ясность внесло в проблему лишь новейшее немецкое учение о государственном праве»[44]. Основываясь на историческом анализе, автор заключает, что суверенитет:

– изначально является понятием политическим и только по прошествии времени превращается в правовую категорию;

– объективно детерминирован – рассматриваемая категория создана «великими силами», а не «мыслителями, чуждыми жизни»[45];

независимое, самостоятельное в своих целях и способах действия и лишь в себя углубляющееся, а зависима в этих целях и способах действия от определяющей ее цели целого (которую, выражаясь более неопределенно, в общем называют благом государства)». Там же. С. 444.

[41] Там же. С. 443.

[42] Автор подчеркивает: «Государство обладает в этом определении индивидуальностью, которая представляет собою по существу индивидуум, а в лице суверена — действительный, непосредственный индивидуум». Там же. С. 505.

[43] Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И. Ю. Козлихина. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С. 456.

[44] Там же.

[45] Там же. С. 421.

– категория публично-правовая и «попытки исключить понятие суверенитета из публичного права противоречат истории»[46] – это значит, что суверенная власть не может стоять над правом[47];

– не следует смешивать с государственной властью – это, по мнению Г. Еллинека, является одной из наиболее серьезных ошибок при конструировании определения суверенитета. Вместе с тем, функции властвования – это последствия суверенитета[48]. Не следует путать суверенитет органа и суверенитет государства[49];

– неделим – он не может быть увеличен или уменьшен, ограничен, разделен, носить фрагментарный характер и т.д. Из этого следует, что может делиться власть (на законодательную, судебную и исполнительную), но суверенитет при этом делению не подлежит;

– не абсолютная, а историческая категория[50] – анализ исторического процесса свидетельствует о том, что государства не всегда обладали суверенитетом[51]. Автор заключает, что государства в период Средних веков, еще не являются суверенными[52] (подтверждением этому служит деятельность церкви, которая не считалась с государственными границами, назначала и сменяла королей. Еще один пример: Священная Римская империя, которая, хотя и была единым политическим организмом, тем не менее представляла собой союз нескольких государств);

– *не является существенным признаком государства* – такой вывод делается из приведенного выше тезиса о том, что на более ранних этапах исторического развития государства еще не являются суверенными в полном смысле.

Г. Еллинек определяет суверенитет как способность *исключительного правового самоопределения*[53]. Лишь государства, обладающие подлинным суверенитетом, *свободны* осуществлять нормирование содержания своей

---

[46] Там же. С. 456.
[47] Там же. С. 458.
[48] Там же. С. 466.
[49] Там же. С. 478.
[50]Там же. С. 468.
[51] Г. Еллинек указывал на то, что «государства, которые теперь считаются издавна суверенными, некогда не имели такого характера». Там же. С. 468.
[52] Там же
[53] Там же. С. 476

компетенции. Как подчеркивает автор, именно это и является критерием отграничения суверенных и не-суверенных государств: первые могут самоопределяться или обязываться по собственной воле[54]. Не-суверенно же то государство, чья компетенция может быть ограничена другим публично-правовым образованием («стоящим над ним общением»[55]).

Важно также то, что суверенитет осуществляется в пределах, установленных государством или признанных им *правовых границ*[56]. Таким образом, подчеркивается неразрывная связь суверенитета и права. Более того, можно сделать вывод, что право в его объективном понимании (совокупность установленных и охраняемых государством норм, регулирующих общественные отношения), возможность осуществлять свободную нормотворческую деятельность и есть подлинное выражение суверенитета.

Также интересен подход автора к разграничению таких свойств государственной власти, как независимость и верховенство. Первое, по мнению Г. Еллинека, проявляется в международных отношениях, когда происходит взаимодействие между суверенными государствами. В свою очередь, верховенство находит свое выражение во внутренних отношениях, и показывает превосходство государственной власти над властью других лиц. Автор подчеркивает, что несмотря на различия, названные категории неразрывно связаны между собой[57].

Следует отметить, что положения теории суверенитета Г. Еллинека нашли свою критику в рамках русской дореволюционной школы государственного права. В частности, выдающийся отечественный ученый Г. Ф. Шершеневич подвергал сомнению тезис о том, что суверенитет – это историческая, но не абсолютная категория, поскольку «где государственная власть не обладает свойством суверенитета, там нет и государства»[58].

---

[54] Там же.
[55] Там же. С. 477
[56] Там же. С. 476.
[57] Там же. С. 457.
[58] Шершеневич Г. Ф. Избранное: В 6 т. Т. 4, включая Общую теорию права / вступ. слово, сост.: П. В. Крашенинников. – М.: Статут, 2016. С. 193.

Г. Ф. Шершеневич, соглашается с немецким автором в том, что не следует отождествлять суверенитет и государственную власть, поскольку первая категория носит отрицательный характер (отрицаются противостоящие государственной власти притязания иных лиц, «несовместимость подчиненности с верховностью»[59]), в то время как определение государственной власти наполняется положительным содержанием, представляя собой возможность оказывать то или иное воздействие. В то же время российский ученый справедливо указывает на определенную искусственность полемики Г. Еллинека с представителями естественной школы права[60], а также слабость «юридической почвы»[61] некоторых его измышлений, из-за чего немецкий представитель позитивной школы права переходит в плоскость нравственно-этического обоснования[62]. Однако главное заключается в том, что Г. Ф. Шершеневич называет принцип самоограничения государства (которая, по Г. Еллинеку, носит правовую природу) не только неверным, но и, более того, вредным[63]. Подобный принцип, по мнению российского профессора, есть «политическая романтика», от которой так активно пытается отстраниться Г. Еллинек.

---

[59] Там же.

[60] Г. Ф. Шершеневич пишет: «Чем же доказывает Еллинек свое положение, что неограниченность государственной власти устраняется принципом самоограничения? Непонятным образом сам Еллинек видит противников своей теории в школе естественного права: «С точки зрения естественно-правовой теории, еще и теперь преобладающей в этом пункте у многих авторов, самоограничение несовместимо с суверенитетом по самой его природе». Как раз школе естественного права легче всего примкнуть к идее самоограничения, но последняя неприемлема с позитивной точки зрения». Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 195.

[61] Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 195.

[62] Ученый задает вопрос: «если самоограничение имеет правовой характер, то где же эта другая воля, в зависимости от которой стоит воля государства? Если государство само ставит себе границы, что же мешает ему переставить их, и притом где угодно? Не ясно ли, что все это самоограничение держится единственно на честном слове? Чувствуя сам слабость юридической почвы, Еллинек готов перевести его на нравственную почву. Самоограничение государства он сопоставляет с автономностью этики Канта. Не оставляя в стороне истинность кантовской точки зрения, нельзя не выразить удивления, как мог Еллинек сослаться на автономную этику, после того как признал, что «эта связанность имеет не этический, а правовой характер»?» Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 195.

[63] Г. Ф. Шершеневич, говорит о том, что данная мысль носит вредный характер, поскольку она «внушает гражданам мысль надеяться не на собственную энергию, не на общественное мнение, в котором каждый нравственно обязан принимать участие, а на какое-то право, которое будто бы не может быть нарушено, не вызывая тех последствий, какие сопровождает всякое правонарушение. Эта теория усыпляет граждан именно там, где их следует больше всего возбуждать к бодрствованию». Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 195 – 196.

Г. Ф. Шершеневич рассматривает суверенитет как свойство государственной власти[64], метко замечая, что такая власть «независимая извне … является высшей или верховной внутри»[65]. В дополнение к указанным двум свойствам и в противовес позиции Г. Еллинека, представитель российской школы государственного права добавляет третье свойство государственной власти – неограниченность, отделяя данное свойство от верховенства[66]. На основе этого автор делает вывод о невозможности практической реализации разделения властей в государстве[67].

М. В. Варлен отмечает, что отличительной чертой научных взглядов на суверенитет российских ученых-государствоведов конца XIX – начала XX вв. является в определенном смысле формальное отношение к рассматриваемой категории[68]. Полагаем, что с подобной оценкой следует согласиться.

Так, например, Б. Н. Чичерин в своей «Философии права» вообще не употребляет такого понятия, как суверенитет[69]. В «Курсе государственных наук» он фактически заменяет его другим понятием – «верховная власть»[70]. Так, например, автор переводит французское souveraineté как «полновластие»[71]. Соответствующий вывод можно сделать и из авторской позиции о том, что «верховная власть есть источник *всякой государственной власти*»[72]. Б. Н. Чичерин указывает на то, что верховная власть представляет волю государства, как единого целого, распространяясь на все[73]. Верховная власть или верховное право повелевать принадлежит государству, как верховному союзу, владычествующему

---

[64] Там же. С. 191.
[65] Там же.
[66] Г. Ф. Шершеневич указывает на то, что «неограниченность государственной власти означает возможность с ее стороны воздействия на волю подчиненных, насколько то физически допустимо». Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 193.
[67] Там же. С. 196.
[68] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 47.1
[69] Чичерин Б. Н. Философия права. Избранные сочинения / Б. Н. Чичерин. — М. : Издательство Юрайт, 2024. — 371 с.
[70] Чичерин Б. Курс государственной науки.Ч.1.Общее государственное право. – М.: Типо-литография Выс. утв. Т-ва И.Н. Кушнерев и К. 1894. С. 58.
[71] Там же. С. 70.
[72] Там же. С. 62.
[73] Там же. С. 61.

над всеми в юридической области[74]. Среди иных свойств верховной власти автор выделяет:

– единство – данное свойство следует из идеи о том, что государство представляет собой единое целое. Такое право может принадлежать только целому или представителю целого – части верховная власть принадлежать не может. Единство же проявляется в единстве владычествующей воли[75]. Тем не менее, ученый подчеркивает, что следует отграничивать случаи распределения властных полномочий между органами – в таком понимании верховная власть может разделяться;

– постоянство и непрерывность – могут меняться облеченные властью физические лица, но сама власть перманентна, поскольку принадлежит государству (король никогда не умирает (le roi ne meurt pas));

– державность – данный термин используется автором как синоним независимости, самостоятельности[76];

– священность – верховная власть служит представителем высшего нравственного порядка и освящается нравственным законом (что для Б.Н. Чичерина также является обоснованием связи государства с религией, с церковью);

– ненарушимость – следует полностью повиноваться верховной власти;

– «безответсвенность» – вследствие того, что власть верховна, то над ней никого нет, а значит, нет над ней и судьи (только она сама может быть себе судьей). Если же орган ответственен, то он не выступает носителем верховной власти, поскольку находится в подчиненном состоянии;

– является «везде присущей» – верховная власть распространяется на всю территорию государства и «на все, что находится в этих пределах»[77].

Таким образом, большая часть признаков, выделенных Б.Н. Чичериным, применительно к верховной власти полностью совпадает со свойствами

---

[74] Там же. С. 59.
[75] Там же. С. 60.
[76] Там же. С. 61.
[77] Там же.

суверенитета, приведенными выше. Вместе с тем, можно говорить о том, что и терминология в целом и некоторые отдельные признаки отражают дух эпохи, составляя отличительные особенности отечественной государственно-правовой школы конца XIX века. Во многом на указанную специфику повлиял государственный строй, отражающий форму государственного устройства и официальную идеологию (которая наиболее отчетливо проявляется в теории официальной народности).

Вместе с тем, представленный подход не следует воспринимать исключительно в негативном ключе – его необходимо рассматривать сквозь призму принципа историчности, диктующего необходимость познания исследуемых явлений с учетом конкретных исторических обстоятельств.

Другой видный представитель отечественной дореволюционной школы государственного права Ф. Ф. Кокошин указывал на то, что суверенитет является свойством государственной власти, однако это «не необходимое, а лишь обычное свойство»[78]. Данное замечание автор делает, поскольку, по его мнению, свойство суверенитета может быть отнесено не к каждому, а лишь к отдельным, наиболее видным государствам, которые и имеются в виду, «когда говорим о государстве»[79]. Таким образом, ученый не относит суверенитет к обязательным свойствам государственной власти и фактически отграничивает суверенные государства и государства, которые таковыми не являются. Важно подчеркнуть, что Ф. Ф. Кокошин не считает верховную власть в полной мере неограниченной – «она ограничена правом»[80]. Ученый подчеркивал принципиальную неправильность вывода о том, что если верховная власть не подчинена *никому*, то она не подчинена и *ничему*. Любая власть, в том числе и верховная, по замечанию Ф. Ф. Кокошина, основана на праве и ограничена правом, над властью стоят безличные нормы

[78] Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. — М. : Издательство Юрайт, 2024. С. 171 – 172.
[79] Там же. С. 172.
[80] Там же. С. 172.

права[81]. Таким образом, понятие суверенитета неразрывным образом связано с концепцией правового государства.

Отдельное место в творчестве российских ученых-юристов рубежа XIX – XX веков занимает вопрос о суверенитете государственных союзов, союзов государств, федеративных государств. Обуславливается это текущей на тот момент времени геополитической обстановкой. И хотя Соединенные Штаты Америки к тому времени существовали уже более века, образование в 1871 году единой Германской империи, представлявшей союзное монархическое государство, а равно ее военные и экономические успехи, остро поставило перед правоведами, проблему адаптирования теории суверенитета к соответствующей форме государственного устройства. В контексте сказанного С. А. Котляревский иронично отметил неудобства, доставленные юристам конструкцией федеративного государства, из-за которой потребовалось изменить подходы ко многим положениям государственного права, в первую очередь к понятию суверенитета[82].

Н. М. Коркунов указывал на то, что федерация может существовать в двух формах: союза государств и союзного государства[83]. Разница, по мнению автора, заключается в том, что в первом случае все входящие в союз государства продолжают сохранять верховенство своей власти, а во втором – «союзная власть получает самостоятельное, независимое существование»[84]. Однако ученый задается вопросом: если части союзного государства продолжат рассматриваться как государства, и если признать, что в результате объединения возникает высшая союзная власть, то не становятся ли входящие в него государства такими же частями (подчиненными провинциями), как и в случае с государством

---

[81] Там же.

[82] В частности, автор пишет: «едва-ли какой-нибудь отдел государственного права доставил юристам так много хлопот, как именно вопрос о федеративном государстве; в связи с ним пришлось пересматривать, казалось бы, прочно установившиеся положения публичного права, - например, понятие суверенитета в государстве». Котляревский С. А. Конституционное государство: Опыт политико-морфологического обзора. – СПб.: Типография Альтшулера, 1907. С. 56.

[83] Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. I. Введение и общая часть . – СПБ.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. – Т. I. С. 151.

[84] Там же. С. 153.

унитарным[85]? Решая указанные вопросы, Н. М. Коркунов критикует американскую концепцию делимости суверенитета, предполагающую разделение властей по территории и предметам ведения, опираясь на подход, сформулированный в немецкой юридической литературе, обосновывающий неделимость суверенитета[86]. Русский учёный указывает на то, что концепция союзного государства возможна исключительно при том условии, если признать, что суверенитет не является обязательным свойством государства. В таком случае суверенной является власть союза, а входящие в него государства – несуверенными[87]. Заметим, что именно такой подход лежит в основе современного российского федерализма. В частности, Конституционный Суд РФ, на основе положений ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции РФ, приходит к однозначному выводу: нет суверенитета иного, кроме суверенитета Российской Федерации. Субъекты РФ не обладают верховенством и независимостью, следовательно, они не суверенны – основной закон не допускает обратного[88]. Суверенитет – качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус[89].

Действующая Конституция РФ исходит из концепции народного суверенитета, согласно которой его носителем и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 7). Вместе с тем, Российская империя не подарила нам такого юридического памятника, как Конституция. В связи с этим положения, сформулированные выдающимися юристами, так и остались существовать лишь на бумаге, а мы не можем судить о

---

[85] Там же.
[86] Там же. С. 153 – 158.
[87] Там же. С. 156.
[88] Как было отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.
[89] Там же.

том, какая точка зрения одержала бы верх в процессе подготовки основного закона страны. Полагаем возможным лишь предположить, что мы бы не увидели в нем норм, отражающих концепцию народного суверенитета – она, как уже отмечалось, восходит корнями к учению Ж.-Ж. Руссо, которое воспринималось властями и многими консервативно настроенными учеными как правовая основа для революции и попрания основ отечественной государственности. В противоположность этому, народный суверенитет стал частью официальной идеологии и получил серьезное научное обоснование в последующие годы существования советского государства.

Между тем в первой Конституции РСФСР 1918 г.[90] слово «суверенитет» вообще не звучало. Связано это было с тем, что первоочередной задачей большевиков стало утверждение своей власти, которая в тот момент была достаточно шаткой. Здесь нужно обратить внимание на то, что согласно преамбуле к Конституции РСФСР 1918 г., в состав единого основного закона страны входил не только названный нормативный правовой акт, но и Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа (далее – Декларация). Анализ указанных документов позволяет констатировать четко выраженный классовый характер основного закона страны. Так, например, Декларацией провозглашалась полнота власти трудящихся. Таким образом, народный суверенитет носил ограниченный характер: не все жители страны признавались народом, а, следовательно, и источником власти – только пролетариат и крестьянство. Именно их В. И. Ленин считал «главными составными частями … “народа”»[91]. Следовательно, советский народный суверенитет нельзя считать в полной мере «народным» – по своему содержанию это был классовый суверенитет. На основании этого, К. А. Крылов справедливо замечает, что «советскими учеными была создана во многом

[90] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.
[91] Ленин В. И. Две тактики социал-демократии в демократической революции (из Полного собрания сочинений, том 11) // URL: https://leninism.su/works/49-tom-11/3070-dve-taktiki-soczial-demokratii-v-demokraticheskoj-revolyuczii.html (дата обращения: 16.08.2025).

уникальная, хотя и антидемократическая концепция развивающегося классового суверенитета»[92].

Конституцией РСФСР 1925 г[93]. провозглашался курс на полный отказ от государственной власти (ст. 1), принадлежность власти закреплялась за советами депутатов (через формулировку «вся власть принадлежит») (ст.2), а носителем верховной власти выступали Всероссийский Съезд Советов, а в период между такими съездами – ВЦИК (ст. 3). Как мы видим, основной закон еще не выражает принцип народного суверенитета достаточно четко.

Конституция СССР 1936 года отказывается от признания власти за органами, но все еще исходит из классового подхода, признавая, что вся власть в государстве принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (ст. 3)[94]. Конституция СССР 1977 года утвердила: «Вся власть в СССР принадлежит народу» (ст. 2), в то же время подчеркивалось, что данную власть народ осуществляет опосредовано – через Советы народных депутатов.

Образование в 1922 году СССР поставило вопрос о разграничении суверенитета между собственно союзом и его республиками. Согласно положениям ст. 3 Конституции СССР 1924[95] г., которые были в последующем воспроизведены в ст. 15 Конституции СССР 1936 года, признавался суверенитет союзных республик. При этом ограничивался он лишь компетенцией СССР. Более того, Союз брал на себя обязательство по охране суверенных прав республик. Конституцией СССР 1977 года это положение было скорректировано и на основании ст. 75 территория СССР признавалась единой, включающей территории всех республик, а суверенитет Союза, как провозглашалось указанной нормой, распространялся на всю территорию СССР. Вместе с тем, во всех конституциях

---

[92] Крылов К.А. Теория развивающегося классового суверенитета в советской правовой литературе // История государства и права. 2007. № 15. С. 38–40 // СПС «КонсультантПлюс».

[93] Постановление XII Всерос. Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

[94] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

[95] Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923) // СУ РСФСР. 1923. № 81. Ст. 782.

(ст. 4 Конституции СССР 1924 г., ст. 17 Конституции СССР 1936 г., ст. 72 Конституции СССР 1977 г.) сохранялось важнейшее суверенное право союзных республик – право на выход из Союза. Скорее всего, данное положение оценивалось как формальное и было лишь попыткой «игры в демократию». В то же время, как сейчас хорошо понятно, рассматриваемая норма сыграла роковую роль в судьбе советского государства. Как справедливо отметил О.Е. Кутафин, «на практике союзные республики, разумеется, никаким суверенитетом не обладали, а когда они попробовали им воспользоваться, союзное государство распалось»[96].

Таким образом, история продемонстрировала нежизнеспособность советской модели суверенитета: формально народного и единого, но по факту классового и делимого.

Действующая Конституция РФ не противопоставляет народовластие (народный суверенитет), исходя из которого именно народ является носителем суверенитета, и государственный суверенитет. Так, подчеркивается, что Российская Федерация имеет право на защиту своего суверенитета (ч. 2.1 ст. 67), а сам суверенитет распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4). Как разъяснил Конституционный Суд РФ, исключается существование двух уровней суверенных властей[97]. О. Е. Кутафин на основании отсутствия права субъектов РФ на выход из федерации, сделал вывод о том, что они даже теоретически не могут рассматриваться как суверенные[98]. Необходимыми качествами, характеризующими государственную власть как суверенную, являются верховенство, независимость и самостоятельность[99]. Суверенитет проявляется в полноте трех ветвей власти РФ на ее территории, а также в независимости России в рамках международного общения[100].

Следует отметить, что период 1990-х – середины 2000-х годов характеризуется возвратом к концепции суверенитета, выработанной отечественной

---

[96] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб и доп. – М.: Проспект, 2012. С. 143.
[97] Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П.
[98] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ соч. С. 143.
[99] Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П.
[100] Там же.

дореволюционной наукой. В то же время, как правильно отмечает В. Г. Румянцева, «суверенитет — диалектически развивающийся феномен»[101]. Реновация теории суверенитета связана не только с подстройкой известных постулатов к новой реальности и исправлением ошибок, допущенных в конституционном строительстве предыдущих периодов, но также и расширением теории суверенитета. Так, в современных условиях особую актуальность приобретают вопросы обеспечения государственного суверенитета в рамках наднациональных образований[102], введения ограничительных мер со стороны недружественных России государств[103], защиты суверенитета в информационном пространстве и т.д.[104]. Немаловажное значение отводится в научных работах и проблемам обеспечения финансового суверенитета[105].

Подводя итоги, следует еще раз сказать, что теория суверенитета не является застывшей во времени – она развивается вместе с государством, обществом и наукой. С течением времени на смену атомистической концепции суверенитета, обосновывающей полноту власти отдельно взятого феодала, приходит идея абсолютного суверенитета, неотделимого от личности монарха. В последующем развиваются теории государственного суверенитета, народного и национального суверенитета.

Согласимся с О. Ю. Рыбаковым в том, что, поскольку «эмпирический уровень в данной проблематике минимизирован, приобретает особое значение – теоретический уровень, направленный в том числе на изучение отдельных признаков, свойств, особенностей института суверенитета, систематизации

---

[101] Румянцева В. Г. Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 11. С. 165.

[102] Чиркин В. Е. Наднациональное право и государственный суверенитет (некоторые проблемы теории) : учебник. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2024. — 40 с.

[103] Право в условиях санкций : монография / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. — М. : Проспект, 2023. — 464 с.

[104] Ефремов А. А. Защита государственного суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве : монография. — М. : Норма, 2020. — 128 с.

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

представлений о нём»[106]. В то же время нужно признать, что суверенитет, как отмечают А.А. Ситник и М.М. Поляков[107], является диалектичным по своему содержанию. Так, суверенитет возникает по объективным причинам (вследствие действия закона причинности), однако подходы к определению его сути и содержания зависят от субъективных воззрений ученых (для некоторых суверенитет – обязательный признак государства, для других – нет; для одной группы авторов суверенитет неделим, другие же исходят из возможности его деления и т.д.). Суверенитет характеризует самостоятельность и независимость государства в отношениях с другими субъектами, в частности с государствами и международными объединениями. Между тем абсолютная независимость выражается в полной автономии. При этом идея суверенитета противоположна полной независимости (автономии), поскольку отражает вовлеченность государства в отношения с иными лицами.

В немалой степени сказанное предопределяется и многоаспектностью государственного суверенитета, который рассматривается 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.

Между тем многогранность суверенитета не является его недостатком, а скорее, наоборот – достоинством. Как известно, в дискуссии рождается истина, и научный спор о сути суверенитета неизменно ведет к развитию общественных отношений. В то же время это демонстрирует фактическую невозможность

---

[106] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 11.

[107] Ситник А. А., Поляков М. М. Система и структура публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Т. 15. № 4. С. 950.

выработать единую, согласующуюся со всеми ранее высказанными позициями, теорию суверенитета.

На наш взгляд, суверенитет является необходимым признаком настоящего государства, публично-правового образования, которое может быть признано государством в полном смысле этого слова. В то же время история знает огромное количество примеров, когда то или иное публично-правовое образование при наличии формальных признаков государства (единой территории, государственных символов (флага, гимна, герба), органов государственной власти, гражданства (подданства), собственного законодательства и т.д.), тем не менее, были государствами лишь формально, в силу фактического отсутствия суверенитета. Проявляться это может как в неспособности государства обеспечивать верховенство своей власти на соответствующей территории, так и зависимости от иностранных государств. Таким образом проявляется дихотомия «государственного суверенитета» – решение вопроса о том, следует ли рассматривать его в качестве обязательного признака государства, ставится в прямую зависимость от того, как подходить к определению сущности государства. На наш взгляд, то или иное публично-правовое образование не может рассматриваться в качестве государства (даже несмотря на наличие перечисленных выше формальных признаков и признания этого образования со стороны международного сообщества и отдельных государств) без возможности реального осуществления самостоятельной, независимой и верховной на территории этой страны власти. Справедливо и обратное: даже в случае, например, непризнания публично-правового образования со стороны международного сообщества (как это было, с СССР в 1920-1930-х гг.), фактическая способность осуществлять самостоятельную и независимую власть, дает основание говорить о таком образовании как о государстве.

В то же время в данном вопросе не следует впадать в крайности, не следует признавать в качестве государства различные сепаратистские образования – соответствующая власть должна осуществляться на территории всей страны. Кроме того, как уже говорилось, не нужно путать суверенитет и автаркию, т.е.

полную автономность. В современных условиях государства не могут быть полностью самостоятельны во всех аспектах своей жизнедеятельности – связано это хотя бы даже с тем, что ни одна страна в мире не может в одиночку производить все возможные товары. Государства утрачивают такую возможность после начала промышленной революции. Не может государство самоустраниться и от участия в международных отношениях – в таком случае из субъекта указанных отношений, оно становится его объектом.

Суверенитет неделим в том смысле, что он или есть, или его нет. Между тем, как уже отмечалось, власть может быть разделена между различными органами – это основа для выделения законодательной, исполнительной, судебной и иных ветвей власти. В то же время суверенитет принадлежит государству, а не указанным органам. Единство суверенитета не исключает его многомерности – обеспечение (защита, охрана) суверенитета осуществляются 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.

1.2. Финансовый суверенитет: понятие и правовое обеспечение

Процесс становления учения о государственном суверенитете в финансовой сфере (финансовом суверенитете) неотъемлемо связан с формированием общей концепции государственного суверенитета, а также эволюцией финансов, как особой сферы экономических отношений. В историческом аспекте не приходится говорить о финансовом суверенитете при отсутствии полноценного, суверенного государства, но нет его и там, где отсутствуют финансы.

Как указывает Е. Ю. Грачева, финансы – это не сами деньги, а отношения по образованию, перераспределению и использованию фондов денежных средств[108].

[108] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова, Л. Л. Арзуманова. – 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025. С. 14.

При этом финансы и финансовые отношения в обязательном порядке являются денежными[109]. В свою очередь, А. Л. Кудрин и М. П. Афанасьев отмечают, что исторически финансы развиваются по мере перехода натурального хозяйства к денежному. Авторы подчеркивают, что полноценно о государственных финансах можно говорить лишь с момента появления абсолютистских централизованных государств – несмотря на факт существования государств до указанного периода, финансы в них, по мнению А. Л. Кудрина и М. П. Афанасьева, являлись корпоративными[110]. Проводя параллель со сказанным в предыдущем параграфе, мы можем сделать вывод о том, что становление государственных финансов и учения о государственном суверенитете происходило параллельно. Полагаем, что это нельзя считать простым совпадением.

Безусловно, также как и в отношении государственного суверенитета, не следует говорить, что финансы[111] возникают лишь в период формирования централизованных абсолютистских монархий[112] – они появляются параллельно с самим государством[113]. В то же время справедливо говорить и обратное: государство не может существовать без финансов. Недаром в теории государства и права в качестве одного из обязательных признаков государства выделяют «наличие государственной казны, что связано с налогообложением и взиманием налогов и иных средств»[114], на обеспечение нужд государства. Т. Н. Радько в качестве признака государства называет только «сбор налогов»[115]. Со своей стороны,

---

[109] Там же.
[110] Кудрин А. Л. Афанасьев М. П. Государственные финансы Ренессанса: Карафа – Ортис – Боден: учебное пособие по истории финансовой мысли. – М.: Магистр: Инфра-М, 2023. С. 13.
[111] Далее под финансами мы будем иметь в виду государственные финансы.
[112] Кудрин А. Л. Афанасьев М. П. Указ. соч. С. 13.
[113] Представленные далее материалы параграфа основываются на статье автора: 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.
[114] Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. С. 56.
[115] Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. — М. : Проспект, 2020. С. 84.

М. Н. Марченко считает таким признаком «займы и налоги»[116]. А. Б. Венгеров, Н. И. Матузов и А. В. Малько указывают, что одним из признаков, характеризующих государство, выступает «обладание определенными материальными средствами для проведения своей политики»[117], в число которых авторы относят бюджет и валюту. Относительно сказанного следует сделать ряд пояснений.

Полагаем, что, говоря о казне, авторы в первую очередь имеют в виду именно бюджет, как основной централизованный фонд страны, основным назначением которого служит финансовое обеспечение деятельности государства. В то же время казна – более широкое понятие, нежели бюджет, включающее в себя как средства централизованных и обособленных бюджетных фондов, так и иное имущество государства.

В свою очередь, налоги не могут существовать отдельно от фонда, в который они аккумулируются, а поэтому не могут быть единственным признаком. Важность выделения такого признака государства, как наличие собственного бюджета, предопределяется процессом правового отделения собственно централизованного фонда государства от фонда его правителя (императора, царя, князя и т.д.). Так, хорошо известным историческим примером является произошедшее в результате реформы Октавиана Августа разделение казны древнеримского государства на фиск (от fiscus – буквально «корзина», в которой перевозили деньги в военном обозе), аккумулировавший денежные средства императора, и эрариум (aerarium) – казну сената. На необходимость различения доходов государства и доходов Государя и Членов Царствующего Дома обращалось внимание и в дореволюционной науке финансового права[118]. В частности, Э. Н. Берендтс

---

[116] Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. Том 1: Государство / отв. ред. М. Н. Марченко. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 127; Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник – 2-е изд. – М.: Проспект, 2017. С. 60.

[117] Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 5-е изд. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. С. 52; Венгеров, А. Б. Теория государства и права : учебное пособие для колледжей / А. Б. Венгеров. - 7-е изд., стер. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2023. С. 38.

[118] Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. – СПб.: Типо-лит. С.- Петербургской Одиночной тюрьмы, 1914. С. 39.

отмечал, что в России такая практика начала существовать со времен Петра Великого[119]. Автор подчеркивал, что «Монарх не есть собственник государственного достояния России», а противное являлось бы отступлением от царственного обета[120].

Признаком государства являются не столько налоги сами по себе, сколько право государства устанавливать и взимать обязательные индивидуально безвозмездные платежи – платежи, за которые конкретное лицо не получает какого-либо встречного предоставления в силу того, что соответствующие денежные средства взимаются в публичном интересе, то есть в интересах всего общества. Государство вправе обеспечивать поступление налогов посредством применения в установленных законом случаях мер государственного принуждения. Праву государства получать причитающиеся ему денежные средства в виде налогов корреспондирует обязанность налогоплательщиков (организаций и физических лиц) уплачивать соответствующие суммы. Право взимать налоги и самостоятельно распоряжаться поступившими в результате этого деньгами является неотъемлемым признаком суверенитета.

Следует согласиться с Н. М. Марченко, выделяющим «займы» в качестве признака государства. В то же время, на наш взгляд, правильнее говорить не просто о «займах», а шире – о государственном кредите. Так, еще в дореволюционной науке финансового права налоги и кредит причислялись к главным источникам финансового обеспечения государства[121]. С точки зрения современной теории финансового права, «займы и налоги» – это ни что иное, как два основных метода финансовой деятельности собирания фондов денежных средств – методы обязательных и добровольных платежей[122]. Право государства осуществлять внутренние и внешние заимствования, также неотъемлемым образом связано с суверенитетом. В то же время формально может показаться, что, осуществляя

---

[119] Там же.
[120] Там же. С. 40.
[121] Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Выпуск 1-й. Учение об обыкновенных доходах. Курс лекций, читанный в Московском университете. М.: Типо-литография Г. И. Простакова, 1905. С. 37.
[122] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Проспект, 2020. С. 12 – 13.

заимствования, государство тем самым поступается своим суверенитетом, становясь в зависимость от займодавца. Особенно остро данная проблема стоит в отношении займов, получаемых от международных организаций и иностранных государств. Действительно, в случае если привлекаемые на основе возвратности и платности денежные средства становятся основным доходным источником бюджета, то о суверенитете такого государства говорить не приходится, поскольку через официальные и неофициальные условия предоставления кредитов займодавцы могут диктовать свои условия, в том числе влиять на законодательство должника. Таким образом, чтобы обеспечить суверенитет государству следует проводить взвешенную, сбалансированную финансовую политику, чтобы не попасть в зависимость от других лиц, предоставляющих ему денежные средства. Между тем не следует и любой случай привлечения государством свободных денежных средств рассматривать как факт попрания суверенитета – в экономической и правовой науке кредит рассматривается как приемлемый инструмент покрытия дефицита бюджета. На сегодняшний день отсутствуют государства, у которых не было бы государственного долга. Более того, самыми большими должниками в настоящее время являются наиболее экономически развитые страны[123]. Если некритически ставить вопрос признания государства суверенным в зависимость от объема его долга, то получится, что США, Китай и другие страны не являются самостоятельными. Очевидно, что это не так. Наряду с этим, если государство в условиях острого бюджетного дефицита принципиально отказывается от заимствований (или же не может найти источник свободных денежных средств), то в таком случае суверенитет страны также может быть поставлен под удар – при нехватке денег органам государственной власти сложно обеспечить верховенство своих решений.

Таким образом, право привлекать свободные денежные средства для покрытия дефицита бюджета следует рассматривать как часть суверенитета – государство самостоятельно определяет основные направления своей финансовой политики,

[123] General government debt // URL: https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-debt.html (дата обращения: 01.08.2025).

необходимость, объем и источники заемных денег. Кроме того, государство при осуществлении заимствований у международных организаций и иностранных государств, выступает в качестве самостоятельного, независимого и равного участника международных отношений, что также служит проявлением и следствием суверенитета.

Возвращаясь к истории, следует отметить, что в российской дореволюционной науке финансового права категория финансового суверенитета не выделялась. В то же время в аспекте рассматриваемого вопроса следует обратить внимание на особенности употреблявшейся представителями финансово-правовой науки рубежа XIX – XX вв. терминологии.

Так, общепринято было говорить не о финансовой деятельности (данная категория была введена в научный оборот в советский период), а о государственном хозяйстве. Например, немецкий профессор К. Г. Рау в изданном в России в 1867 году учебнике по основным началам финансовой науки указывал на то, что в ходе развития государства возникает особенная отрасль правительственной деятельности, имеющая своей целью приобретение, сохранение и надлежащее употребление необходимых для государственной власти материальных ценностей и состоящая в ведении собственного *хозяйства*[124] или в попечении о государственных доходах и расходах. Эти попечения правительства об удовлетворении государственных потребностей посредством материальных ценностей составляют предмет так называемых *финансов*, *финансового управления, правительственного хозяйства* или *хозяйства государственного*[125]. Таким образом, автор рассматривает перечисленные термины в качестве взаимозаменяемых и одинаковых по содержанию синонимов. Другой немецкий профессор, К. Т. ф.-Эеберг, оперирует таким термином, как «финансовое хозяйство государства», равными по значению которым автор считает государственное и казенное хозяйство. Исключительно важным видится тот факт, что в своей работе

[124] Курсив К. Г. Рау.
[125] Рау К. Г. Основные начала финансовой науки. Том I. С. Петербург: типография Майков, 1867. С. 1.

К. Т. ф.-Эеберг разделяет государственное и публичное хозяйство[126] – последнее выступает более широкой категорией и включает помимо государственного еще и местное (общинное) хозяйство. Исходя из этого можно сделать выводы:

– во-первых, слово «финансы» употребляется для обозначения «хозяйства» государства (реже – муниципальных образований), частное хозяйство (так называемые «частные финансы») указанной категорией не охватывались. В связи с этим согласимся с авторами, указывающими на то, что «финансы» исторически использовались для обозначения публичных отношений[127];

– во-вторых, финансовое хозяйство исключительно близко по содержанию современному термину «финансовая деятельность». В то же время дореволюционные авторы использовали «финансы» и «финансовое хозяйство» (а равно государственное хозяйство) как равнозначные. В рамках современной теории финансового права финансы и финансовая деятельность – разные по содержанию понятия. Кроме того, слово «деятельность» характеризует определенный процесс, систематически осуществляемые действия, «хозяйство» же описывает статику, определенное состояние;

– в-третьих, разграничение публичных финансов на государственные и общинные в полной мере соответствует современному подходу.

Следует, однако, отметить, что работы названных выше авторов написаны по дисциплине «финансовые науки». Содержательно в них не делался упор исключительно на правовую составляющую – рассматриваемые труды представляют собой сложное смешение экономической, политической, философской и правовой теорий. В то же время подобный многогранный характер

---

[126] Как отмечал К. Т. ф.-Эеберг, «…хозяйство политических организаций выступает в странах рядом с хозяйством частным и общественным, которому приходится когда подчиняться интереса высшего целого и оказывать ему содействие своею деятельностью и вспомоществованиями. Это хозяйство, направленное на создание и употребление нужных средств и ведущееся по определенному плану публичными организациями, мы называем финансовым хозяйством государства (также государственное и казенное хозяйство), езда, общины (уездное и общинное хозяйство) или публичным хозяйством (государственное, волостное, общинное управление хозяйством)». ф.-Эеберг К.Т. Курс финансовой науки / пер. с немецкого М.А. Кучинского. – СПб, 1913. С. 2.

[127] Грачева Е. Ю., Карасева (Сенцова) М. В., Покачалова Е. В., Ситник А. А. Рецензия на учебник «Финансовое право» под ред. В. Ф. Попондопуло и Д. А. Петрова. — М. : Проспект, 2021. — 576 с. // Финансовое право. 2022. № 10. С. 42 – 45.

характерен и для дореволюционных трудов по финансовому праву, которые во многом берут свое начало именно из курса финансовой науки. Об этом, в частности, свидетельствует анализ учебников по финансовому праву В. А. Лебедева[128], И. И. Патлаевского[129], Д. М. Львова[130], и других авторов, первые страницы которых повторяют положения немецкой теории основных начал финансовой науки.

В. А. Лебедев определяет финансовое право, как правила финансового хозяйства, облеченные в известные законодательные нормы. Автор рассматривает финансовое право и финансовое законодательство в качестве равнозначных[131]. И. И. Патлаевский указывал на то, что финансовое право – это «практическое, более или менее удачное приложение положений науки финансов к условиям данного государства, облеченное в форму закона»[132]. Сходным образом и Д. М. Львов считал, что финансовое право есть «приложение общих начал финансовой науки к положительному законодательству»[133]. Нисколько не ставя под сомнение фундаментальную значимость трудов названных авторов, подчеркнем, что соответствующие работы в бóльшей мере направлены именно на приложение основ финансовой науки к праву, нежели наоборот. Сказанное, относится и к проблемам научного осмысления развивавшегося в рамках науки государственного права учения о суверенитете, которое пока не находит системного изложения на страницах учебников по финансовому праву. Бóльшее внимание связи финансового и государственного права отводил профессор С. И. Иловайский, который особо отмечал, что финансовое право относится к числу государственных юридических наук[134].

---

[128] Лебедев В. А. Финансовое право: лекции. В 2 т. Т.1. – СПб, Типо-литография А.М. Вольфа, 1882. – 359 с.
[129] Патлаевский И. И. Курс финансового права. – Одесса: Тип. «Одесского вестника», 1885. – 395 с.
[130] Львов Д. М. Курс финансового права. – Казань: Типография Императорского Университета, 1887. – 537 с.
[131] Лебедев В.А. Указ соч. С. 5
[132] Патлаевский И. И. Указ. соч. С. 19.
[133] Львов Д. М. Указ. соч. С. 6.
[134] Как указывал С. И. Иловайский, «Вся совокупность наук, преподаваемых на юридических факультетах, может быть разделена на два обширных отдела: I) науки юридические, в тесном смысле этого слова, к

С.И. Иловайский напрямую называет государство «субъектом финансового верховенства», которое, по мнению автора, «выражается в праве государства издавать финансовые законы»[135]. Ученый подчеркивал обязательный характер данных законов, которые в случае неисполнения или же нарушения защищаются посредством силы государственного принуждения[136]. На основании этого С. И. Иловайский называет государственные финансы принудительными. Частные финансы по отношению к государственным являются подчиненными[137]. Исходя из этого можно заключить, что автор:

– во-первых, ставит во главу угла именно аспект верховенства государства, таким образом, сосредотачиваясь в первую очередь на внутреннем финансовом суверенитете. Заметим, что о независимости, как основном свойстве, характеризующем внешний финансовый суверенитет, ученый ничего не говорит. Можно предположить, что для автора независимость государства в решении финансовых вопросов во взаимоотношениях с иностранными государствами представлялась очевидной и не нуждающейся в специальном обосновании;

– во-вторых, сводит финансовое верховенство (а по сути, финансовый суверенитет) к принятию нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения;

– в-третьих, неразрывно связывает финансовое верховенство с правовым государством;

– в-четвертых, акцентирует внимание на приоритете публичных финансов над финансами частными;

каковым относятся римское право, гражданское, уголовное и оба процесса; 2) науки государственные, именно государственное право, международное, полицейское и финансовое.
Таким образом, финансовое право относится к числу государственных наук.». Иловайский С. И. Учебник финансового права. – 4-е изд. – Одесса: Типо-Хромо-Лит. А. Ф. Соколовского, 1904. С. 1.

[135] Иловайский С.И. Учебник финансового права. – 4-е изд. – Одесса: Типо-Хромо-Лит. А. Ф. Соколовского, 1904. С. 14 – 15.

[136] Там же.

[137] Там же.

– в-пятых, подчеркивает, говоря в парадигме современной юридической терминологии, приоритет метода власти и подчинения в регулировании финансовых отношений.

Сходным образом Э. Н. Берендтс начинает свой учебник по финансовому праву, посвященному вопросам «Права Верховной Власти в области государственного хозяйства»[138]. Таким образом, еще более очевидна опора автора на теорию суверенитета отечественной школы государственного права.

Э. Н. Берендтс выделял несколько основных свойств указанной власти: верховенство, самостоятельность и постоянство. Автор подчеркивает, что независимо от организации верховной власти (будь то монархическая, аристократическая, республиканская или иная власть), она, по своей сути, «власть самостоятельная, ни от кого не зависящая и в правовом отношении неограниченная»[139]. Это означает, что в пределах территории государства нет другой подобной власти, устанавливающей границы деятельности и свои правомочия. Формально неограниченность верховной власти должна, по мнению ученого, означать волюнтаризм – она может действовать в собственных интересах, используя любые доступные ресурсы, не считаясь с «интересами и правами государственного общения»[140] и не придерживаясь никаких установленных правил. В то же время, как отмечал Э. Н. Берендтс, люди не являются безвольными существами, напротив, они обладают сознанием, волей, являются духовно-нравственными субъектами. Использование верховной власти без оглядки на интересы общества вело бы к гибели государства. Залогом стабильности, по мнению профессора, является организованное государство и *действующая на основе права* верховная власть[141]. Сказанное в полной мере относится и к государственному хозяйству. Более того, ученый делает особый акцент на то, что следует говорить о правовом государственном хозяйстве, поскольку оно

[138] Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. – СПб.: Типо-лит. С.- Петербургской Одиночной тюрьмы, 1914. С. 3.
[139] Там же. С. 33.
[140] Там же.
[141] Там же. С. 34.

организуется и регулируется на основе норм положительных законов[142]. Таким образом, автор неразрывно связывает государственное хозяйство с правовым (также называемого Э. Н. Берендтсем «правомерным») государством – только при соблюдении законности указанное хозяйство может давать не только временный результат в виде повышения доходов, но и, что более важно, быть прочным, развиваться стабильно в течение продолжительного периода времени[143].

Ученый выделял два основных («главнейших») права верховной власти – законодательства и управления. В силу того, что «право суда» не относится им непосредственно к сфере финансового права, можно заключить, что автор, по сути, говорит о законодательной и исполнительной властях. И та, и другая, указывает Э. Н. Берендтс, должны осуществляться в формах, установленных законом.

Право управления (исполнительная власть) разграничивается на собственно верховное и подчиненное. Верховное принадлежит Монарху, а подчиненное – органам и лицам, действующим от имени Монарха. Таким образом, царь делегирует часть своих полномочий назначаемым от его имени органам. Верховное и подчиненное управление должны быть «закономерными», то есть отвечать мере закона. Говоря современным языком, основываться на принципе законности. Основное различие между верховным и подчиненным управлением – преимущественно творческий характер первого[144]. Э. Н. Берендтс определяет верховное управление как «творческую деятельность Монарха в политике законодательства и политике управления»[145]. Такой творческий характер проявляется в том, что власть управления в своих нормативных правовых актах (указах) должна восполнить те пробелы, которые имеются в законах. При этом автор против мелкой законодательной казуистики, которая, по его мнению, «не

---

[142] Там же

[143] Только при закономерной организации государственное хозяйство будет не только доходным временно, но и прочным, а государств – сильным и способным к культурному развитию. Берендтс Э. Н. Указ соч. С. 34.

[144] Хотя и подчиненное управление, как отмечает Э. Н. Берендтс, «не лишено известной доли творчества, ибо органам его, в особенности высшим, приходится выяснять смысл закона и в том случае, если закон допускает известную, хотя бы скромную свободу действий административных, - избирать наиболее целесообразные пути к его исполнению». Берендтс Э. Н. Указ соч. С. 43.

[145] Там же. С. 42

ведет к цели»[146]. Таким образом, ситуация, при которой законодательство не регламентирует мельчайшие детали тех или иных отношений, является нормальной. Более того, смысл исполнительной власти во многом и заключается в том, чтобы осуществить толкование положений закона, дополнять и развивать их частными положениями. Данный вывод, на наш взгляд, имеет исключительно важное значение применительно к текущей ситуации, когда законодатель стремится как можно детальнее регламентировать общественные отношения, подменяя тем самым подзаконное нормотворчество. В результате постоянных изменений и дополнений современное законодательство перестает быть стабильным и предсказуемым регулятором общественных отношений, ударяясь в так метко подмеченную Э. Н. Берендтсем «мелкую казуистику»[147].

В контексте рассматриваемого вопроса нужно также обратить внимание на наследие профессора В. Г. Яроцкого. Данный автор также оперирует термином «финансовое верховенство», под которым предлагает понимать «совокупность прав государственной власти, как субъекта финансового хозяйства»[148].

По мнению ученого, состав финансового верховенства образуют отдельные права, в том числе право:

– составления бюджета;

– организации финансовых учреждений;

– расходования государственных доходов;

– собирания государственных доходов, а также заведование (т.е. управление) ими и изыскание новых источников дохода;

---

[146] Как отмечал Э. Н. Берендтс: «мелкая законодательная казуистика не приводит к цели, ибо сложные условия жизни ставят нередко требования, которые должны быть удовлетворены в общих пределах, установленных законами, но способами, приноровленными к этим условиям». Берендтс Э. Н. Указ соч. С. 42.

[147] Там же.

[148] Яроцкий В. Г. Финансовое право: лекции, читанные в Военно-юридической Академии. – СПб.: Типо-лит. А. М. Станкевича, 1898. С. 59.

– принятия государством гарантий по обеспечению «общеполезных» предприятий и учреждений (данное право, как указывал В. Г. Яроцкий, является факультативным)[149].

Среди форм проявления финансовой власти В. Г. Яроцкий выделял:

1. финансовую законодательную власть;

2. финансовую исполнительную власть, которая, включает три вида власти:

а) организационную – заключается в праве учреждать органы финансового управления;

б) административную (распорядительную) – проявляется в праве «приведения законов в действие», т.е. в правоприменительной деятельности, а также в толковании законов[150];

в) принудительную, состоящую из:

власти дисциплинарной – означает подчиненность служащих;

экзекуционной власти – принудительное взыскание налогов, штрафов, секвестирований и т.д.

Таким образом, В. Г. Яроцкий обращает более детальное внимание на содержание финансовой исполнительной власти.

И. И. Янжул в своих «Основных началах финансовой науки» не представляет четко оформленной концепции проявления верховной власти в финансовой сфере, хотя данная работа и содержит отдельные положения относительно указанного вопроса. Называя верховную власть «высшим разумом народа»[151], автор подчеркивал, что она стоит выше отдельных индивидуальных прав и государство должно пользоваться своим высшим правом для всеобщего блага[152]. В силу своего верховного права государство может:

---

[149] Там же. С. 60.

[150] Также к данному праву В. Г. Яроцкий относит введении и отмену законов, что, однако следует относить к полномочиям законодательной власти. Яроцкий В. Г. Указ соч. С. 60.

[151] Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. – М.: Статут, 2002. С. 139.

[152] Там же. С. 116.

– требовать от народа «имущественных жертв»[153], без права получения какого бы то ни было вознаграждения за это, т.е. вправе устанавливать прямые и косвенные налоги[154];

– полностью уничтожить частную конкуренцию в отдельных сферах общественной жизни[155], устанавливая юридические регалии;

– вмешиваться в частную деятельность, регламентируя ее[156], в том числе посредством ограничения права собственности[157].

Как следует из вышесказанного, дореволюционные авторы по-разному подходили к раскрытию сути финансового верховенства государства (прав верховной власти в сфере государственного/финансового хозяйства). В то же время разночтения в позициях классиков финансово-правовой науки проявлялись не только при изложении отдельных положений теории финансового права, но и при определении содержания названной науки. Так, большинство авторов дореволюционного периода выделяло две основных части (раздела) финансового права: учение о доходах и учение о расходах. И. И. Янжул критиковал данный подход, считая, что собственно к финансовому праву относится лишь часть, связанная с государственными доходами, а все, что касается расходов, по мнению ученого, относится к государственному и полицейскому праву[158]. Между тем В. Г. Яроцкий указывал на «неправильность такого суждения содержания …

---

[153] Там же. С. 80, 242.

[154] И. И. Янжул указывал, что «государство, в силу своей верховной власти, требует от подданных известных пожертвований, или прямо вынуждая их заплатить в его пользу ту или другую сумму, или взимая эту сумму с производителя и позволяя ему самому собрать ее с потребителя посредством соответственного повышения цены производимых им товаров, или же прямо забирая в свои руки исключительное право на производство известного продукта и произвольно устанавливая цены на него». Янжул И. И. Указ. соч. С. 48 – 49.

[155] И. И. Янжул подчеркивал: «так как … основной принцип всей государственной деятельности состоит в преследовании общего блага народа, направляемом высшим разумом народа – верховной властью, то государство, не выходя из сферы своих социальных задач, конечно, имеет полное юридическое основание, уничтожив частную конкуренцию, учредить казенную монополию таких промыслов, рациональное ведение которых безусловно необходимо для той или другой стороны общественной жизни, но недостаточно гарантируется предоставлением их частной предприимчивости (юридические регалии)». Янжул И. И. Указ. соч. С. 139.

[156] Там же. С. 117.

[157] Там же. С. 116 – 117.

[158] Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. – 4-е изд., изм. и доп. СПб., 1904. С. 18 – 19.

науки»[159] финансового права. Д. М. Львов выделяет три части финансового права: доходы, расходы и государственную отчетность[160]. И. И. Патлаевский называет третью часть «финансовой политикой»[161]. Указанные расхождения позволяют именовать период конца XIX – XX вв. этапом первоначального становления финансового права как самостоятельной области знаний, который характеризовался активным научным поиском и был направлен на выработку наиболее эффективных конструкций финансово-правовой теории.

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.

Так, например, как отмечалось в одном из первых учебников по финансовому праву СССР С. А. Котляревского[162], в первые месяцы Октябрьской революции основная задача большевистского правительства заключалась в утверждении ее результатов. В финансовой области это проявлялось в двух направлениях: во-первых, разрушении финансового господства буржуазии и, во-вторых, концентрации в руках новой власти необходимых материальных средств[163]. Таким образом, вопрос о сущности финансового суверенитета не относился к числу актуальных в данный период времени. В сфере финансового права наиболее ярко проявились общие тенденции утверждения «диктатуры трудящихся»[164] – через реквизиции, конфискации и иные акты изъятия частной собственности[165]. Таким образом, финансовое право также начало носить классовый характер.

---

[159] Яроцкий В. Г. Финансовое право: лекции, читанные в Военно-юридической Академии. – СПб.: Типо-лит. А. М. Станкевича, 1898. С. 5.
[160] Львов Д. М. Указ. соч. С. 6.
[161] Патлаевский И. И. Указ. соч. С. 22 – 23.
[162] Котляревский С. А. Финансовое право С.С.С.Р. – Ленинград, 1926. – 157 с.
[163] Там же. С. 4.
[164] Там же.
[165] Там же.

В учебном пособии Е. А. Ровинского по советскому финансовому праву 1957 года[166] среди основных принципов финансовой деятельности автор выделяет принцип полновластия народа[167]. Вместе с тем содержательный анализ названного издания позволяет прийти к выводу, что под указанным принципом ученый имел в виду то, что позднее Г. С. Гуревич более точно назовет принципом участия трудовых коллективов и граждан в управлении делами государства и общества[168].

Упоминание о суверенитете в работе Е. А. Ровинского можно встретить применительно к принципу равноправия национальностей и народностей, как основополагающего начала финансовой деятельности советского государства[169]. Между тем, исходя из положений действовавшего на тот момент основного закона, речь идет об «укреплении суверенитета союзных республик», которое по замечанию автора, способствовало широкому развитию финансовой деятельности республиканских и местных органов государства[170].

Аналогичным образом и М. А. Гурвич в своем учебнике 1954 года называет союзные республики суверенными государствами, обладающими всей полнотой власти на своей территории[171]. Принцип национального суверенитета, по замечанию М. А. Гурвича, противостоит эксплуататорской идее порабощения независимых народов[172].

Следует отметить, что идея о суверенитете в целом и суверенитете советских республик в частности была искусственно вписана в советскую юридическую доктрину: она изначально противоречит фундаментальному положению (и во многом цели) коммунистической идеологии, заключающемуся в необходимости отказа от государства как такового. Признание же за отдельными союзными республиками статуса суверенного государства, в том числе в области финансовой

---

[166] Ровинский Е. Советское финансовое право: учебное пособие. – М., 1957. – 192 с.
[167] Там же. С. 10.
[168] Советское финансовое право: учебник. / отв. ред. Г. С. Гуревич. – М.: Юрид. лит., 1985. С. 29.
[169] Ровинский Е. Советское финансовое право: учебное пособие. – М., 1957. С. 10.
[170] Там же. С. 11.
[171] Гурвич М. А. Советское финансовое право. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954. С. 12.
[172] Там же. С. 21.

деятельности, не согласуется с сутью суверенитета и федерации как формы государственного устройства. Суверенитетом на той или иной территории может обладать только одно публично-правовое образование – поэтому он и един. В федерации носителем суверенитета может быть только федеральный, общий для всей страны уровень власти. Признание отдельных ее субъектов суверенными автоматически влечет за собой квалификацию соответствующего государства в качестве конфедерации. Пренебрежительное отношение к положениям юридической теории, нежелание принимать во внимание реальную сущность взаимоотношений публично-правовых образований внутри федерации, а также попытка неестественного совмещения противоречащих друг другу идей в угоду утопическим началам (по крайней мере, в части организации публичной власти) марксистско-ленинской теории, привело к известным печальным последствиям для нашей страны. Таково значение и важность юридической науки для жизни государства и общества[173].

Как бы то ни было, изменение экономического уклада, переход на трехуровневую систему организации публичной власти, распределение полномочий (в том числе в финансовой сфере) между федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, образование принципиально новой налоговой системы вызвали к жизни потребность в научной разработке финансового суверенитета. В то же время, следует констатировать, что, несмотря на наличие отдельных работ, затрагивающих данную тематику, период 1990-2000-х годов в развитии науки финансового права характеризовался решением более общих и на тот момент первостепенных вопросов, связанных с предметом, методом и системой финансового права. Тематика финансового суверенитета актуализировалась в последние годы в связи с введением ряда ограничительных мер со стороны недружественных России государств и международных организаций.

---

[173] Изложенный материал основан на статье автора: 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.

Здесь следует сделать необходимую, на наш взгляд, ремарку. Как уже отмечалось, потребность в более скрупулёзном осмыслении финансового суверенитета как научной категории была особенно подчеркнута упомянутыми политическими событиями. Более того, вслед за Г. Гегелем напомним, что суверенитет – это изначально политическая категория. В связи с этим перед авторами, разрабатывающими проблематику финансового суверенитета, стоит сложная задача обеспечения сбалансированности своего исследования. Так, юридическая материя не должна подменяться анализом исключительно политических событий, превращаясь в лучшем случае в философско-правовое исследование, а в худшем – в демагогию. Кроме того, не следует сводить в буквальном смысле «вечную» категорию суверенитета, включая суверенитет в финансовой сфере, только к конъюнктурной тематике противодействия недружественным мерам. Однако юридическое исследование не может и полностью абстрагироваться от политической ситуации, которая обуславливает трансформацию общественных отношений, служащих предметом отраслей российского права, и необходимость поиска адекватных текущей политической обстановке правовых решений, направленных на трансформацию механизма правового регулирования указанных отношений.

Согласно широко цитируемому определению Председателя Центрального банка Российской Федерации Э. С. Набиуллиной, финансовый суверенитет означает устойчивость финансовой системы к «внешним шокам», главным проявлением чего служит самостоятельная денежно-кредитная политика[174]. Вместе с тем, по справедливому замечанию Председателя Банка России, на сегодняшний день единого, устоявшегося определения рассматриваемого понятия нет. Таким образом, при высказывании критических замечаний необходимо учитывать, что соответствующая дефиниция была дана не в рамках научного исследования, и приведенное определение во многом носит казуальный характер, будучи сформулированным применительно к конкретной ситуации. Следует указать и на

[174] Глава ЦБ перечислила критерии финансового суверенитета России // URL: https://www.kommersant.ru/doc/5941603 (дата обращения: 01.08.2025).

тот факт, что данное определение учитывает только содержание внешнего государственного финансового суверенитета, проявляющегося в независимости по отношению к другим государствам и международным организациям.

Сходным образом, в процессе одного из выступлений министр финансов А. Г. Силуанов, раскрыл, что, по его мнению, «предполагает» финансовый суверенитет[175]. Соответствующее высказывание также не следует трактовать как научно обоснованное определение финансового суверенитета – в указанном случае министром просто перечислен ряд проявлений анализируемой в рамках настоящего параграфа категории. Наиболее важным, на наш взгляд, является выделение А. Г. Силуановым таких свойств финансового суверенитета, как «устойчивость» и «доверие».

Заметим, что при формулировании научного определения финансового суверенитета (суверенитета государства в финансовой сфере) сложно (если вообще возможно) не пойти по пути простого перечисления прав государства, которые служат внешним выражением соответствующего свойства (принципа, состояния)[176]. В данном случае невозможно не согласиться с Н. В. Омелехиной, которая указывает на то, что определение суверенитета в любом случае будет отражать лишь «часть такого сложного и многоаспектного понятия, как финансы и сфера их проявления»[177]. Действительно, только на основании приведенных в настоящей работе доктринальных позиций, отражающих в историческом разрезе становление и развитие теории государственного суверенитета в целом и

---

[175] Как отметил Министр финансов России, «финансовый суверенитет предполагает следующее: это должен быть устойчивый, сбалансированный бюджет, участие на финансовом рынке, которое не приводит к непредсказуемой для инвесторов финансовой политике государства, и государство имеет доверие со стороны участников рынка по проведению денежно-кредитной политики, устойчивость макроситуации». Главы Минфина и ЦБ назвали формулу финансового суверенитета России // URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6319bbbe9a79470fe413aaee (дата обращения: 01.08.2025).

[176] Так, например, Н. В. Омелехина указывает на то, что «финансовый суверенитет государства предполагает право государства на организацию денежного обращения в стране, установление и взимание денежных платежей с населения в пределах своей территории, получение иных доходов, аккумулирование их в определенных фондах и перераспределение для материального обеспечения задач и функций государства, выраженных в предметах ведения соответствующего публично-правового образования и закрепленных в составе полномочий его органов». Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – М. : Проспект, 2024. С. 803.

[177] Там же.

финансового суверенитета в частности, можно с уверенностью констатировать справедливость приведенного высказывания. Ни одно определение финансового суверенитета не может претендовать на исчерпывающую полноту и окончательность. Между тем в данном случае мы считаем возможным экстраполировать позицию Э. Н. Берендтса относительно детализированности финансового законодательства в сравнении с подзаконными нормативными правовыми актами – научное определение суверенитета государства в финансовой сфере и не должно претендовать на окончательность. В противном случае указанное определение должно будет скрупулезно отражать все возможные права государства, а следовательно, станет настолько большим по объему, что будет невоспроизводимым. Полагаем, что подобный подход прямо противоречит цели дефиниции как логической операции. Научное определение всегда предполагает определенный уровень абстрактности, что еще более справедливо в отношении категорий, имеющих, по точному замечанию О. Ю. Рыбакова, минимальный эмпирический уровень проблематики[178]. Считаем, что задача ученого в данном случае заключается в выделении наиболее важных, существенных и отличительных признаков определяемого понятия. Задача же научного сообщества заключается в том, чтобы подвергнуть такое определение обоснованной критике в рамках дискуссии, в процессе которой и происходит приращение научных знаний.

Возвращаясь к предмету настоящего параграфа, следует отметить, что Е. Ю. Грачева определяет финансовый суверенитет как основанную на национальных конституционных ценностях и закрепленную законодательством систему мер и мероприятий, направленных на создание и развитие условий, обеспечивающих состояние стабильности, поступательного развития общества в целом, а также благополучия граждан[179]. Автор справедливо отмечает дихотомию финансового суверенитета – он одновременно представляет собой и самостоятельную систему, и подсистему (или вид) более общей категории –

---

[178] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. С. 11.
[179] Там же. С. 79.

суверенитета государства (подсистема экономического суверенитета)[180]. Профессор Е. Ю. Грачева также делит финансовый суверенитет на внутренний и внешний.

В. М. Кукушкин считает возможным определить финансовый суверенитет (который он также рассматривает как часть суверенитета экономического) «как финансовую безопасность и независимость государства от внутренних и внешних угроз»[181]. В то же время считаем возможным согласиться с мнением Н. А. Саттаровой, которая разграничивает финансовый суверенитет и финансовую безопасность, подчеркивая, что они являются взаимосвязанными и взаимообусловленными категориями[182]. Действительно, финансовый суверенитет ведет к финансовой безопасности, равно как и наоборот: финансовая безопасность является непременным залогом суверенитета государства в финансовой сфере. Кроме того, считаем не совсем удачной формулировку «независимость от внутренних и внешних угроз». Во-первых, правильнее было бы говорить о независимости от иностранных государств и международных организаций при проведении финансовой политики и установлении норм финансового законодательства, или же о защите от угроз, но не о «независимости от угроз». Во-вторых, независимость выступает проявлением, в первую очередь внешнего финансового суверенитета. Внутренний финансовый суверенитет характеризуется через категорию «верховенство».

Н. А. Саттарова указывает на то, что рассматриваемое явление «предполагает возможность государства обладать соответствующими властными полномочиями при осуществлении финансовой деятельности, способность самостоятельно принимать решения и возможность обеспечивать реализацию поставленных задач

---

[180] Там же.

[181] Кукушкин В.М. Финансовый суверенитет как один из принципов построения банковской системы России // в сб.: Финансовый суверенитет государства : теория и правовая реальность. IV Финансово-правовой форум: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Ю.К. Цареградская. – М.: Блок-Принт, 2023. С. 33.

[182] Саттарова Н. А. Финансовая безопасность в системе реализации финансового суверенитета государства // в сб.: Финансовый суверенитет государства : теория и правовая реальность. IV Финансово-правовой форум: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. – М.: Блок-Принт, 2023. С. 55.

в сфере публичных финансов»[183]. Несомненным достоинством данного определения, на наш взгляд, является указание не только на потенциальную, но и на реальную возможность обеспечивать решение указанных задач.

Считаем возможным также согласиться с мнением Н. В. Омелехиной в том, что «категорирование финансового суверенитета государства обусловлено видовым разнообразием отношений, включаемых в сферу финансов»[184]. Иными словами, в разрезе системы финансового суверенитета можно выделить подсистемы более низкого порядка, которые отражают специфику рассматриваемой категории применительно к отдельным видам общественных отношений, входящих в предмет финансового права. Подобный подход в полной мере обоснован в силу неоднородности элементов системы финансового права – подотрасли и институты финансового права, находясь во взаимосвязи и взаимодействии, тем не менее, регулируют достаточно обособленные группы общественных отношений. Так, в научной литературе можно встретить упоминание о таких видах суверенитета как: «валютный»[185], «денежный»[186] (а также «денежный (валютный)»[187]), «монетарный»[188], «банковский»[189],

---

[183] Там же. С. 52

[184] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – М. : Проспект, 2024. С. 803.

[185] Кучеров И. И. Криптовалюта как платежное средство // Финансовое право. 2018. № 7. С. 5 – 8; Кучеров И. И. Законное платежное средство как категория финансового права // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 38 – 47; Ситник А. А. Деньги и валюта: финансово-правовой аспект // Банковское право. 2013. № 5. С. 34 – 40.

[186] Саттарова Н. А. Финансовая безопасность и финансовый суверенитет государства: вопросы взаимосвязи // Финансовое право. 2023. № 11. С. 15 – 17; Запольский С. В., Васянина Е. Л. Финансовый контроль в эпоху цифровизации // Финансовое право. 2022. № 7. С. 8 – 12; Васянина Е. Л., Шапсугова М. Д. Публично-правовые и частноправовые начала в механизме регулирования денежной эмиссии // Банковское право. 2021. № 5. С. 28 – 37.; Кучеров И. И. К вопросу о методике расследования преступлений, совершенных с использованием криптовалюты // Российский следователь. 2018. № 12. С. 17 – 21; Суродеев Ю. В. «Бонусы» и деньги: сравнительно–правовая природа // Банковское право. 2014. № 6. С. 62 – 67.

[187] Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право): монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник и др. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. – 96 с.; Кучеров И. И. Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. 2015. № 3. С. 3 – 6.

[188] Турбанов А. В. Цифровой рубль как обязательство Центрального банка // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 4. С. 41 – 60.; Голубев А. П. Монетарный суверенитет как залог устойчивого развития национальной экономики в условиях финансовой глобализации // Столыпинский вестник. 2021. Т. 3. № 1. С. 11 – 15.

[189] Смирнов К. А. Прямые иностранные инвестиции в банковском секторе // Налоги. 2011. № 4. С. 12 – 21.

«бюджетный»[190], «бюджетно-финансовый»[191], «налоговый»[192] и др. Заметим, что Конституционный Суд РФ не оперирует таким термином, как «финансовый суверенитет» («суверенитет государства в финансовой сфере»). Вместе с тем в его постановлениях можно найти упоминания о фискальном[193] и налоговом суверенитетах[194]. Представляется, что Конституционный Суд РФ использует указанные термины как синонимы.

Таким образом, на основании вышесказанного, можно проследить следующую иерархию: государственный суверенитет – экономический суверенитет – финансовый суверенитет (суверенитет государства в финансовой сфере) – отдельные виды финансового суверенитета. Считаем, что применительно к финансово-правовому исследованию классификацию отдельных видов финансового суверенитета целесообразнее всего проводить исходя из структуры особенной части финансового права, выделяя бюджетный и налоговый

---

[190] Бюджетное право: учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. – 400 с.; Петрова Г. В. Предотвращение финансирования терроризма в международном финансово-правовом регулировании // Международное уголовное право и международная юстиция. 2010. № 3. С. 7 – 11.

[191] Ильин И. М. Федеративная композиция российского бюджетно-финансового суверенитета в контексте конституционно-правовых последствий пандемии COVID-19 и принимаемых нормативных актов // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 44 – 46.; Крусс В. И. Криптовалюты и майнинг как формы неконституционного правопользования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 11 – 20.

[192] Мачехин В. А., Арефьев В. А. Соглашения об избежании двойного налогообложения: с какими целями они заключаются? // Финансовое право. 2023. № 8. С. 19 – 24.

[193] Например, еще в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции» было отмечено, что «с публично - правовым характером налога и государственной казны и с фискальным суверенитетом государства связаны законодательная форма учреждения налога, обязательность и принудительность его изъятия, односторонний характер налоговых обязательств». В свою очередь, в Определении Конституционного Суда РФ от 07.12.2010 № 1572-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Слободенюка Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации» указано на то, что государство, «реализуя свой фискальный суверенитет, вправе и обязано устанавливать эффективные механизмы контроля и ответственности в сфере налогообложения».

[194] Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 № 334-О-О «руководствуясь вытекающими из Конституции Российской Федерации принципами справедливости и равенства налогообложения, а также необходимостью обеспечения налогового суверенитета государства, федеральный законодатель вправе в целях гарантирования прав налогоплательщиков, с одной стороны, и рационализации функционирования финансово-бюджетной системы – с другой, предусмотреть условия, в которых взыскание недоимки, в том числе начисленных на сумму не уплаченных в срок налогов пеней, объективно невозможно, и соответствующие основания».

суверенитет, суверенитет в сфере денежного обращения (который также можно именовать денежным, валютным или монетарным суверенитетом), суверенитет в области финансового рынка.

Заметим, что подобный подход к определению сферы финансового суверенитета принципиально отличается от того, как указанный вопрос решался в дореволюционной и советской литературе по финансовому праву, и это 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. Также в рамках концепции финансового верховенства обосновывались причины, по которым государство осуществляет ряд иных прав в области финансов и распределяет соответствующие полномочия между органами государственной власти.

Интересно, что в разные исторические периоды можно наблюдать «перекосы» в понимании финансового суверенитета. Так, если дореволюционная наука сосредотачивалась на изучении вопросов финансового верховенства, т.е. внутреннего финансового суверенитета, то в настоящее время финансовый суверенитет зачастую сводят к его внешней составляющей – независимости от иностранных государств и международных организаций.

Традиционно подчеркивается, что основным правом государства, в котором выражается финансовый суверенитет, является право принимать нормативные правовые акты высшей юридической силы в рассматриваемой области – финансовые законы. Финансовый суверенитет также находит свое отражение в практической деятельности органов исполнительной власти по применению

положений названных законов, а также в их подзаконной деятельности. Таким образом, основной фокус внимания авторов направлен на аспекты осуществления финансовых полномочий в рамках законодательной и исполнительной власти. В то же время мы не можем согласиться с вышеприведённой позицией, что «право суда» не относится непосредственно к сфере финансового права. Действительно, судебная власть имеет универсальный характер, поскольку суды разрешают различные категории дел. Вместе с тем и законодательные органы столь же универсальным образом принимают законы, регулирующие общественные отношения во всех сферах общественных отношений.

По нашему мнению, недостаточное внимание, отводимое роли судебной власти в обеспечении финансового суверенитета, является существенным пробелом современной финансово-правовой теории. Право отправления правосудия непосредственным образом вытекает из суверенитета государства. Как уже отмечалось, 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. Финансовая система, как отмечают авторы, выступает объектом судебной защиты[195]. Согласимся с Н. В. Омелехиной в том, что финансовый суверенитет, помимо всего прочего, находит выражение в выполняемой государством функции арбитра, разрешающего споры участников финансовых отношений[196]. Следовательно, финансовый

[195] Комарова Г. В. Финансовая система государства как объект судебной защиты: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2011. – 21 с.

[196] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – М. : Проспект, 2024. С. 802.

суверенитет проявляется в деятельности органов, входящих в три классические ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Следует также говорить, что финансовый суверенитет обеспечивается деятельностью указанных органов.

Полагаем, что *основными качественными показателями*, характеризующими государство как финансово-суверенное, являются:

– 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 – способность указанной системы 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 всего вышесказанного, считаем, что с точки зрения финансового права, *финансовый суверенитет можно определить, как 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, защиты и обеспечение устойчивости национальной валюты.

1.3. Понятие и содержание финансового суверенитета государства в сфере денежного обращения

Т. Гоббс в «Левиафане» образно назвал деньги кровью государства[197]. Продолжая данную метафору, российский мыслитель начала XX в. Н. Н. Шипов указывал на то, что также как больная кровь ведет организм к смерти, так и неправильно устроенная система денежного обращения приводит государство к гибели, а долг, хищения и ненужные расходы угрожают развитию государственного организма, точно также, как потеря крови несет опасность для организма человека[198]. Подобные сравнения, несмотря на их метафоричность, как нельзя лучше характеризуют важность денег и денежного обращения для обеспечения устойчивости и развития государства, ведь, по точному замечанию выдающегося английского экономиста Дж. Кейнса, «нет более надежного способа подорвать основы существования общества, чем расстройство денежного обращения»[199]. Право эмиссии собственных денежных средств, установления правил обращения денежных знаков на своей территории, проведения

[197] По замечанию Т. Гоббса, «деньги – кровь государства … золото и серебро, которые высоко ценятся почти во всех странах света, являются удобным мерилом ценности всех вещей в сношениях между народами, а деньги (из какого бы материала суверен государства ни чеканил их) являются достаточным мерилом ценности всех вещей в сношениях между подданными данного государства. При помощи этих мерил все товары, движимые и недвижимые, делаются способными сопровождать человека к человеку внутри государства и (в своем происхождении) питают каждую часть государства, так что это переваривание является как бы кроветворением государства». Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т.2 Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / сост. ред., авт. примеч. В. В. Соколов; пер. с лат и англ. – М.: Издательство «Мысль», 1991. С. 195 – 196.

[198] См. подробнее: Шипов Н. Н. Власть самодержавного царя как основа финансового благополучия России. – Петроград: Типолитография «Братья Ревины», 1913. С. 3.

[199] Цит. по: Мысли, афоризмы, цитаты. Бизнес, карьера, менеджмент / К. В. Душенко. М., 2008. С. 135.

самостоятельной денежно-кредитной политики, принятия мер для защиты национальной валюты, а также ряд иных прав в сфере денежного обращения непосредственным образом вытекают из государственного суверенитета[200].

Сказанное, однако, может быть поставлено под сомнение. Так, на сегодняшний день существует множество государств, которые в своем денежном обращении используют валюты других стран. Наиболее ярко это проявляется на примере доллара США, который служит законным средством наличного платежа не только в ассоциированных с США государствах (территориях), таких как Маршалловы Острова, Пуэрто-Рико, Палау и т.д., но и в ряде стран, например, в Эквадоре, Зимбабве, Панаме, Сальвадоре, а также в других государствах[201]. При этом на основании ст. 1 Конституции Эквадора[202], ст. 83 Конституции Сальвадора[203], ст. 1 Конституции Зимбабве[204] и ст. 1 Конституции Панамы[205] названные государства признаются суверенными. Аналогичным образом и Абхазия, хотя и непризнанная многими представителями мирового сообщества республика, в соответствии со ст. 1 своей Конституции[206] провозглашается суверенным государством. В то же время в названном нормативном правовом акте Абхазии отсутствуют нормы, устанавливающие основы денежного обращения и денежной системы данной страны. На практике у рассматриваемого государства отсутствует собственная валюта, а функции законного платежного средства на ее

---

[200] 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.

[201] Доллар США // URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B0%D1%80_%D0%A1%D0%A8%D0%90#%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2_%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%B5 (дата обращения: 01.08.2025).

[202] Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2021 // URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/21291 (дата обращения: 01.08.2025).

[203] El Salvador's Constitution of 1983 with Amendments through 2014 // URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/3769 (дата обращения: 01.08.2025).

[204] Constitution of Zimbabwe Amendment (No. 20) Act, 2013 // URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/22729 (дата обращения: 01.08.2025).

[205] Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos №.1 de 1993 y №.2 de 1994 // URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/3404 (дата обращения: 01.08.2025).

[206] Конституция Республики Абхазия (принята на сессии Верховного Совета Республики Абхазия 12-го созыва 26 ноября 1994 г., одобрена всенародным голосованием 3 октября 1999 г. с изменением, принятым на всенародном голосовании (референдуме) 3 октября 1999 г.) // URL: http://www.emb-abkhazia.ru/respublika_abhaziya/konstituciya_respubliki_abhaziya/ (дата обращения: 01.08.2025).

территории выполняет российский рубль. Правовым основанием для этого служит ст. 16 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи с Россией, на основании которого наша страна приняла на себя обязательства в отношении финансовой системы Абхазии[207]. Рассматриваемая норма дословно повторяется в аналогичном договоре между Россией и Южной Осетией[208].

Еще сложнее обстоит дело в Европейском союзе (далее также – ЕС). Согласно ст. 3 принятого в 1992 году Маастрихтского договора[209] провозглашалось создание в рамках ЕС экономического и валютного союза, денежной единицей которого будет выступать евро. Действительно, на сегодняшний день для большинства стран, входящих в указанный союз, евро выступает законным средством наличного платежа. В то же время формально данные государства продолжают оставаться независимыми.

Между тем некоторые страны ЕС, такие как, например, Дания, Швеция, Болгария, Чехия, Венгрия и т.д., продолжают использовать в обращении свои национальные валюты (болгарский лев, датская крона, венгерский форинт, шведская и чешская кроны). Одновременно с этим европейская валюта не обращается на ряде территорий государств-членов ЕС с особым административным статусом, в частности, в заморских сообществах Франции (во Французской Полинезии, Новой Каледонии (до 2025 года, когда была провозглашена независимость данной территории как нового государства), Уоллис и Футуне), самоуправляемых государственных образованиях в составе

---

[207] На основании ст. 16 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, Российская Федерация будет принимать эффективные меры для поддержания и функционирования финансовой и банковской систем Республики Абхазия, исходя из того, что платежным средством на территории Республики Абхазия является российский рубль. См.: Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия (подписан в г. Москве 17.09.2008) // Бюллетень международных договоров. 2009. № 5. С. 59 – 65.

[208] Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия (подписан в г. Москве 17.09.2008) // Бюллетень международных договоров. 2009. № 5. С. 68 - 74.

[209] Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) // URL: http://oceanlaw.ru/wp-content/uploads/2018/02/%D0%94%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80-%D0%BE-%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC-%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%B5.pdf (дата обращения: 01.08.2025).

Нидерландов (Аруба, Кюрасао, Синт-Мартен), итальянском анклаве на территории Швейцарии Кампионе-д'Италия и т.д. В противовес этому, имеются государства, не входящие в Европейский союз, но использующие евро на своей территории, например, Черногория[210], Андорра и др.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что не всегда государства, провозгласившие себя суверенными на уровне основного закона, действительно являются таковыми. В случае невозможности самостоятельно организовать свое денежное хозяйство такие страны попадают в зависимость от других государств. Применительно к большинству приведенных выше примеров, можно сказать, что отсутствие собственной валюты свидетельствует о тотальной невозможности организовать экономические процессы с опорой на собственные силы. Таким образом, страны, заимствующие чужую валюту как законное средство платежа, не имеют отмеченной в предыдущем параграфе реальной возможности обеспечить свой суверенитет в полной мере.

В отношении государств-членов ЕС, перешедших на евро, нужно отметить, что такие страны по своей воле отказались от национальных валют в пользу организации единого европейского пространства, а значит, самостоятельно делегировали часть своих суверенных прав наднациональному образованию. Так, передавая Европейскому союзу соответствующие права, члены данного союза потеряли возможность проведения самостоятельной денежно-кредитной политики, а, следовательно, и часть своего суверенитета. Наиболее ярко это может быть прослежено на примере долгового кризиса в Греции, начавшегося в 2010 году. Власти названной страны долгое время манипулировали статистическим данными для того, чтобы показать годовой дефицит государственного бюджета, не

[210] Авторы монографии «Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право)», в частности. отмечают «договоренность между ФРГ и Черногорией об использовании последней национальной валюты Германии в качестве законного платежного средства. Начиная с 1999 года, немецкая марка обращалась в Черногории наравне с ее собственной валютой (динаром), а с ноября 2000 года – стала единственным законным платежным средством. Когда же в 2002 году на смену немецкой марке пришел евро, Германия продолжила поставлять Черногории валюту. Это объясняет тот факт, что на территории Черногории, не входящей в еврозону, единственным законным платежным средством является евро». См.: Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право) : монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник, М. Н. Урда. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 29.

превышающий трех процентов внутреннего валового продукта, – этот уровень открывал возможности для получения заимствований со стороны ЕС. Негативная экономическая ситуация была усилена последствиями Международного финансового кризиса 2008 года, что в итоге привело к тому, что в 2015 году Греция допустила дефолт по своим обязательствам. Можно предположить, что при наличии полной самостоятельности рассматриваемая страна могла бы отказаться от навязанной ЕС политики жесткой экономии, которая, по мнению некоторых экономистов, лишь усугубила кризис[211], и использовать эмиссию денег для смягчения отрицательных эффектов.

Необходимо сделать важную ремарку, что Европейский союз в настоящее время – больше, чем региональное объединение, но еще меньше, чем государство. Справедливость этого подтверждается текущей политикой Европейского союза в отношении России, когда все страны, даже не согласные с текущим курсом общеевропейских властей, вынуждены соглашаться с проводимой политикой. С одной стороны, сказанное лежит за пределами плоскости правового исследования – политика не должна подменять правовую материю. С другой стороны, политика неотъемлемым образом влияет на правовое регулирование, определяя основные его направления, конечные цели и задачи, способы их достижения. Таким образом, юридическая наука не может в полной мере абстрагироваться от текущей политической обстановки, которая во многом и обуславливает актуальность проводимого исследования.

Как бы то ни было, на основании всего вышеперечисленного можно заключить, что отказ от собственной денежной единицы, права на эмиссию своих денег:

– во-первых, может происходить вынужденно, когда государства экономически не способны обеспечить устойчивость денежной системы на своей территории, так и добровольно – ради формирования валютного союза;

---

[211] Paul Krugman: The European project has just been dealt a terrible, perhaps fatal blow // URL: https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/paul-krugman-the-european-project-has-just-been-dealt-a-terrible-perhaps-fatal-blow/articleshow/48051058.cms?from=mdr (дата обращения: 16.08.2025).

– во-вторых, всегда свидетельствует об отсутствии у государства полноценного суверенитета. В то же время и наличие собственных денег не является единственно достаточным основанием для признания публично-правового образования суверенным (об этом, в частности, свидетельствует опыт государств-членов ЕС, не вошедших в еврозону).

Важность эффективного правового обеспечения государственного денежного суверенитета может быть подчеркнута историческим опытом нашей страны. Так, следует согласиться с мнением Е. Л. Васяниной, о том, что произошедшее в 1990-е годы «формирование денежно-кредитной системы по лекалам “западных финансовых консультантов”»[212] привело к исключительно отрицательным последствиям для экономики нашей страны. Отказ от проведения самостоятельной и независимой денежно-кредитной политики, от национальной правовой традиции и государственных интересов в пользу интересов других стран оказывает негативное влияние практически на все сферы общественной жизни.

Для ответа на вопрос, что же представляет собой государственный суверенитет в сфере денежного обращения, представляется необходимым, как и в предыдущих параграфах, обратиться к истории развития научной мысли о правовом регулировании оборота денег (и у́же – финансово-правового регулирования денежного обращения).

Для дореволюционных представителей финансово-правовой науки характерно дуалистическое отношение к природе денег: авторы разграничивали металлические или полноценные деньги и деньги бумажные, которые были вторичны по отношению к металлической монете[213]. При этом право чеканки металлических монет, как правило, относилось к так называемому регальному праву государства, вследствие реализации которого бюджет получал доход, в то время как бумажные деньги рассматривались в качестве производного от

[212] Васянина Е. Л. О правовом обеспечении денежного обращения // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 2. С. 125.

[213] Представленные далее материалы параграфа основываются на статье автора: 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.

металлических денег инструмента и, соответственно, квалифицировались в финансово-правовой литературе как часть государственного долга. Подобные воззрения были напрямую обусловлены типом денежной системы, преобладавшей в тот период времени. Фундаментом металлических денежных систем служат полноценные металлические деньги, чеканящиеся в основном из золота и (или) серебра, служащих всеобщим эквивалентом в денежном обращении. Так, в Российской Империи с 1839 по 1952 года, в результате реформы министра финансов Е. Ф. Канкрина установилась биметаллическая денежная система[214], с преобладанием серебра в обращении. После реформы С. Ю. Витте 1895 – 1897 годов в нашей стране утвердилась монометаллическая денежная система, основанная на золотомонетном стандарте.

Регалии (от лат. regalis – «царский», берущее корень в лат. rex – «царь», «король») как экономико-правовое явление возникает в период феодализма. Как отмечал И. М. Кулишер, регалии появляются как ответ на ограничение государственной власти со стороны сословной представительной демократии. Государь, будучи ограниченным в своем праве устанавливать новые налоги, изыскивал новые источники дохода[215]. По меткому выражению автора, регалии возникают, когда «домен уже недостаточно, налогов еще недостаточно»[216].

Само слово «регалия» употреблялось учеными в двух значениях: с одной стороны, оно обозначало исключительное право государства извлекать доход из тех или иных видов деятельности, с другой – обозначало сам доход. При этом регалии объединяли в себе совершенно разные по своей правовой природе доходы: в разные эпохи к ним относились доходы от продажи государственных должностей, чеканки монет, взимания таможенных пошлин, найденного клада, дохода в виде товара с корабля, потерпевшего кораблекрушение у берегов соответствующего государства и т.д. В парадигме современной классификации

---

[214] Которую, однако, зачастую относят к серебряному монометаллизму. Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2010. С. 42.

[215] Кулишер И. М. Очерки финансовой науки. Вып. 1. — Петроград : Наука и школа, 1919. С. 37.

[216] Там же.

перечисленные доходы относятся к числу неналоговых. Однако главное, что отличает регалии – это то, что государство монопольно извлекает доход, ограничивая частную конкуренцию в соответствующей сфере.

С. И. Иловайский указывал на наличие двух видов регалий:

regalia majora – политические права;

regalia minora – фискальные права и привилегии короля (как носителя публичной власти)[217].

И. И. Патлаевский относил регалии к так называемым казенным или частноправовым источникам государственных доходов[218]. Собственно государственными или политическими источниками автор называл только пошлины и подати. Действительно, государство получало значительный доход от различного рода промыслов, которые при прочих равных условиях могли бы осуществляться и частными лицами (например, производство фарфора, железнодорожное и горное дело и т.д.). Между тем подобный подход не отражает правовой природы многих регалий, не имеющих частноправовой природы. В связи с этим более правильной видится классификация И.И. Янжула, который выделял регалии:

– частноправового характера – государство участвует в осуществлении того или иного вида деятельности наравне с частными субъектами, исходя из цели достижения общего блага (сюда относятся доходы, получаемые государственными фабриками (ковровыми, стеклянными, оружейными и т.д.), железные дороги);

– юридические – государство в публичном интересе полностью запрещает частную конкуренцию в той или иной сфере или же значительно ее ограничивает. Соответствующие ограничения вводятся применительно к видам деятельности, которые или не могут столь же эффективно осуществляться частными лицами или же могут наносить прямой вред обществу, находясь в частных руках. К данной

[217] Иловайский С.И. Учебник финансового права. – 5-е изд. – Одесса: Типо-Дитография Л. С. Шутака, 1912. С. 24.
[218] Патлаевский И.И. Указ. соч. С. 82.

группе И. И. Янжул относил почтовую, телеграфную, горную и, что особенно важно, монетную регалии;

– фискальные – вводились государством в фискальных целях и по своей природе, как отмечал автор, они близки к косвенным налогам (соляная и табачная регалии)[219].

В свою очередь, Д.М. Львов различал два вида регалий:

– юридические – основанием введения является общественная польза (в данную группу входит монетное дело);

– финансовые – целью установления служит желание правительства получить доход[220].

И.И. Янжул рассматривал регалии в первую очередь как доход государства, делая акцент на ограничении конкуренции[221]. Вместе с тем Э. Н. Берендтс особо отмечал, что регалии вводятся не только и не столько для извлечения дохода, сколько в общественном, публичном интересе[222]. Справедливость данного мнения особенно ярко проявляется на примере монетной или денежной регалии.

Следует отметить, что И.И. Янжул определял монетную регалию как «исключительное право государства чеканить монету и пускать ее в обращение»[223]. Только государство способно обеспечить надлежащее качество денег (содержание драгоценного металла, качество чеканки и т.д.), а через это и единство денежной системы (огромное количество частных денег невозможно было бы соотнести между собой). Таким образом, государство гарантирует определенный стандарт

---

[219] Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. – М.: Статут, 2002. С. 139.

[220] Львов Д. М. Указ соч. С. 168 – 169.

[221] И. И. Янжул отмечал, что «под регалиями принято теперь называть такого рода казенные промыслы, в которых государство имеет какое-либо преимущество пред подданными, или, другими словами, такие промысловые источники дохода, которыми государство пользуется преимущественно или исключительно для себя, совершенно не допуская частной конкуренции или же значительно ограничивая последнюю». Янжул И. И. Указ. соч. С. 137.

[222]Э. Н. Берендтс полагал, что регалия – это «исключительное право государства на эксплуатацию какого-либо предприятия промыслового характера с исключением всякого частного соперничества, но не в целях извлечения фискальной выгоды, а в целях организации данного предприятия образом наиболее целесообразным и соответствующим общественным интересам» Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. – СПб.: Типо-лит. С.- Петербургской Одиночной тюрьмы, 1914. С. 225.

[223] Янжул И. И. Указ. соч. С. 214.

денег, что и обуславливает отнесение монетного дела к числу регалий. К доходам от рассматриваемой регалии автор относил пошлину за чеканку монеты, чеканку разменной (билонной) монеты и преимущественное право покупки драгоценных металлов[224]. Д. М. Львов определял монетный доход как разность между ценой драгоценного металла в слитках и в монете[225].

Вместе с тем, И. И. Янжул указывал на то, что «правительство не может и не должно делать монетную регалию прибыльной статьей»[226], оно должно обеспечивать надлежащее качество монеты, что является залогом достижения «самой цели монетного производства – общественной пользы»[227]. Уже упоминавшийся Н. Н. Шипов также полагал, что «денежная регалия не должна давать государству никакого дохода и даже вследствие изнашивания звонкой монеты и бумажных денег должна давать известный постоянный убыток»[228]. Аналогично и И. М. Кулишер подчеркивал, что «монетная регалия преследует исключительно общественные цели, никаких доходов не дает и давать не может»[229]. Д. М. Львов отмечал, что применительно к монетному делу вопрос о доходах – «вопрос второстепенный»[230]. Представители финансово-правовой науки рубежа XIX – XX вв., несмотря на опору на уже устаревшую к тому времени конструкцию регалий, фактически предвосхитили современный подход к рассмотрению финансового суверенитета.

Интересно, что монетная (денежная) регалия давала государству возможность извлекать доход не только от того, что оно качественно организовывало денежное обращение, но и наоборот – из того, что оно его портило. Так, И. М. Кулишер прямо

---

[224] По мнению И. И. Янжула, источниками дохода от монетного дела являются разменная неполноценная монета, пошлины за передел металла в монету, пошлина за разделение металла если он не является чистым, за принятые Монетным двором от горнопромышленников металлы, доходы, взымаемые за пробирование и клеймение золотых и серебряных вещей. Янжул И. И. Указ. соч. С. 226.

[225] Львов Д. М. Указ соч. С. 176.

[226] Янжул И. И. Указ. соч. С. 217. В свою очередь, Д. М. Львов указывал на то, что «монетная регалия есть исключительное право государства чеканить и пускать в обращение монету, получая от этой фарбрикации известный доход». Львов Д.М. Указ. соч. С. 175.

[227] Там же.

[228] Шипов Н. Н. Указ. соч. С. 145.

[229] Кулишер И. М. Указ. соч. С. 46.

[230] Львов Д. М. Указ соч. С. 168.

указывает, что монетная регалия берет свое начало из права государства «выделки фальшивой монеты»[231]. В данном случае, со всей очевидностью, имеется в виду чеканка денег ненадлежащего качества.

Следует признать, что исторически для России вопрос организации денежного обращения имел болезненный характер, что было прямо обусловлено нехваткой собственных источников добычи драгоценных металлов. Вплоть до царствования Ивана III, когда на реке Цильме в конце XV в. обнаружили рудник серебра, наша страна находилась в критической зависимости от притока названного благородного металла из европейских стран. Как отмечается в науке, роль денег на Руси выполняли меха[232], а также драгоценные металлы. Между тем последние не чеканились в привычной современной форме, а обращались в виде гривны – слитка определенной формы и массы (наиболее известны Киевская гривна – слиток прямоугольной формы, весом около 165 грамм и Новгородская гривна – слиток вытянутой формы массой 204 грамма), которые для удобства делили на более мелкие части (в результате чего и появилась денежная единица «рубль»). В основном же на территории нашей страны в обращении находились зарубежные монеты из драгоценных металлов: арабские (куфийские), византийские, а позднее – немецкие[233]. На часть из них ставилось особое клеймо российского государя – такие монеты именовались ефимками[234]. Как отмечается в словаре Брокгауза и Ефрона, подобные монеты были распространены в обороте вплоть до второй половины XVIII века[235].

Вследствие дефицита драгоценного металла в царствование Алексея Михайловича, государство предприняло попытку ввести в более широкий оборот медную монету. Традиционно именно денежную реформу 1654 – 1663 годов,

---

[231] Кулишер И. М. Указ. соч. С 46.
[232] Гурьев А. Денежное обращение в России в XIX столетии. Исторический очерк. – СПб., Типография В. Киршваума, 1903. С. 3 – 4.
[233] Львов Д.М. Указ. соч. С. 187.
[234] От названия немецкой серебряной монеты Joachimsthaler. Чеканилась такая монета из серебра добывавшегося в Иоахимстале (нем. Joachimsthal) и имевшая изображение святого Иоахима.
[235] Энциклопедический словарь. — Т. XIa: Евреинова — Жюльен / изд. Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. — Санкт-Петербург: Типография И. А. Ефрона, 1895. С. 692.

окончившуюся Медным бунтом, приводят в качестве исторического примера злоупотребления денежной (монетной) регалией в России. При этом государство не только пошло на сознательную порчу монеты, оно также обязало подданных выплачивать подати полноценной серебряной монетой, в то время как жалование платилось медью[236].

Позднее, в период царствования Петра I, в денежном обращении начинает наводиться относительный порядок: император повелевает, чтобы чеканка велась без прибыли государства, а за производство монеты взималось только «задельное», т.е. реально понесённые издержки[237]. Хотя и в это время государство шло на постепенное снижение пробы серебряной монеты при сохранении ее номинала. Так, В. О. Ключевский указывал на то, что первый признанный русский финансист И. Т. Посошков в своей «Книге о скудости и богатстве» указывал на значительное отличие отечественных денег от денег других государств – «курс денег зависит единственно от воли государя, который только прикажет копейке быть гривной и она станет гривной»[238].

И. И. Янжул, характеризуя данный период развития денежной системы России, также подчеркивал факт отсутствия «своих благородных металлов»[239], что налагало особенности на внешнеэкономическую политику – она должна была обеспечить постоянный приток золотых и серебряных монет. Для этого ввозимые на территорию нашей страны драгоценные металлы не подлежали обложению пошлинами, а государство, помимо всего прочего, даже оплачивало расходы,

---

[236] Львов Д. М. Указ. соч. С. 182.
[237] Там же.
[238] Ключевский В. О. Русская история. Полный кур лекций. В трех книгах. Книга 2. – Ростов н/Д.: изд-во «Феник», 2000. С. 582. В то же время оригинал данной мысли звучит следующим образом: «И не досего ста, но и денги нашего великаго царя ценя до чего было им ни малаго дела не надлежало, им надлежит денги ценить своих государей, потому что они власть имут над своими владельцы. А наш великий император сам собою владеет и в своем государстве аще и копейку повелит за гривну имать, то так и может правитися». Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве / ред., вступительные статьи и примечания Б. Б. Кафенгауза. – М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. С. 200 – 201.
[239] Янжул И. И. Указ. соч. С. 222.

связанные с доставкой золота и серебра из портовых городов на московский и санкт-петербургский монетные дворы[240].

Необходимость обеспечения положительного баланса между поступлением в Россию и оттока из нее золота и серебра сохранялась и в более поздние периоды времени – даже после проведенной С. Ю. Витте в 1895 – 1897 гг., когда в нашей стране установился золотомонетный стандарт. Денежная система начала XX в. по праву считается примером рациональной организации денежного обращения и в полном смысле этого слова «золотой эпохой» российской валюты.

Как отмечается в финансово-правовой науке, во внешнеэкономической сфере рассматриваемого периода государство проводит протекционистскую политику, главным выразителем которой выступил повышенный таможенный тариф[241]. Традиционно цель протекционизма конца XIX – начала XX в. связывают с поддержкой зарождавшейся отечественной промышленности. Действительно, на излете своего существования Российская империя демонстрировала значительный промышленный рост. Между тем протекционистский таможенный тариф служил в том числе и целям денежно-кредитной политики. На это, в частности, указывал И. Х. Озеров. Профессор Московского университета, в частности, критиковал «меры удержания золота в стране»[242]. Автор отмечал, что для снижения оттока золота государство прибегает к искусственному снижению импорта заграничных товаров, в том числе посредством высокого таможенного тарифа. В этих же целях государство было вынуждено снижать объемы заказов, производимых правительственными учреждениями, расположенными в иностранных государствах. И наоборот, для привлечения золота в условиях неразвитости внутреннего рынка и сохранявшегося недостаточного объёма собственной добычи драгоценных металлов поощрялся вывоз товара[243]. Этому, в частности,

---

[240] Там же.

[241] Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева, А.А. Ситник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025. С. 103 – 105.

[242] Озеров И. Х. Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX века. – М. : Типо-литография Т-ва Н.Н Кушнерев и Ко, 1905. С. 145.

[243] И. Х. Озеров, отмечал, что «внутренняя добыча золота не играет крупной роли – она колеблется у нас около 50 млн. рублей в год, не больше». Озеров И. Х. Указ. соч. С. 164.

способствовали пониженный экспортный железнодорожный тариф, а также долговая политика, выражавшаяся в отказе от обложения сборами иностранных держателей свидетельств государственной ренты[244]. Признавая золото лучшим и единственным базисом, надежным измерителем ценности, И. Х. Озеров, тем не менее, справедливо указывал на необходимость коренного изменения условий жизни в стране с тем, чтобы золотая монета удерживалась в стране не механически (в таких условиях невозможно долго удерживать положительный внешнеторговый баланс), а органически – без вмешательства государства.

Еще одним инструментом, который позволил удешевить процесс денежного обращения, стали бумажные деньги – сначала ассигнации (ассигновки на монету), а затем и банкноты (банковские билеты).

Дореволюционная теория финансового права практически единодушно оценивала бумажные деньги как негативное явление. Интересно, что И. И. Патлаевский, критикуя мнение средневековых камералистов о том, что бумажные деньги являются самостоятельной разновидностью денег, а не долговым обязательством, отмечал, что «понятия эти совершенно ложны и что бумажные деньги являются одной из форм текущего долга, и притом самой вредной»[245].

М. В. Литовченко, характеризуя бумажные деньги[246], отмечал, что они не обладают качествами истинных денег, выступая лишь представителями таковых. Он также подчеркивал, что бумажные деньги не являются самостоятельными (самобытными) деньгами и могут существовать лишь при условии существования фонда драгоценных металлов. Истинными деньгами являются лишь металлические монеты[247]. Аналогичным образом и С. Ю. Витте признавал, что бумажные деньги, вследствие отсутствия реальной внутренней стоимости, не представляют реальную

---

[244] См. подробнее: Озеров И. Х. Указ. соч. С. 164 – 174.
[245] Там же. С. 239.
[246] М. В. Литовченко писал, что «Бумажные деньги есть изготавливаемые (выпускаемые) правительством куски бумаги определённых формы и вида (знаков), которым присвоено название одной или нескольких государственных монетных единиц, - причём обозначено, что по представлении каждого такого куска бумаги государственная касса выдаёт серебряную или золотую монету в такой сумме, на какую он гласит». Литовченко М В. Деньги в гражданском праве. – Киев: типолитография И.Н. Кушнера и Ко, 1887. С. 21.
[247] Литовченко М. В. Указ соч. С. 24.

экономическую ценность, а выступают «лишь суррогатом настоящих денег»[248]. Одновременно с этим министр финансов отмечал, что ценность рассматриваемых денег «определяется их надписью, т.е. им придается принудительный курс, и в то же время они являются законным платежным средством»[249]. Из этого можно сказать, что в эпоху металлических денежных систем лишь золотая и серебряная монета выступали истинными, полноценными деньгами – они выполняли денежные функции вследствие того, что выступали реальной экономической ценностью, вне зависимости от воли государства. Таким образом, монеты из драгоценных металлов становятся деньгами вследствие действия объективных экономических законов. Бумажные же деньги и отчасти медные монеты являются продуктом права. Они не имеют внутренней стоимости, которая позволяла бы им служить средством обращения без государственного властного веления.

По сути, бумажные деньги периода металлических денежных систем выполняли ту же функцию, что и медная монета – удешевляли денежное обращение. Так, С. Ю. Витте указывал на то, что при введении ассигнаций при Екатерине II бумажные деньги выступали именно в качестве заменителя медных денег и служили цели «облегчения денежного обращения в стране»[250]. Как бы то ни было, бесконтрольная эмиссия бумажных денежных средств привела к значительной инфляции. Имеются исторические свидетельства о том, что в период царствования Павла I и Александра I на Сенатской площади в столице Российской империи устраивали костры из ассигнаций с целью уменьшения объема «некачественной» денежной массы[251]. Вместе с тем, данные меры не имели существенного успеха вследствие несовершенства системы эмиссии денег – государство нуждалось в независимом эмиссионном центре, который увеличивал

---

[248] Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах. В 2 т. Т. 2. — М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 42.
[249] Там же. С. 40.
[250] Там же. С. 56.
[251] Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации: коллективная монография. — М.: ООО «Издательство “Элит”», 2012. С. 34.

бы денежную массу только в связи с объективными потребностями экономики, а не всякий раз, когда это требовалось бы правительству (при этом очевидно, что для исполнения бюджета всегда нужно как можно больше денежных средств, а в период войн, голода, природных катастроф и т.д. их нужно несравнимо больше).

М. М. Сперанский, в своем «Плане финансов» предлагал императору Александру I учредить пост Министра Казначейства, а к ведению самого Государственного Казначейства отнести вопросы установления монетной системы и распределения монеты по местам[252]. Тем не менее, как хорошо известно, предложения, сформулированные в данном труде, не нашли своего практического применения. Как показала история, Россия обоснованно пошла по пути учреждения центрального банка страны – в 1860-м году утвержден устав Государственного банка (преобразованого из Коммерческого банка)[253]. Между тем эмиссионное право предоставлено центральному банку лишь высочайшим указом от 29 августа 1987 г[254] – он давал право эмиссии кредитных билетов под обеспечение золотом.

Следует отметить, что Э. Н. Берендтс полагал, что принадлежащее государству исключительное право выпускать кредитные билеты (бумажные деньги) также является видом государственной регалии[255]. Как и в отношении монетной регалии, осуществление указанного права не должно быть направлено на извлечение дохода[256].

На основании сказанного можно сделать ряд выводов.

Так, можно констатировать, что в дореволюционной финансово-правовой науке отсутствовала целостная концепция государственного суверенитета в сфере денежного обращения. Во многом это было связано с тем, что в рамках металлических денежных систем во главу угла ставилось не столько государственное властное веление, собственно и наделявшее изделие из

---

[252] Сперанский М. М. План финансов / в кн.: У истоков финансового права (в серии «Золотые страницы российского финансового права»). – М.: Статут, 1998. С. 95.
[253] Витте С. Ю. Указ. соч. С. 18.
[254] Там же. С. 19.
[255] См.: Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 235.
[256] Как указывал Э. Н. Берендтс, «источником дохода бумажные деньги не служат и служить не могут». Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 235.

драгоценного металла силой законного платежного средства, сколько «наполнение» денег – тот драгоценный металл, который и придавал экономическую ценность деньгам. Государственная печать в первую очередь подтверждала качество денег – владелец мог быть уверенным (хотя и не всегда) в пробе и весе золота. Соответствующие знаки, поставлявшиеся на монетах, с самого начала служили обозначением княжеской (царской, императорской) власти – никто иной не мог чеканить деньги на соответствующей территории, а следовательно, и извлекать из этого доход. Эмиссия денег – исключительное право суверена, и возможность реально обеспечить монопольность указанного права свидетельствовала о верховенстве его власти на соответствующей территории.

В то же время история свидетельствует о том, что в силу возможности обеспечения потребностей денежного обращения за счет собственной добычи, российское государство всегда было зависимо от притока драгоценных металлов из-за рубежа. Это, в свою очередь, обусловило экспортную направленность отечественной экономики. С одной стороны, это способствовало становлению и развитию ремесел, а потом и отраслей производства, изготавливавших товары, востребованные за рубежом. С другой стороны, обуславливало необходимость искусственного поддержания положительного торгового баланса, что не позволяло развивать внутреннее потребление.

Российское государство всегда уделяло повышенное внимание вопросам организации денежного обращения. Вместе с тем, не всегда имело возможность обеспечить его качество. Государство имеет в своем распоряжении ограниченное количество денежных средств и иных ресурсов. В этих условиях оно вынуждено изыскивать дополнительные источники покрытия все возрастающих потребностей, одним из которых традиционно выступала денежная регалия. Снижая содержание драгоценного металла в монетах, заменяя золотые и серебряные монеты медными и бумажными деньгами, государство извлекало выгоду за счет экономии благородных металлов, удешевления процесса организации оборота денежных средств, а также получало возможность, если говорить в терминологии современного бюджетного законодательства, достигать заданные результаты с

использованием наименьшего объема средств (экономность) и (или) достигать наилучшие результаты с использованием определенного объема средств (результативность)[257]. В то же время злоупотребление эмиссионным правом всегда рассматривалось как порочная практика, которая, давая сиюминутный положительный эффект, влекла за собой серьезные проблемы для всей экономики в будущем. Это послужило основой для развития теоретических воззрений о том, что государство должно осуществлять регулирование денежного обращения для всеобщего блага, т.е. в *публичном интересе*[258]. Следует отметить, что современные ученые находят корень государственной денежной регалии в государственном суверенитете[259].

Ограниченность денежной массы объемом имеющегося в распоряжении государства фонда драгоценных металлов существенным образом ограничивало экономику в целом. Для преодоления этого негативного эффекта государство изыскивало способы удешевления денежного обращения, основным инструментом которого, как уже отмечалось, служило введение в обращение «суррогатов истинных денег» – сначала медной монеты, а затем и бумажных денег. В то же время такие денежные знаки не имели внутренней стоимости, и единственное, что могло обеспечить обязательность их приема, – это государственное властное веление, устанавливавшее принудительный курс и придававшее неполноценным деньгам статус законного платежного средства. При этом те же бумажные деньги сначала подлежали размену на золото, а потом просто обеспечивались золотым запасом и иным имуществом государства. Таким образом, процесс демонетизации золота привел к тому, что *деньги становятся в первую очередь продуктом права.*

---

[257] См.: Ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[258] Изложенный материал основан на статье автора: 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.

[259] Как отмечают Н. М. Артемов, Л. Л. Арзуманова и А. А. Ситник, «под государственной денежной регалией мы понимаем основанное на суверенитете исключительное право государства устанавливать наименования и виды денежных знаков, используемых в качестве законного средства платежа на его территории, а также его исключительное право определять правила обращения таких денежных знаков, начиная с момента выпуска их в обращение и заканчивая моментом изъятия денежных знаков из обращения». Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Указ. соч. С. 24.

Вместе с тем в полной мере в России процесс демонетизации золота завершился лишь с переходом на рыночные рельсы в начале 1990-х годов. На протяжении всего периода существования советского государства казначейские билеты и билеты Государственного банка СССР содержали надпись, согласно которой такие денежные знаки обеспечивались «всем достоянием Союза ССР», «золотом, драгоценными металлами и прочими активами Государственного банка» и т.д.

Тем не менее, известно, что в первые годы советская власть отрицательно относилась к деньгам, рассматривавшихся в качестве инструмента капиталистической экономики. Отказ от денег как таковых был поставлен в качестве цели в программе Коммунистической партии [РКП(б)][260]. Вместе с тем время показало нежизнеспособность подобных предложений – сначала деньги были признаны временным явлением, существование которого необходимо в период перехода от капиталистической экономики к коммунистической модели, а затем наука предприняла попытки формирования теории «социалистических денег»[261]. Несмотря на определенную искусственность попыток привязать объективно существующую экономическую категорию к политической надстройке (что прямо противоречит постулатам коммунистического учения), тем не менее, нельзя не признать, что финансовая наука советского периода сделала значительный шаг вперед, отказавшись от устаревшего учения о регалиях и, соответственно, рассмотрения денег с позиции теории бюджетного права (как дохода и долга). Центральной категорией советской финансово-правовой теории денег становится денежная система, также в более широкий оборот вводится понятие устойчивости валюты.

С.А. Котляревский в своем учебнике особо отмечал, что в соответствии с действовавшим на тот момент основным законом СССР денежная система устанавливалась исключительно Союзом ССР. В свою очередь, союзные

---

[260] См.: Восьмой съезд РКП (б). Март 1919 года. Протоколы. – М., 1959. С. 408; Исаев И. А. История государства и права России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 554.

[261] Атлас З. В. Очерки по истории денежного обращения в СССР (1917 – 1925). – М.: государственное финансовое издательство, 1940. – 248 с.

республики были лишены данного права, несмотря на то, что во многих из них в период Гражданской войны в обращении находились свои денежные знаки. Аналогичным образом Конституцией СССР вводился общий запрет на выпуск денежных суррогатов, который с тех пор воспроизводился во всех конституционных актах, включая современную Конституцию РФ 1993 года. С. А. Котляревский связывал этот запрет с денежной реформой 1922 – 1923 годов: «успех ее зависел от того, чтобы масса обращающихся денег была строго определена государственной властью и никаких конкурирующих платежных средств не имелось бы»[262]. Кроме того, автор отводил важное место вопросам обеспечения устойчивости национальной валюты[263].

Как подчеркивал Н. Н. Ровинский, «обеспечение устойчивости советских денег достигается также в порядке охраны исключительного права Советского государства на их эмиссию»[264].

Позднее Е. А. Ровинский среди главных преимуществ советской денежной системы называл: устойчивость советской валюты (обеспечивавшейся установленным весом и содержанием золота в денежной единице), плановым регулированием денежного обращения, и единством, проявляющемся в том, что в обращении находятся только деньги, выпущенные органом, осуществляющим эмиссионное право государства[265]. Важно отметить, что в учебнике 1971 года Е. А. Ровинский возможно впервые в науке финансового права связывает валютную монополию с государственным суверенитетом. Автор подчеркивал, что указанная монополия направлена на ограждение советской денежной системы, устойчивости рубля «от финансово-валютных потрясений, характерных для

[262] Котляревский С. А. Указ. соч. С. 99.
[263] С. А. Котляревский подчеркивал, что «валютная неустойчивость является источником всевозможных финансовых и экономических осложнений и необходимо преодолеть его, без чего не может быть и улучшения государственного бюджета». Котляревский С. А. Указ. соч. С. 98.
[264] Финансовое право: учебник / под ред. Н. Н. Ровинского. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1946. С. 305.
[265] Ровинский Е. А., Иванов Б. Н., Барышев М. И. Финансовое право. – М.: Юридическая литература, 1971. С. 355.

капиталистических стран. Она является одной из форм выражения суверенитета Советского государства»[266].

Л. К. Воронова и И. В. Мартьянов обоснованно связывали устойчивость денежного обращения с совокупностью различных экономических показателей, в том числе доходов трудящихся, развития производственной сферы, сферы услуг и т.д[267].

М. А. Гурвич прямо называл советскую валюту самой устойчивой во всем мире[268]. Обосновывал он это золотым обеспечением советских денег, а также тем фактом, что они выполняли функцию мировых денег, хотя бы и в странах социалистического лагеря – советский рубль использовался для расчетов в рамках Совета экономической взаимопомощи, а также для определения масштаба цен. В качестве проявления устойчивости советского рубля М. А. Гурвич называл рост его покупательной силы[269].

Резюмируя сказанное, отметим, что советская теория финансово-правового регулирования денежного обращения была ограничена прокрустовым ложем господствовавшей государственной идеологии, прилагая усилия для выработки искусственной концепции особых социалистических денег и денежной системы, принципиально отличных от капиталистических. Кроме того, можно заметить, что теория советского финансового права все еще находилась в парадигме доктрины металлических денежных систем, несмотря на объективно наметившийся процесс демонетизации золота. К положительным же сторонам теории финансово-правового регулирования денежного обращения рассматриваемого периода можно отнести повышенное внимание к вопросам устойчивости советской валюты. Следует отметить, что в советских Конституциях 1924, 1936 и 1977 года,

---

[266] Там же. С. 369.

[267] Как отмечали авторы, «устойчивое денежное обращение зависит от размера и темпов роста денежных доходов трудящихся; объемов товарной массы и платных услуг, оказываемых населению, и темпов их увеличения; уровня государственных розничных цен на товары, тарифов на услуги и т. п.». Воронова Л. К., Мартьянов И. В. Советское финансовое право. – Киев, 1983. С. 225.

[268] Гурвич М. А. Советское финансовое право. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954. С. 337.

[269] Там же.

отсутствовала норма, регламентирующая вопросы обеспечения устойчивости рубля[270]. Таким образом, можно сказать, что доктрина финансового права предвосхитила и во многом обусловила появление такой нормы в современной Конституции РФ. Помимо этого, признавалось исключительное право СССР на установление денежной системы и выпуск денег в обращение. В отличие от общего подхода к трактовке суверенитета советского государства, как принадлежащего всем союзным республикам, *суверенитет в сфере денежного обращения принадлежал исключительно Союзу ССР*. Важное место в доктрине отводилось и эмиссионному праву. При этом признавалось, что его носителем является именно государство, а не Государственный банк, который наделялся таким правом по воле государства. Подчеркивалась и исключительность эмиссионного права. Также в науке отмечалась связь денежной системы и валютного регулирования. Валютная же монополия трактовалась как выражение государственного суверенитета. Интересно, что необходимость ее введения обосновывалась не столько потребностью концентрации валютных ресурсов в руках государства, сколько ей предписывалось выступать своеобразным карантинным барьером, отделявшим нездоровую финансовую систему капиталистических государств от здоровой системы социалистического лагеря. Наконец, нельзя не отметить, что рубль использовался для проведения трансграничных расчетов среди стран Совета экономической взаимопомощи, что также служило фактором обеспечения устойчивости советской валюты.

Современная финансово-правовая наука уделяет значительно больше внимания вопросам правового обеспечения финансового суверенитета в сфере денежного обращения.

В то же время на сегодняшний день в науке отсутствует не только единое общепризнанное определение данного понятия, но и общий термин его обозначающий: используются такие близкие, но все же семантически различные

[270] Хотя п. «б» ст. 68 Конституции СССР 1936 года и ст. 131 Конституции СССР 1977 года возлагали на Совет Министров СССР обязанность по укреплению денежной и кредитной системы СССР.

термины, как «денежный суверенитет», «валютный суверенитет», «монетарный суверенитет» и т.д.

Профессор И. И. Кучеров указывает, что денежный суверенитет государства восходит к праву чеканки монеты, принадлежавшему носителям суверенной власти. При этом автор определяет денежный суверенитет как исключительное право осуществления денежной эмиссии на определённой территории[271]. Чуть более широко на данную категорию смотрел профессор А. В. Турбанов, отмечавший, что «денежный (валютный, монетарный) суверенитет — право на наличие национальной валюты (денежной единицы) и ее эмиссию»[272]. Представляется возможным согласиться с мнением уважаемого автора: собственная денежная единица, действительно, является неотъемлемым условием признания наличия у государства суверенитета в сфере денежного обращения. Так, например, Н. М. Казанцев подчёркивает, что деньги представляют собой результат, форму и следствие суверенитета и юрисдикции государства[273]. Развивая данную мысль, Л. Л. Арзуманова отмечает, что также и «денежно-кредитная и валютная политика в широком смысле являются формами реализации денежного суверенитета»[274].

По мнению М. А. Перепелицы, денежный суверенитет государства «выражается в монополии на изготовление своей национальной валюты в необходимом количестве и применении любых финансовых мер по поддержанию ее качества (т.е. ее платежеспособной силы и антиинфляционных возможностей)»[275]. Важно, что в приведенном определении автор подчеркивает право государства принимать меры по защите национальной валюты, т.е. *не только наличие национальной денежной единицы как формального атрибута*

---

[271] Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. — М. : Магистр: Инфра-М, 2013. С. 39.
[272] Турбанов А. В. Цифровой рубль как обязательство Центрального банка // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 4. С. 44.
[273] Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. – М.: Юриспруденция, 2009. С. 39.
[274] Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014. С. 212.
[275] Перепелица М. А. Цифровой рубль как фактор укрепления денежного суверенитета государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7 (107). С. 159.

суверенитета в сфере денежного обращения, но и реальную способность государства обеспечить его.

Перечисленные выше определения, при всей их безусловной важности, страдают единым недостатком: в них не отражаются основные свойства суверенитета – верховенство и независимость государства в соответствующей сфере.

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

Во-первых, общепризнанно, что именно *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. В то же время, как было сказано выше и будет показано далее, при характеристике денежного суверенитета не следует ограничиваться лишь указанием на эмиссионное право. Мы полагаем, что исключительное право государства на эмиссию денежных средств составляет денежный суверенитет в его узком понимании.

Во-вторых, проведенное исследование позволило установить, что научные взгляды на правовую природу денег, цели и задачи правового регулирования денежной системы существенным образом трансформировались под воздействием изменений во внутреннем экономическом и политическом укладе страны, а также внешних факторов. Аналогичным образом и денежный суверенитет – *исторически изменчивая категория*. Если во время периода 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. Если власть

государства подорвана, то и национальная денежная единица не будет восприниматься в качестве надежного средства платежа и накопления. Справедливо и обратное: слабая валюта ведет к подрыву государственного суверенитета.

В-третьих, *основной целью осуществления государством исключительных прав в сфере регулирования денежного обращения выступает обеспечение устойчивости национальной валюты*. Между тем подходы к трактовке того, что под этим подразумевать, также менялись в разные периоды времени. Так, раньше устойчивость денег связывали с весом и пробой драгоценных металлов в монетах, затем – с обеспеченностью денег драгоценными металлами. После вступления России в МВФ и связанным с этим отказом от установления золотого содержания рубля, устойчивость российской валюты определялась соотношением ее курса к доллару США. Наконец, с 2014 года, когда Банк России перешел на плавающий курс рубля, устойчивость национальных денег РФ стала определяться как состояние, характеризующееся сохранением покупательной способности денег.

В-четвертых, государство осуществляет исключительные права, связанные с регулированием денежного обращения, *в публичном интересе*. Строго говоря, с точки зрения экономики деньгами является все, что выполняет четыре основных функции денег – функции средства обращения, платежа, накопления и меры стоимости. В связи с этим в экономической науке распространена так называемая «теория частных денег», допускающая введение в оборот денежных знаков, эмитируемых частными лицами. Более того, государственные деньги признаются в данной теории порочными и ненужными обществу – более правильным, по мысли апологетов рассматриваемой концепции, обеспечить конкуренцию государственных и частных валют – только в таких условиях естественного отбора в обращении останутся самые лучшие денежные знаки[276]. Между тем подобный уровень абстракции, возможный для экономической науки, не позволителен для

[276] Хайек Ф. А. Частные деньги. – М. : Институт национальной модели экономики, 1996. – 229 с.; Папаскуа Г. Т. Правовое регулирование применения финансовых технологий в условиях цифровизации российской экономики : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2021. С. 153 – 156.

науки правовой. Оперируя терминологией естественно-правовой теории, можно говорить, что общество и государство заключили общественный договор, на основании которого последнее организует денежную систему и осуществляет все связанные с этим права с единственной целью – обеспечение публичного блага, проявляющегося в устойчивости национальной валюты. Именно поэтому кроме государства никто не уполномочен осуществлять указанные права и собственно деньгами с точки зрения права являются только денежные знаки, выпущенные государством. При этом государство не должно злоупотреблять своими правами и извлекать прямо или косвенно доход в ущерб публичному интересу.

В-пятых, исходя из превалирующей в настоящее время в науке финансового права концепции правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере денежного обращения, осуществляется в рамках единого правового образования – подотрасли, которую обычно именуют правом денежного обращения или эмиссионным правом. Как было доказано ведущими представителями финансово-правовой науки, в предмет указанной подотрасли включаются общественные отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства по организации движения денежных средств в наличной и безналичной формах в национальной и иностранной валюте[277]. 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*.

Кроме того, все чаще в названную выше подотрасль включаются общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования национальной платежной системы. Подобная позиция в полной мере оправдана, так как национальная платежная система обеспечивает оборот безналичных денежных средств. Она также включает в себя инфраструктуру, обеспечивающую прием, обработку и передачу информации о проводимых

[277] Арзуманова Л. Л. Указ. соч. С. 240 – 241.

физическими и юридическими лицами расчетах. Следовательно, *наличие национальной платёжной системы, а равно исключительные права государства по обеспечению её устойчивости и развития восходят к денежному суверенитету*.

Заметим, что подобный подход является результатом эволюции финансово-правовой теории. При этом вопросы регулирования валютных отношений практически никак не рассматривались в дореволюционной науке финансового права по причине отсутствия валютного законодательства как такового – оно появляется лишь в период Первой мировой войны и стало отражением начавшегося процесса демонетизации золота. Начиная с 1914 года прекращается обмен валют на золото, усиливается инфляция и, соответственно, интенсифицируется процесс обесценивания национальных денежных единиц, платежная сила которых в основном стала обеспечиваться государственным властным велением. Валютное регулирование появилось как инструмент обеспечения устойчивости экономики, подорванной военными действиями. В годы советской власти наукой признавалась неотъемлемая взаимосвязь норм, регулирующих обращение национальной валюты, и норм, устанавливавших валютную монополию. В то же время в силу неразвитости платежных институтов и технологий (что было характерно для всех стран того периода), в СССР до ее распада национальная платежная система просто не успела сложиться. Разработка и широкое внедрение платежных технологий, появление большого количества кредитных организаций, оказывающих платежные услуги, стали ответом на запрос рыночной экономики и обусловили принятие в начале 2010-х годов законодательства о национальной платежной системе.

Таким образом, *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.*

Глава 2. Правовое обеспечение финансового суверенитета в сфере денежного обращения

2.1. Система и структура финансово-правового обеспечения суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения

Словосочетание «правовое обеспечение» широко употребляется на страницах учебной и научной литературы по финансовому праву и по другим отраслям российского права. Зачастую оно даже выносится в название соответствующих изданий. Между тем, как показывает анализ многих таких публикаций, рассматриваемый термин воспринимается авторами некритически, чем-то само собой разумеющимся и анализу его содержания не уделяется должного внимания[278]. Более того, даже в учебниках по теории права отсутствуют структурные разделы (главы, параграфы), которые были бы посвящены исследованию сути правового обеспечения[279]. В связи с этим, перед тем как раскрыть систему правового обеспечения финансового суверенитета в сфере денежного обращения, представляется необходимым заострить внимание на более общей категории – правовом обеспечении.

Следует подчеркнуть, что слово «обеспечение» многоаспектно по своему содержанию. Оно берет свой корень в старорусском слове «пека», которое обозначало заботу[280]. Согласно толковому словарю Ушакова «обеспечение»

---

[278] Правовое обеспечение финансовой деятельности предприятия : курс лекций / Е. М. Акимова, Е. Ю. Чибисова. – 2-е изд., – М.: МИСИ-МГСУ, 2017. – 105 с.; Шанаурина, Ю.В. Правовое обеспечение социально-культурного сервиса и туризма : учеб. пособие / Ю.В. Шанаурина. – 3-е изд., стер. – М.: ФЛИНТА, 2018. – 239 с.

[279] Сырых В. М. Теория государства и права: учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – 704 с.; Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2024. — 464 с.; Марченко М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс : учебное пособие / М.Н. Марченко. — 3-е изд., доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2025. — 304 с.; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. – 5-е изд. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. – 528 с.; Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.Б. Исакова. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2025. — 656 с. ; Теория государства и права : учебное пособие / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2023. — 560 с.

[280] Обеспечить // URL: https://lexicography.online/etymology/o/обеспечить (дата обращения: 16.08.2025).

проявляется в предоставлении материальных ресурсов для жизни, снабжении кого-нибудь чем-то в необходимых размерах, а также гарантировании чего бы то ни было. Обеспечение означает, что что-то делается верным, несомненным[281]. Помимо этого, словарь синонимов предлагает такие близкие к «обеспечению» слова и словосочетания, как «вооружить», «создать условия», «защитить», «оснастить», «послужить гарантией» и т.д.[282] Можно сказать, что обеспечение – это то, что поддерживает что-то, гарантирует его, создает условия, способствующие практической реализации, делает это реальным, защищает его. Обеспечение, помимо всего прочего, характеризует достаточность, полноту снабжения ресурсами. Как мы видим, «обеспечение» включает в себя много сходных, но все же разных по содержанию смыслов.

Чаще всего в нормативных правовых актах и различных государственных стандартах «обеспечение» употребляется применительно к какой-то деятельности. Например, обеспечение безопасности может означать:

– систему мер (правовых, экономических, организационно-технических), поддерживающих условия безопасности[283];

– непосредственную реализацию таких мер[284];

– деятельность, направленную на предупреждение угроз нарушения безопасности[285];

---

[281] Обеспечить // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/889922 (дата обращения: 16.08.2025).

[282] Обеспечить // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonims/253922/обеспечить (дата обращения: 16.08.2025).

[283] В соответствии с Директивой Минобороны РФ от 12.07.1997 № Д-10 «О совершенствовании работы по обеспечению безопасности военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации» обеспечение безопасности военной службы – система правовых, социально – экономических, организационно – технических, морально – психологических, медицинских, экологических и иных мероприятий, поддерживающая условия безопасности военной службы и обеспечивающая на этой основе реализацию жизненно важных интересов военнослужащих, предотвращение причинения вреда жизни, здоровью и имуществу местного населения, окружающей природной среде при осуществлении повседневной деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации.

[284] На основании Распоряжения Правительства РФ от 30.07.2010 № 1285-р «Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте» обеспечение безопасности населения на транспорте – реализация системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства.

[285] Согласно положениям Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», обеспечение безопасности дорожного движения – деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

– соблюдение правовых норм и иных правил[286];

– принятие нормативных правовых актов[287] и т.д.

Таким образом, *обеспечение – это и система мер и мероприятий, и активная деятельность, проявляющаяся в реализации таких мер и мероприятий для достижения определенной цели, и пассивное поведение, находящее выражение в соблюдении установленных правил*. Следует отметить, что цель обеспечения может быть связана не только с достижением нового качественного состояния, но и с сохранением уже существующего состояния. При этом обеспечение осуществляется не на разовой, а на регулярной основе, для поддержания соответствующего качественного состояния.

В действующих нормативных правовых актах Российской Федерации и международных правовых актах, в которых наша страна принимает участие, не закрепляется легальное определение «правового обеспечения», однако имеются нормы, содержащие определение сходных понятий. Например, ст. 2 Федерального закона от 30.12.2020 № 492-ФЗ[288] устанавливает, что правовую основу обеспечения биологической безопасности составляют Конституция РФ, законы и иные нормативные правовые акты. Соглашение государств-участников СНГ от 20.11.2009[289] раскрывает определение подсистемы нормативно-правового обеспечения международных транспортных коридоров, представляя ее как

---

[286] Обеспечение биологической безопасности: Соблюдение правовых норм, выполнение санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических правил, технологических и организационно-технических требований, а также проведение соответствующего комплекса правовых, санитарно-гигиенических, санитарно-эпидемиологических, организационных и технических мероприятий, направленных на предотвращение, ослабление и ликвидацию заражения людей, сельскохозяйственных животных и растений инфекционными болезнями. См.: ГОСТ Р 22.0.04-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 11.09.2020 № 643-ст).

[287] Обеспечение пожарной безопасности: Принятие и соблюдение нормативных правовых актов, правил и требований пожарной безопасности, а также проведение противопожарных мероприятий. (ГОСТ Р 22.0.05-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения) (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 11.09.2020 № 644-ст).

[288] Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 31.

[289] Соглашение о согласованном развитии международных транспортных коридоров, проходящих по территории государств-участников СНГ (Заключено в г. Ялте 20.11.2009) // Бюллетень международных договоров. 2011. № 4. С. 13 – 18.

комплекс международных договоров и национальных нормативных правовых актов стран СНГ в соответствующей сфере. Таким образом, приведенные дефиниции говорят о правовых основах обеспечения и подсистеме нормативно-правового обеспечения как о совокупности нормативных правовых актов.

В правовой науке часто ставится знак равенства между правовым обеспечением и совокупностью нормативных правовых актов. Например, такого подхода придерживается С. А. Старостин при характеристике правового обеспечения деятельности полиции и Росгвардии в условиях чрезвычайного положения[290]. Аналогичным образом С. Ю. Несмеянова приравнивает правовое обеспечение природоохранной деятельности к источникам регулирования указанной деятельности[291]. Вместе с тем, считаем нужным согласиться с С. М. Зубаревым, указывающим на то, что подобный подход раскрывает правовое обеспечение в узком (нормативном) понимании[292].

В то же время считаем, что даже с позиции узкого подхода правовое обеспечение не должно сводиться к простой совокупности нормативных правовых актов, для обозначения которой в юридической науке используется другой термин – источники права. Любое понятие должно наиболее точно описывать соответствующее явление – только в таком случае имеется реальная необходимость введения данного термина в оборот. В противном случае необходимо руководствоваться известным философским постулатом, именуемым «бритвой Оккама» – не следует плодить сущности без необходимости.

Полагаем, что *в узком понимании правовое обеспечение проявляется в наличии правовых норм, регулирующих определённую сферу общественных отношений.*

---

[290] С. А. Старостин, отмечает, что «правовое обеспечение данной деятельности определяется совокупностью нормативно-правовых актов двух видов: федеральных законов и ведомственных нормативно-правовых актов». Старостин С. А. Чрезвычайное положение : монография. — М. : Проспект, 2019. С. 105.

[291] Автор указывает, что «правовое обеспечение природоохранной деятельности в регионах страны осуществляется совокупностью законов и иных нормативных правовых актов различных отраслей российского права и законодательства, которые тесно взаимосвязаны между собой». Несмеянова С. Э. Конституционно-правовое регулирование экологических отношений в Российской Федерации // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 1. С. 63

[292] Зубарев С. М. Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы : дис. … канд. юрид. наук. – М., 1999. С. 10.

Внешней же формой выражения указанных норм, как известно, выступают законы и подзаконные нормативные правовые акты.

С позиции широкого подхода, по мнению С. М. Зубарева, правовое обеспечение включает «весь процесс выработки средств юридической регуляции и использования их в практической деятельности субъектов права для достижения фактических результатов в конкретной сфере общественных отношений»[293]. На основании предложенного подхода автор выделяет такие элементы правового обеспечения, как:

– правотворчество;

– правовое воспитание;

– эффективное правоприменение;

– контрольная деятельность субъектов права[294].

Ю. А. Тихомиров использует термины «правовое обеспечение» и «обеспечение правового регулирования» (применительно к сфере государственного управления) в качестве синонимов. Автор предлагает еще более развернутую систему правового обеспечения, включая в нее не только издание нормативных правовых актов, но и их изучение должностными лицами, правовое воспитание, *правильное* (курсив наш – А.О.) применение правовых норм и анализ правоприменительной практики, контроль за законностью, а также совершенствование, а в необходимых случаях и отмену устаревших нормативных правовых актов[295]. Среди основных характеристик правового обеспечения Ю.А. Тихомиров выделяет:

– системность;

– целостность;

---

[293] Зубарев С. М. Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы. М.: Изд-во Гос. ун-та управления, 2004. С. 72 – 73; Зубарев С. М. Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы : дис. … канд. юрид. наук. – М., 1999. С. 124 – 125.

[294] Зубарев С. М. Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы : дис. … канд. юрид. наук. — М., 1999. С. 126 – 127.

[295] Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс. – М.: Изд. Тихомирова, 2005. С. 47

– комплексность и сочетание различных способов правового воздействия[296].

Сходным образом, А. В. Белицкая отмечает, что правовое обеспечение (применительно к государственной инвестиционной политике) состоит из *совокупности правовых средств и правовых режимов*[297]. Автор особо подчеркивает важность специальных правовых режимов, называя их обязательным элементом правового обеспечения[298]. На наш взгляд, данная позиция заслуживает поддержки. Правовое регулирование не может быть монохромным – оно должно обеспечивать дифференциацию правовых средств, применяемых в различных условиях, влияющих на общественные отношения. Обычный (ординарный) правовой режим не может обеспечить эффективное регулирование общественных отношений, складывающихся в процессе денежного обращения, в условиях противодействия недружественным действиям, предпринятым в отношении России со стороны некоторых государств и международных организаций.

А. Н. Арзамаскин указывает на то, что правовое обеспечение является научно обоснованной и последовательной системой правовых и иных средств[299]. Правовые средства, по мнению автора, – это правовое регулирование посредством специально-юридических средств[300]. В число же иных средств включаются меры материально-технического, организационно-управленческого, идеологического характера, а также кадровое обеспечение. На наш взгляд, подобный подход имеет ряд существенных недостатков. Во-первых, с точки зрения формальной логики

---

[296] Там же.

[297] Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики представляет собой совокупность правовых средств и правовых режимов в отношении инвестиционной деятельности и достигается посредством государственного регулирования и саморегулирования рынка инвестиций. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития : монография / Е. Г. Афанасьева, А. В. Белицкая, В. А. Вайпан [и др.] ; отв. ред. Е. П. Губин. — М. : Юстицинформ, 2019. — 664 с. // СПС «КонсультантПлюс».

[298] Белицкая А.В. Место специальных правовых режимов инвестирования в рамках правового обеспечения государственной инвестиционной политики // Право и экономика. 2018. № 6. С. 5 – 10.

[299] При помощи указанных средств, по мнению автора «гражданское общество и государство осуществляет воздействие на общественные отношения исходя из очередности задач, возникающих перед обществом, и целей, которые они преследуют» Арзамаскин А. Н. Определение понятия «правовое обеспечение»: постановка проблемы // Наука и школа. 2016. № 6. С. 50.

[300] К ним А. Н. Арзамаскин относит нормотворчество, правореализацию, правоприменение, средства индивидуальной правовой регуляции, меры принудительного и поощрительного характера. Арзамаскин А. Н. Указ. соч. С. 50.

неправильно давать определение (правовые средства) через определимое слово (специально-юридические средства). Во-вторых, как отмечает А. В. Малько, «термин “правовые средства” … имеет известную неопределенность»[301]. В-третьих, нелогичным видится включение в *правовое* обеспечение, помимо правовых, еще и *иных* средств. Очевидно, что в этом случае определение выходит за рамки сути определяемого явления. Таким образом, если исключить из приведенного определения неправовую материю, то получится, что правовое обеспечение – это правовое регулирование.

А. А. Ситник и М. М. Поляков, предприняли попытку проанализировать публично-правовое обеспечение внутреннего государственного суверенитета с точки зрения теории систем – авторы рассматривают его в качестве сложноструктурированной системы, состоящей из совокупности элементов, которые, в свою очередь, группируются в подсистемы (системы второго порядка)[302]. Названные ученые, в частности, выделяют такие подсистемы публично-правового обеспечения, как:

ценностно-ориентирующую подсистему – включает цели и принципы правового обеспечения государственного суверенитета;

нормативную подсистему – источники правового регулирования, которые служат основой публично-правового обеспечения;

институционально-компетентностную подсистему – совокупность органов, осуществляющих обеспечение суверенитета, их права и обязанности в указанной сфере;

подсистема правоприменения – практика применения правовых норм в реальной жизни;

подсистема правового воспитания и просвещения – деятельность по передаче правовых идеалов, правового опыта и правовой культуры;

---

[301] Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 5-е изд. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. С. 491.
[302] Ситник А.А., Поляков М.М. Указ. соч. С. 952.

контрольная подсистема – совокупность видов, форм и методов контроля, направленного на поддержание законности в целях сохранения государственного суверенитета[303].

Суммируя сказанное, считаем, что *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*.

Полагаем, что основными элементами, характеризующими данную систему, являются:

1. **Цель и задачи**. 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.

С учетом названной цели, как нам представляется, к задачам финансово-правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения следует относить:

– сохранение 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;

---

[303] Там же. С. 953 – 959.

– 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 и т.д.

Полагаем, что сказанное, хотя и не исчерпывает всего перечня задач финансово-правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения, тем не менее, позволяет раскрыть основную его направленность.

2. **Принципы**. Основополагающие начала, идеи, лежащие в основе финансово-правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения, выраженные в принципах, служат идеологической основой, показывая, каким образом должно осуществляться правовое регулирование общественных отношений в сфере денежного обращения. Принципы, с одной стороны, выражают «дух» правового регулирования, с другой, как указывает И. А. Цинделиани, служат самостоятельным регулятором общественных отношений[304]. Основываясь на этом, автор последовательно и убедительно доказывает необходимость разграничения норм и принципов финансового права как самостоятельных регуляторов. Таким образом, принцип не обязательно должен быть выражен в норме права. Сказанное особенно актуально применительно к рассматриваемой в рамках настоящего исследования категории – на сегодняшний день в законодательстве отсутствуют принципы финансово-правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения. Между тем нужно подчеркнуть и тот факт, что, как правило, в юридической науке, говорится о

[304] Цинделиани И. А. Принципы финансового права // Финансовое право. 2019. № 4. С. 3 – 9.

принципах самого государственного суверенитета[305], *а не о принципах его правового обеспечения*. Как нам представляется, указанные принципы *не следует смешивать*.

Финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения основывается как на общеотраслевых принципах финансового права, так и на собственных, специальных принципах. Среди общеотраслевых принципов можно назвать:

– принцип федерализма – проявляется в разграничении компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ по вопросам правового регулирования денежного обращения. Так, согласно ст. 71 Конституции РФ валютное регулирование и денежная эмиссия относятся к исключительному предмету ведения Российской Федерации. Таким образом, именно на Российскую Федерацию ложится основной груз ответственности за финансово-правовое обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения. На субъектах РФ лежит обязанность соблюдать установленные на федеральном уровне правила, способствуя сохранению государственного денежного суверенитета;

– законности – с одной стороны, финансово-правовое обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения должно основываться на нормах права, с другой – содействовать сохранению законности в рассматриваемой области;

– плановости – как отмечал Е. А. Ровинский, плановое регулирование денежного обращения основывается на учете хозяйственных потребностей страны в наличных деньгах и размещении денежной массы по отдельным районам[306]. Несмотря на то что наша страна давно отказалась от плановой экономики, принцип плановости, в том числе, применительно к анализируемой в рамках настоящего

[305] Например, А. Л. Бредихин и Е. Д. Проценко выделяют такие принципы государственного суверенитета как: политико-юридический характер, атрибутивность, реальность, неисчерпаемость и непрерывность. См.: Бредихин А. Л., Проценко Е. Д. Принципы и свойства государственного суверенитета» // Академический юридический журнал. 2016. № 3 (65). С. 4 – 6.

[306] Ровинский Е. А., Иванов Б. Н., Барышев М. И. Финансовое право. – М.: Юридическая литература, 1971. С. 355.

диссертационного исследования области общественных отношений, продолжает оставаться актуальным;

– приоритета публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений – по мнению Н. И. Химичевой и Е. В. Покачаловой, он «предполагает использование финансово-правовых институтов в целях государственного регулирования экономики, исходя из общезначимых задач общества»[307]. Как уже отмечалось, наделение государства эмиссионным правом и вытекающими из него иными полномочиями в сфере правового регулирования денежного обращения исторически произошло именно в целях реализации публичного интереса, который заключается в потребности общества иметь сильную национальную валюту и стабильно функционирующую денежную систему. В то же время считаем уместным согласиться с позицией, высказанной С. А. Ядрихинским, о том, что государство в первую очередь должно стремиться к балансу соответствующих интересов, в том числе и по вопросам правового регулирования денежного обращения[308]. Вместе с тем при невозможности достижения указанного баланса государство должно исходить из приоритета именно публичного интереса, как выразителя совокупного интереса отдельных частных лиц[309];

– единства финансовой системы – как отмечает А. А. Пилипенко, указанный принцип «определяется единством бюджетной, налоговой и денежной систем государства»[310]. Отсюда можно сказать, что финансово-правовое обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения способствует гарантированию верховенства и независимости государства в бюджетной и

---

[307] Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8 – 18.

[308] Автор основывается на эгалитарном подходе, учитывающем и частный, и публичный интерес как равноценные правовые величины, предполагающем диалог и взаимное уважение между налогоплательщиком и государством. См.: Ядрихинский С. А. Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства: поиск компромисса // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 1. С. 62 – 71.

[309] Ситник А. А., Поляков М. М. Система и структура публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Т. 15. № 4. С. 954.

[310] Пилипенко А. А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2013. С. 135.

налоговой сфере, но также испытывает на себе влияние государственной бюджетной и налоговой политики. Так, например, повышение бюджетных расходов приводит к росту инфляции и падению покупательной способности национальной валюты, но и наоборот – снижение курса рубля по отношению к основным валютам ведет к недополучению доходов бюджетами бюджетной системы.

К *специальным принципам финансово-правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения* можно отнести:

– системность – финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения основывается на применении для достижения общих целей и задач целого комплекса правовых средств и взаимодействии органов всех уровней публичной власти, в том числе законодательной, исполнительной, судебной властей, Банка России и иных органов со специальным финансово-правовым статусом;

– риск-ориентированность – финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения должно быть направлено на превентивное купирование возможных угроз устойчивости денежной системы Российской Федерации. Указанный принцип предполагает, что решение вопроса об интенсивности предпринимаемых государством мер и концентрация выделяемых ресурсов, должны быть обусловлены серьёзностью угроз, направленных на дестабилизацию денежного обращения в стране[311];

– эффективность – проявляется в результативности, экономности и разумной достаточности мер, направленных на обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения. Как уже отмечалось, применительно к определению результативности и экономности для целей настоящей работы могут быть экстраполированы положения ст. 34 БК РФ. В свою очередь, разумная достаточность названных мер проявляется в наличии необходимого количества норм, регулирующих денежное обращение, наделении органов публичной власти

[311] Чистюхин В. В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2022. С. 11.

необходимыми полномочиями в указанной сфере и т.д. Это же предполагает отсутствие избыточности, в частности, государство не должно ограничивать права и законные интересы субъектов общественных отношений, складывающихся в сфере денежного обращения, больше, чем это необходимо для обеспечения устойчивости денежной системы страны в целом и национальной валюты в частности;

– дифференциация правовых средств – государство должно обеспечивать применение разных правовых режимов (общего и специальных, включая чрезвычайные и экспериментальные) в сфере денежного обращения для того, чтобы эффективно отвечать на существующие угрозы;

– транспарентность – финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения должно основываться на открытой, доступной информации о мерах, принимаемых для обеспечения устойчивости национальной валюты и в целом денежной системы Российской Федерации.

3. **Финансово-правовые нормы**. Государственный суверенитет в сфере денежного обращения обеспечивается совокупностью взаимосвязанных и взаимообусловленных правовых норм, находящих внешнее выражение в нормативных правовых актах законодательного и подзаконного характера. Норма права – это базовый, основной элемент рассматриваемой в рамках настоящего параграфа системы. Более того, как уже отмечалось, зачастую правовое обеспечение (в том числе государственного суверенитета в сфере денежного обращения) сводится к совокупности соответствующих норм.

Источники правового обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения иерархически соподчинены, и в своей совокупности они образуют отдельную подсистему, включающую:

а) Конституцию Российской Федерации. Основной закон закладывает фундамент правового обеспечения денежного суверенитета, относя вопросы денежной эмиссии и валютного регулирования к исключительной компетенции Российской Федерации (п. «ж» ст. 71), закрепляя наименование денежной единицы нашей страны, возлагая обязанность по защите рубля на Банк России (ч. 1 и 2

ст. 75), а функции по проведению денежной политики – в том числе на Правительство РФ (ч. 1 ст. 114). Немаловажно, что все принимаемые на федеральном уровне законы, касающиеся финансового и валютного регулирования, а также денежной эмиссии, на основании ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Кроме того, как было отмечено Верховным Судом РФ, «денежная система Российской Федерации – один из элементов суверенитета государства, который в соответствии со ст. 4 Конституции распространяется на всю территорию Российской Федерации»[312]. В свою очередь, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 27.05.2008 № 8-П, основываясь на приведенных выше нормах, заключил, что федеральный законодатель осуществляет регулирование денежного обращения (на примере правил ввоза иностранной валюты) в целях защиты экономической основы государственного суверенитета и национальных интересов Российской Федерации[313].

Таким образом, из анализа основополагающих норм Конституции РФ можно заключить, что денежный суверенитет (суверенитет в сфере денежного обращения) – это часть общего государственного суверенитета, он распространяется на всю территорию страны и осуществляется исключительно Российской Федерацией – ни субъекты РФ, ни муниципальные образования не вправе осуществлять регулирование рассматриваемых общественных отношений. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ, исключительное право на эмиссию по своей правовой природе представляет собой функцию государственной власти[314]. При этом никакие частные субъекты (физические и юридические лица) или иные публично-

---

[312] Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 11; Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 12.

[313] Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 4.

[314] Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

правовые образования (другие государства, субъекты РФ, муниципальные образования) не вправе осуществлять эмиссию денег в России. На основании этого можно сделать вывод о том, что исключительный правовой режим российского рубля как единственных денег в Российской Федерации, с одной стороны, является проявлением государственного суверенитета[315], с другой – мерой, направленной на его обеспечение.

Следует также отметить, что в ходе конституционной реформы 2020 года п. «т» ст. 71 Конституции РФ был дополнен положением, относящим к предмету ведения Российской Федерации полномочия по введению ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, для федеральных государственных служащих. Указанный запрет прямо прописан в ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, ч. 4 ст. 110, ст. 119 для Президента РФ, Председателя Правительства РФ, его заместителей, федеральных министров, высших должностных лиц субъектов РФ, судей судов РФ и т.д. Данные положения, с одной стороны, вытекают из государственного суверенитета, с другой – направлены на обеспечение государственного суверенитета в целом. Так, они нацелены на то, чтобы исключить финансовую аффилированность со стороны лиц, вырабатывающих основные направления государственной политики и осуществляющих их практическое воплощение. При этом, как можно отметить, приведенные нормы, фактически имеют экстерриториальный характер – они регулируют отношения в сфере денежного обращения за пределами территории Российской Федерации.

б) Федеральные законы. В числе основных источников данной группы можно назвать:

---

[315] Как отмечает И.И. Кучеров, «законное платежное средство следует рассматривать как результат реализации денежного (валютного) суверенитета государства и продукт процесса денежной эмиссии, осуществляемой от имени государства уполномоченным на то органом». Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / М. О. Дьяконова, А. А. Ефремов, О. А. Зайцев и др.; под ред. И. И. Кучерова, С. А. Синицына. – М.: ИЗиСП, Норма, 2022. – 376 с.

– Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[316] (далее – Закон № 86-ФЗ) – определяет защиту и обеспечение устойчивости российской валюты в качестве одной из основных целей деятельности названного органа, закрепляет перечень инструментов и методов денежно-кредитной политики Банка России, его полномочия по регулированию наличного денежного обращения, расчётов и отношений, складывающихся по вопросам организации и функционирования национальной платёжной системы;

– Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»[317] (далее – Закон № 173-ФЗ) – устанавливает правовые основы валютного регулирования, как системы мер, направленных на защиту российского рубля «от конкуренции со стороны иностранных валют»[318], сохранения положительного платежного баланса страны, сокращение утечки капитала за рубеж и в целом защиту экономических интересов России. Также названный закон закрепляет основы валютного контроля, представляющего деятельность особых субъектов (органов и агентов), имеющих своей целью сохранение законности посредством обеспечения выполнения резидентами и нерезидентами возложенных на них в соответствии с валютным законодательством обязанностей;

– Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»[319] (далее – Закон № 161-ФЗ) – направлен на обеспечение, помимо всего прочего, «суверенитета российского платежного пространства»[320], в том числе посредством закрепления норм, вводящих преференциальный режим использования национальных платежных инструментов, основы организации и функционирования Национальной системы платежных карт, особенностей осуществления трансграничного перевода денежных средств в случае введения

---

[316] СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
[317] СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
[318] Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: учеб.-практ. пособие. – М.: Норма, 2013. С. 35.
[319] СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.
[320] Стратегия развития национальной платежной системы на 2021 - 2023 годы // URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/120210/strategy_nps_2021-2023.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

запретов иностранным государством и особенностей функционирования на территории России иностранных платежных систем и поставщиков платежных услуг, правила осуществления надзора и наблюдения в национальной платежной системе (далее – НПС) и т.д.;

– Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»[321] (далее – Закон № 115-ФЗ) – закладывает правовые основы национальной системы финансового мониторинга, который служит цели поддержания законности, в том числе в сфере денежного обращения. Рассматриваемый закон направлен на противодействие использования альтернативных платежных средств, таких как, например, цифровая (крипто-) валюта для проведения незаконных транзакций и подрыва правового режима обращения российского рубля как единственного законного платёжного средства;

– Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»[322] – закрепляет за российским рублем функцию измерителя стоимости объектов бухгалтерского учета, что, на наш взгляд, также является проявлением государственного денежного суверенитета;

– Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»[323] (далее – Закон № 127-ФЗ) – содержит нормы, служащие основой для установления экстраординарного правового режима регулирования денежного обращения в условиях противодействия ограничительным мерам, принятым соответствующими государствами, в отношении России.

– иные законы.

в) подзаконные нормативные правовые акты. Данная группа источников правового обеспечения государственного денежного суверенитета является самой

[321] СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.
[322] СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.
[323] СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3394.

многообразной как в количественном выражении, так и в разрезе органов, которые их принимают.

Верхнюю ступень в иерархии подзаконных нормативных правовых актов занимают Указы Президента Российской Федерации. При этом в силу текущей геополитической обстановки нормативные правовые акты главы государства стали играть еще более важную роль: как подчеркивают А. А. Ситник и М. М. Поляков, «”указное” нормотворчество выдвигается на передний план в периоды нестабильности, когда правовое регулирование требует гибкости и оперативности»[324]. Также отмечается, что действующее законодательство, в частности, называвшийся Закон № 127-ФЗ, предоставляют Президенту РФ право своими нормативными правовыми актами устанавливать правила, которые в иных условиях устанавливались законами (в частности, это касается обязательной продажи валютной выручки).

В условиях противодействия ограничительным мерам, принятым со стороны недружественных государств, нормативные правовые акты Президента РФ обеспечивают гибкость, оперативность и, как следствие, эффективность правового регулирования общественных отношений в сфере денежного обращения. Также в

[324] Ситник А.А., Поляков М.М. Указ. соч. С. 955.

данную группу входят нормативные правовые акты Правительства РФ[325], Минфина России[326] и Банка России[327].

4. **Правоприменение**. Государственный суверенитет в сфере денежного обращения обеспечивается не только посредством принятия правовых норм, но и правоприменительной деятельностью, отражающей то, как содержащиеся в них правила работают в реальных жизненных обстоятельствах. Так, С.С. Алексеев, характеризуя правоприменительную деятельность, указывал на то, что по своей сути она «состоит в разработке и фактическом осуществлении организационных мер, направленных на то, чтобы *обеспечить* (курсив наш. – А.О.) претворение предписаний правовых норм в жизнь»[328]. Правоприменение выступает

---

[325] См., например: Постановление Правительства РФ от 23.09.2020 №1516 «Об утверждении перечня услуг, при оказании которых резиденты вправе не зачислять на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранную валюту или валюту Российской Федерации в случае проведения зачета встречных требований по обязательствам, вытекающим из заключенных между резидентами и нерезидентами внешнеторговых договоров (контрактов), условиями которых предусмотрено оказание нерезидентам услуг» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6086; Постановление Правительства РФ от 26.09.2017 № 1160 «Об утверждении Правил представления органами и агентами валютного контроля в уполномоченные Правительством Российской Федерации органы валютного контроля (Федеральную таможенную службу и Федеральную налоговую службу) необходимых для осуществления их функций документов и информации и внесении изменений в Правила представления резидентами и нерезидентами подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций уполномоченным Правительством Российской Федерации органам валютного контроля» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5865; Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1365 «О порядке представления физическими лицами - резидентами налоговым органам отчетов о движении денежных средств и иных финансовых активов по счетам (вкладам) в банках и иных организациях финансового рынка, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и о переводах денежных средств без открытия банковского счета с использованием электронных средств платежа, предоставленных иностранными поставщиками платежных услуг» // СЗ РФ. 2015. № 52 (часть I). Ст. 7601.

[326] См., например: Приказ Минфина России от 22.07.2013 № 69н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по ведению Государственного реестра контрольно-кассовой техники» // РГ. 2014. № 54; Приказ Минфина России от 01.03.2022 № 81 «Об утверждении индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники, в том числе за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей» // https://www.nalog.gov.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/minfin/minfin81_010322.pdf

[327] См., например: Указание Банка России от 02.12.2024 № 6956-У «О порядке установления и опубликования Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. 2024. № 57; Положение Банка России от 03.08.2023 № 820-П «О платформе цифрового рубля» // Вестник Банка России. 2023. № 58; Положение Банка России от 29.01.2018 № 630-П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2018. № 51; Положение Банка России от 29.06.2021 № 762-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» // Вестник Банка России. 2021. № 62.

[328] Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. Т. 2. – М.: Юрид. лит. 1982. С. 318.

источником обратной связи по отношению к правовым нормам – оно позволяет оценить правильность выбранного вектора государственной политики в той или иной области общественных отношений, эффективность правового регулирования в целом, качество юридической техники, адекватность принимаемых правовых решений и т.д. На основе поступающей в результате правоприменительной деятельности информации государство получает возможность скорректировать механизм правового регулирования для того, чтобы повысить его результативность, закрыть правовые лакуны. С сожалением приходится признать, что в конкретных жизненных обстоятельствах правовые нормы могут действовать не так, как это было спрогнозировано правотворческим органом на этапе их принятия. В связи с этим можно согласиться с тем, что право – это не только то, что было задумано в процессе нормотворчества, но и то, как это было реализовано[329]. В то же время справедливо и мнение Т. Н. Радько о том, что правоприменение – дополнительная по отношению к норме права деятельность, которая служит в качестве продолжения нормативных правовых актов (поскольку реализация права может осуществляться не только в форме правоприменения, но и посредством использования норм права и их соблюдения)[330].

М. Н. Марченко, раскрывая особенности правоприменения, указывает на то, что такая деятельность:

– осуществляется уполномоченными государственными органами, а также их должностными лицами (физические лица, не относящиеся к категории должностных лиц, соответствующую деятельность не осуществляют);

– является видом государственной деятельности, а само применение права – это государственно-властное деяние;

---

[329] Так, в различных трудах по теории государства и права зачастую воспроизводится припысываемый социологической школе права тезис, согласно которому «право – это не то, что задумано и записано, а то, что получилось в действительности, в практической деятельности адресатов норм права». См., например: Журавлев М. М. Правовая онтология // в сб. «Правовые проблемы укрепления российской государственности». Часть 80. Томск, 2019. С. 5.
Тем не менее данное высказывание представляется излишне категоричным, поскольку сводит право только к правоприменению.

[330] Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2020. С. 521.

– осуществляется в установленной законом форме и последовательности;

– связана с принятием и оформлением решения по конкретному делу[331].

Как можно заметить, практически все перечисленные особенности характерны и для финансовой деятельности: она носит государственно-властный характер, основывается на нормах финансового законодательства, осуществляется уполномоченными государственными органами и их должностными лицами, а также включает в себя отдельные, последовательно сменяющие друг друга стадии (образование, распределение, использование и контроль за использованием фондов денежных средств).

Кроме того, С. С. Алексеев подчеркивал, что правоприменение обладает свойством единства и носит интеллектуально-волевой характер[332]. Автор выделял три основные стадии правоприменения:

– установление фактической основы дела;

– выбор и анализ нормы права;

– принятие правоприменительного акта[333].

В качестве дополнительной стадии С. С. Алексеев называл «правовосполнительные действия»[334], которые связаны с устранением правовой неопределенности в виде правовых пробелов.

В свою очередь, М. Н. Марченко в качестве четвертой стадии также выделяет этап доведения итогового решения до сведения его адресатов[335].

Т. Н. Радько полагает, что толкование нормы права составляет отдельную стадию[336]. При этом автор считает, что расхождение во мнениях о количестве и названии стадий правоприменения по большей части не являются принципиальными (можно объединять или, наоборот, разделять отдельные этапы), что, однако, не относится к главному, по мнению Т.Н. Радько, вопросу о

---

[331] Марченко М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс : учеб. пособие. – 3-е изд., доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2025. С. 285.
[332] Алексеев С. С. Указ. соч. С. 319, 329.
[333] Там же. С. 330.
[334] Там же. С. 331.
[335] Марченко М. Н. Указ. соч. С. 286.
[336] Радько Т. Н. Указ. соч. С. 524.

завершающей стадии. Так, автор отмечает, что правоприменение не следует считать законченным лишь с принятием соответствующего акта – данная деятельность завершается реализацией акта применения права[337]. Сложно не согласиться с приведенным мнением, поскольку лишь с реализацией принятого решения норма права находит применение в конкретных жизненных обстоятельствах, оказывая воздействие на складывающиеся общественные отношения. По справедливому замечанию Т. Н. Радько, «правоприменение – это правореализация, а не правотворчество»[338].

Приведенные положения общей теории права в полной мере относятся и к объекту настоящего исследования. Основываясь на сказанном, можно заключить, что 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.

5. **Уполномоченные органы**. Денежный суверенитет государства обеспечивается системой уполномоченных на то органов, осуществляющих правовое регулирование и правоприменительную деятельность в определенных для них нормами права областях деятельности. Полномочия соответствующих органов, связанные с регулированием денежного обращения в РФ, как уже отмечалось, закрепляются в Конституции РФ, а также в финансовом законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах.

Ведущее место среди рассматриваемой группы субъектов финансовых правоотношений, безусловно, занимает Центральный банк Российской Федерации. Вместе с тем, он не является единственным органом реализующим полномочия, направленные на обеспечение государственного денежного суверенитета. В связи с этим представляется невозможным согласиться с позицией Ю. Г. Изотова,

---

[337] Там же. С. 525.
[338] Там же. С. 526.

выделяющим в системе так называемого «эмиссионного права» «институт обеспечения монополии ЦБ РФ на управление и защиту денежной системы»[339]. Приведенная формулировка основана на неправильном толковании положений ч. 1 и 2 ст. 75 Конституции РФ, которая, помимо всего прочего, не учитывает иные положения основного закона, в частности, наделяющие Правительство РФ полномочиями по обеспечению проведения денежной политики (п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Тем более название соответствующего института некорректно, поскольку в ч. 2 ст. 75 Конституции РФ ведется речь о защите и обеспечении устойчивости рубля, а не о «денежной системе»[340] в целом.

Традиционно в теории финансового права выделяют органы, для которых финансовая деятельность является основной, и органы общей компетенции, для которых финансовая деятельность носит сопутствующий характер[341]. И. И. Кучеров, раскрывая систему государственных органов, осуществляющих денежно-кредитную политику, выделяет среди органов общей компетенции, осуществляющих функции в рассматриваемой области, Президента РФ (вырабатывает основные направления внутренней и внешней политики, в том числе в сфере денежного обращения), Федеральное Собрание РФ (соответствующие полномочия предопределяются невозможностью принятия федеральных законов по вопросам денежной эмиссии и валютного регулирования без одобрения обеих палат парламента) и Правительство РФ (вырабатывает основные направления денежно-кредитной политики[342], руководит валютно-финансовой деятельностью РФ[343])[344]. К органам специальной компетенции в рассматриваемой области относятся Центральный банк РФ и Минфин России,

---

[339] Изотов Ю. Г. Предмет и система эмиссионного права Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2024. № 3 (156). С. 158.

[340] При этом ни в Конституции РФ, ни в Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» термин «денежная система» не употребляется.

[341] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. С. 20 – 25.

[342] Совместно с Банком России.

[343] На основании п. 10 ст. 19 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами.

[344] Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. — М. : Магистр: Инфра-М, 2013. С. 76 – 78.

который, в частности, осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере валютной деятельности[345].

Центральный банк РФ, как уже говорилось, нельзя считать «монополистом» в деле защиты денежной системы, однако его справедливо именовать основным органом, обеспечивающим государственный денежный суверенитет. Обращает на себя внимание тот факт, что закрепленный в ст. 4 Закона № 86-ФЗ перечень функций Банка России начинается именно с направлений его деятельности в сфере денежного обращения[346], что лишний раз подчеркивает приоритетность статуса органа защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты. Кроме того, в рамках своих полномочий Банк России, регулирует наличное денежное обращение, применяет инструменты денежно-кредитной политики, устанавливает правила проведения безналичных расчетов, осуществляет функции по поддержанию устойчивости национальной платежной системы и т.д.

Немаловажную роль в обеспечении государственного денежного суверенитета играют органы финансового контроля в сфере денежного обращения. К таким органам следует отнести:

– Банк России – осуществляет функции органа валютного контроля, надзора и наблюдения в НПС, а также контроля в иных сопутствующих сферах[347];

– Федеральную налоговую службу – осуществляет функции органа валютного контроля, органа контроля полноты учета выручки, органа контроля за деятельностью платежных агентов и банковских платежных агентов, применением контрольно-кассовой техники;

---

[345] Пункт 1 Постановления Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

[346] В частности, отмечается, что Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение, утверждает графическое обозначение рубля в виде знака;

[347] В частности, в рамках банковского надзора Центральный банк Российской Федерации обеспечивает соблюдение указанными участниками финансового рынка в том числе по вопросам применения законодательства в сфере денежного обращения.

– Федеральную таможенную службу – осуществляет функции органа валютного контроля, органа контроля за перемещением денег через таможенную границу ЕАЭС;

– Федеральную службу по финансовому мониторингу – осуществляет функции органа контроля в сфере противодействия отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения.

6. **Правовые режимы**. Общественные отношения, выступающие предметом правового регулирования, многообразны в своих проявлениях. Это, в свою очередь, предопределяет тот факт, что право должно обеспечивать вариативность правового регулирования указанных отношений, учитывая различные жизненные обстоятельства, влияющие на их специфику в тот или иной момент времени. Инструментом, обеспечивающим гибкость механизма правового регулирования, выступают правовые режимы.

В соответствии с определением, приводимым в Словаре современного русского литературного языка, режим означает точно установленный распорядок жизни, занятий, деятельности[348]. В свою очередь, под правовым режимом Г. С. Беляева предлагает понимать «специфическое средство правового регулирования, объединяющее в себе правовой инструментарий в комплексе и направленное на достижение соответствующих правовых целей и планируемый оптимальный социально значимый результат»[349]. В науке предлагаются и другие сходные определения правового режима[350].

---

[348] Словарь современного русского литературного языка. Т. 12. / под ред. В. П. Фелицына и И. Н. Шмелевой. – М. – Ленинград: Издательство Академии наук СССР, 1961. С. 1133.

[349] Беляева Г. С. Правовой режим // URL: https://bigenc.ru/c/pravovoi-rezhim-1cb9b6 (дата обращения: 16.08.2025).

[350] А. В. Малько и А. Ю. Саломатин указывают на то, что «правовой режим – это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права». Теория государства и права: учебное пособие / Малько А. В., Саломатин А. Ю., Лисицина-Светланова А. Г. - 3-е изд. - М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2018. С. 176. Сходным образом Н. Е. Таева определяет режим правового регулирования как «порядок правового регулирования, выраженный в особом сочетании и взаимодействии юридических средств, с помощью которых создаётся желаемое социальное состояние путём осуществления целенаправленного нормативно-организационного воздействия на общественные отношения». Таева Н. Е. Режим правового

С. С. Алексеев определял правовой режим как «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»[351]. В. Б. Россинский, давая определение правового режима, указывает на то, что рассматриваемая категория включает в себя комплекс правовых и организационных средств. Основная цель правового режима заключается в закреплении социально-правового состояния тех или иных объектов воздействия[352]. С. А. Старостин, со своей стороны, подчеркивает необходимость разграничения «режима» и «правового режима» – последний «состоит в абсолютном приоритете правовых средств в достижении поставленных целей»[353].

Ю. А. Тихомиров, давая характеристику административно-правового режима, указывает на то, что:

– его назначение заключается в регулировании особых государственных состояний;

– такое регулирование осуществляется при помощи системы специальных средств (правовых актов, уполномоченных органов, контроля и т.д.);

– оно представляет собой специфический порядок деятельности субъектов права;

– данный режим устанавливается в нормативных правовых актах;

регулирования // URL: https://bigenc.ru/c/rezhim-pravovogo-regulirovaniia-e7b55c (дата обращения: 16.08.2025).

[351] Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве (1989 год) / в кн.: Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 2: Специальные вопросы правоведения. – М.: Статут, 2010. С. 381.

[352] Б. В. Россинский «под правовым режимом понимается официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, направленный на обеспечение их устойчивого функционирования». Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. – 6-е изд., пересмотр. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 386.

[353] С. А. Старостин «в широком смысле режим может включать как правовые, так и неправовые средства воздействия на общественные отношения. Сущность же правового режима состоит в абсолютном приоритете правовых средств в достижении поставленных целей». Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2025. С. 328.

– предусматривает дополнительные средства для поддержания требуемого государственного состояния[354].

В то же время применительно к сказанному следует подчеркнуть, что комплекс дополнительных средств вводится государством в рамках специального правового режима.

К особенностям правовых режимов можно отнести то, что они[355]:

1. имеют определенную цель – она заключается в регулировании той или иной группы общественных отношений для достижения заданных результатов. В связи с этим в зависимости от складывающихся обстоятельств для регулирования соответствующей группы отношений может требоваться несколько правовых режимов;

2. устанавливаются нормативными правовыми актами (в первую очередь законодательством) – правовые нормы определяют конкретные жизненные обстоятельства с наличием которых связано введение или отмена того или иного правового режима, субъекты и объекты на которых распространяются правовые режимы, пространственные и временные границы правовых режимов, правовые средства обеспечения функционирования правовых режимов;

3. тесно связан с правовой процедурой – правовой режим «всегда требует создания и закрепления в нормах права специальных процедур, способствующих реализации субъектами своих прав и исполнения ими своих обязанностей»[356];

4. являются особым порядком правового регулирования – представляют собой сочетание определенным образом связанных и взаимообусловленных юридических средств, направленных на достижение единой цели[357].

---

[354] Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. – М.: Юринформцентр, 2003. С. 325.

[355] Представленные далее материалы параграфа основываются на статье автора: 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. 65 – 66.

[356] Таева Н. Е. Режим правового регулирования // URL: https://bigenc.ru/c/rezhim-pravovogo-regulirovaniia-e7b55c (дата обращения: 16.08.2025).

[357] Помимо перечисленных особенностей А. В. Малько и А. Ю. Саломатин также отмечают, что правовые режимы создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения

С. С. Алексеев также подчеркивал, что любая отрасль права отличается «специфическим режимом юридического регулирования»[358]. Таким образом, финансовое право создает собственный, особый финансово-правовой режим. Данный режим может быть дифференцирован в зависимости структурного подразделения системы финансового права (подотрасли, института), регулирующего относительно обособленную часть общественных отношений, входящих в предмет финансового права – бюджетно-правовой, налогово-правовой, валютно-правовой и иные режимы.

Отметим, что в науке финансового права предлагаются различные определения финансово-правового режима[359], но все они основываются на общетеоретических подходах к определению правового режима и в своих дефинициях содержат указание на то, что такой режим:

– устанавливается финансово-правовыми нормами;

– регулирует деятельность субъектов финансовых правоотношений;

– предусматривает совокупность финансово-правовых средств и т.д.

В науке выделяют следующие виды правовых режимов[360]:

– общий (первичный) правовой режим – основной режим, действующий в случаях, если на то нет особого указания в нормативных правовых актах. Данный режим действует по общему правилу и применяется при ординарных условиях функционирования общественных отношений. Общий правовой режим, с определенной степенью условности, можно назвать рутиной правового регулирования;

интересов отдельных субъектов права. Теория государства и права: Учебное пособие / Малько А. В., Саломатин А. Ю., Лисицина-Светланова А. Г. - 3-е изд. - М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2018. С. 176.

[358] Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 8: Учебники и учебные пособия. – М.: Статут, 2010. С. 146.

[359] К. В. Андриевский, в частности определяет финансово-правовой режим, как «разновидность публичного правового режима, режимные предписания которого закреплены и гарантированы целостной системой финансово-правовых норм, способствующих достижению цели финансово-правового регулирования, а также обеспечивающих - соответствующий порядок поведения субъектов режимного регулирования в отношениях, определяющих движение публичных денежных средств; - целевое воздействие на поведение субъектов в указанных отношениях с учетом баланса интересов их участников». Андриевский К.В. Финансово-правовые режимы: дис. … д-ра. юрид. наук. – М., 2022. С. 11 – 12.

[360] См.: Бозиев Р. М. Правовое регулирование налогообложения самозанятых лиц в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2024. С. 72 – 74.

– специальные (вторичные) правовые режимы – предусматривают особый набор правовых средств, регулирующих ту или иную группу общественных отношений, в случаях, предусмотренных в нормативных правовых актах. Специальные правовые режимы трансформируют общий режим, меняя содержание правоотношений, предлагая их субъектам дополнительные права и / или обязанности. Как отмечает Р. М. Бозиев, «целью общего правового режима является обеспечение стабильности общественных отношений, то у специального правового режима уже появляется особая цель – именно для ее достижения он и вводится»[361].

По срокам действия специальные правовые режимы делятся на постоянные и временные. В качестве особой разновидности последних можно выделить экспериментальные правовые режимы. Примером такого режима в рассматриваемой в рамках настоящей работы служит экспериментальный правовой режим обращения цифровой валюты, вводимый Банком России.

Также специальные правовые режимы в зависимости от направленности применяемых правовых средств подразделяются на[362]:

1. льготные правовые режимы – связаны с предоставлением преимуществ определенным субъектам правоотношений;

2. ограничивающие (запретительные) правовые режимы – вводят дополнительные обязанности и запреты, не характерные для общего правового режима.

Кроме того, в науке предлагается выделять экстраординарные правовые режимы – вводятся в условиях чрезвычайных или иных непредвиденных обстоятельств и действуют в течение времени, пока такие обстоятельства не будут устранены и (или) до истечения срока на который указанный правовой режим был введен. Следует отметить, что А. А. Мохов выделяет экстраординарные правовые режимы в качестве самостоятельного правового режима наравне с общим и

---

[361] Бозиев Р. М. Указ. соч. С. 73.

[362] Беляева Г. С. Правовой режим // URL: https://bigenc.ru/c/pravovoi-rezhim-1cb9b6 (дата обращения: 01.05.2023).

специальным[363]. Вместе с тем, нам представляется возможным согласиться с позицией ученых, которые рассматривают экстраординарный правовой режим как вид специальных правовых режимов[364], поскольку он обладает всеми признаками последнего. В то же время, выделение экстраординарного режима среди прочих специальных правовых режимов обуславливается целым рядом факторов, главным из которых служат «существенные ограничения и запреты»[365]. С. М. Зырянов в числе особенностей содержания экстраординарных правовых режимов выделяет «чрезмерность предусматриваемых ими мер в обычных условиях»[366]. Обуславливается это повышенной степенью опасности, которую непредвиденные обстоятельства (техногенные и природные катастрофы, пандемия, эпизоотии, война, международные санкции и т.д.) несут для нормального функционирования общественных отношений. При этом обычный правовой режим не может обеспечить должную эффективность правового регулирования таких общественных отношений, в связи с чем государству приходится прибегать к «чрезмерным» в обычных условиях мерам. Это же обуславливает тот факт, что экстраординарные правовые режимы носят временный характер – «чрезмерные» меры не могут и не должны применяться по миновании надобности.

Также по содержанию правовые режимы делятся на публично-правовые и частно-правовые[367]. Как отмечает Н. Е. Таева, публичные режимы правового регулирования могут устанавливаться и в частных отраслях. В качестве примера автор приводит лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности[368].

---

[363] Мохов А. А. Концепция правового регулирования медицинской деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2023 № 4. С. 93 – 104.
[364] Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72 – 81.
[365] Мохов А. А. Указ соч. С. 102
[366] Зырянов С. М. Указ соч. С. 72.
[367] Изложенные материалы параграфа основываются на статье автора: 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. 65 – 66.
[368] Там же.

Финансово-правовой режим – яркий пример правового режима публичного характера, поскольку его введение в первую очередь направлено на практическую реализацию публичного интереса (а когда это возможно – на сохранение баланса публичного и частного интереса).

Суммируя все вышесказанное, следует заключить, что *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. Таким образом, на наш взгляд, правовое обеспечение проявляется в первую очередь в закреплении разных правовых режимов, гарантирующих гибкость и вариативность правового регулирования*.

Поскольку, как уже неоднократно отмечалось, ведущую роль в обеспечении государственного денежного суверенитета играют нормы финансового права (что естественным образом предопределяется предметом указанной отрасли права), то в дальнейшем под правовыми режимами обеспечения государственного суверенитета в сфере денежного обращения будут пониматься режимы финансово-правового характера.

По точному замечанию И. И. Кучерова, «в основании денежного (валютного) суверенитета присутствует полномочие государства по определению и созданию законного платежного средства»[369]. Справедливо и обратное: сохранение за национальной валютой режима законного платежного средства является важным условием обеспечения государственного денежного суверенитета. Между тем действующее законодательство предусматривает случаи, когда в качестве средства платежа могут быть использованы иные объекты, в частности, иностранная валюта, ценные бумаги (например, чек и вексель), электронные денежные средства,

[369] Кучеров И. И. Законное платежное средство как категория финансового права // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 41.

цифровые финансовые активы и т.д[370]. Такие объекты не являются денежными суррогатами, поскольку их обращение и возможность ограниченного выполнения функций средства платежа закреплена законом. Исходя из сказанного, можно выделить:

а) общий правовой режим законного платежного средства;

б) специальные правовые режимы:

правовой режим специальных[371] или альтернативных[372] средств платежа;

экспериментальный правовой режим обращения цифровой валюты.

Можно также выделить и иные правовые режимы в рассматриваемой области, например, правовой режим обеспечения независимости Банка России как единого эмиссионного центра России – Центральный банк Российской Федерации осуществляет свои полномочия по эмиссии денег, выработке основных направлений денежной политики, регулированию денежного обращения самостоятельно, независимо как от иных органов публичной власти России и зарубежных стран, так и от частных субъектов.

Помимо этого, можно выделить правовой режим обеспечения государственного денежного суверенитета в цифровом (информационном) пространстве. Более подробно об этом будет сказано в следующих параграфах: здесь лишь отметим, что цифровое (информационное) пространство представляет собой качественно новую сферу общественных отношений, правовое регулирование которой любым отдельно взятым государством затруднено в силу того, что указанное пространство в силу объективных причин не всегда возможно привязать к конкретной юрисдикции.

---

[370] См. подробнее: Гаврилова З. Ю. Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2025. С. 21 – 22.

[371] Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. — М. : Магистр: Инфра-М, 2013. С. 52.

[372] Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право) : монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник, М. Н. Урда. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 61 – 77.

Как отмечает Е. Ю. Грачева, «финансовый суверенитет делится на внутренний и внешний»[373]. Основываясь на этом, можно выделить финансово-правовые режимы, направленные на обеспечение:

– *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;

– *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. В текущей геополитической ситуации Российская Федерация при взаимодействии с разными группами стран – дружественными и недружественными – решает диаметрально противоположные вопросы в сфере денежного обращения. Несмотря на определенную спорность термина «недружественные страны», очевидно, что деятельность подобных публично-правовых образований нацелена на подрыв стабильности денежной системы России, что, в свою очередь, требует принятия от государства системы мер правового характера, направленных на нивелирование негативных последствий такой политики. Напротив, при взаимодействии со странами, считающимися дружественными (или, по крайней мере, нейтральными), Российская Федерация стремится выработать взаимовыгодные подходы к организации системы международных расчетов, основанной, в том числе, на более активном использовании национальных валют в трансграничных платежах. На основании этого, считаем обоснованным дифференцировать правовые режимы обеспечения внешнего финансового суверенитета при взаимодействии с:

а) дружественными государствами и международными организациями;

б) недружественными государствами и международными организациями.

---

[373] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. С. 79

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

а) наличного денежного обращения;

б) безналичного денежного обращения.

7. **Финансовый контроль.** Следует согласиться с тем, что «без контроля норма права теряет свой основной признак — общеобязательность»[374]. Таким образом, финансовый контроль является необходимым условием обеспечения финансового суверенитета в сфере денежного обращения, средством «поддержания режима законности»[375] в процессе проведения субъектами финансовых правоотношений операций с денежными средствами. Как отмечает Е. Ю. Грачева, финансовый контроль является «составной частью управляющего блока механизма правореализации»[376], т.е. он служит средством «управления процессами применения права»[377]. Именно 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. Помимо этого, 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. На основе указанной обратной связи государство может корректировать правовые нормы, регулирующие денежное обращение.

В науке финансового права предлагаются разные подходы к классификации видов финансового контроля в сфере денежного обращения. Например, А. А. Ситник в зависимости от уровня экономики выделяет финансовый контроль в сфере денежного обращения, осуществляемый на макроэкономическом и

---

[374] Ситник А.А. Правовое регулирование финансового контроля и надзора в сфере денежного обращения в Российской Федерации: дис. … докт. юрид. наук. – М., 2020. С. 4.
[375] Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис... д-ра юрид. наук. – М., 2000. С. 225.
[376] Грачева Е. Ю. Указ. соч. С. 227.
[377] Там же.

микроэкономическом уровнях[378]. Е. Е. Фролова, основываясь на «функционально-отраслевом принципе», разграничивает контроль за наличным денежным обращением, безналичным оборотом денежных средств, валютным обращением и в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем[379]. Помимо этого, И. И. Кучеров и иные авторы относят к контрольной деятельности в сфере денежного обращения надзор и наблюдение в национальной платежной системе[380].

Подводя итог настоящего параграфа, отметим, что предложенный подход к рассмотрению системы и структуры правового обеспечения финансового суверенитета в сфере денежного обращения не исчерпывает всего многообразия анализируемого явления, а лишь позволяет выявить основные его элементы, способствующие более наглядному его представлению и упорядочиванию правовых средств, способствующих защите государственного денежного суверенитета.

2.2. Правовое обеспечение внутреннего финансового суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения

Перед тем как приступить непосредственно к раскрытию темы настоящего параграфа, следует сделать небольшую ремарку в отношении вопроса соотношения внутреннего и внешнего аспектов финансового суверенитета. Как подчёркивает Е. Ю. Грачева, внутренний и внешний финансовый суверенитет взаимосвязаны и взаимообусловлены, «а в большинстве случаев нераздельны»[381]. Автор справедливо указывает, что в современных условиях финансы утрачивают «государственные границы»[382]. Сказанное как нельзя лучше относится к объекту

[378] Ситник А. А. Указ. соч. С. 15 – 16.
[379] Фролова Е. Е. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. С. 15 – 16.
[380] Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. – М. : Магистр: Инфра-М, 2013. С. 208 – 211.
[381] Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. С. 80.
[382] Там же.

данной диссертации. Современное денежное обращение характеризуется преобладанием безналичных денежных средств в денежной системе. Усиливающийся же процесс дематериализации денег приводит к тому, что при современном уровне развития цифровых технологий денежные средства могут быть переведены из одной юрисдикции в другую без необходимости несения значительных материальных и временных издержек. Приведенный пример затрагивает проблемы правового обеспечения сохранения финансовых ресурсов на территории России (предотвращение оттока капитала за рубеж), что можно отнести к внутренним аспектам финансового суверенитета, так и проблемы взаимодействия Российской Федерации с другими юрисдикциями при проведении внешнеэкономических платежей, в том числе в национальных валютах, осуществления финансового контроля, информационного обмена, оказания взаимной помощи, создания интегрированных валютных рынков и т.д., что относится к сфере внешнего финансового суверенитета.

Таким образом, следует заключить, что разделение финансового суверенитета, в том числе в сфере денежного обращения, на внутренний и внешней зачастую является умозрительным. Например, можно утверждать, что валютное регулирование и валютный контроль в Российской Федерации осуществляются одновременно и в целях гарантирования верховенства государственной власти на всей территории страны, так и для поддержания независимости России при взаимодействии с другими государствами в условиях глобальной конкуренции валют. Исходя из этого, значительная часть из того, что будет сказано применительно к правовому обеспечению внутреннего финансового суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения, может быть отнесено и насчет его внешнего аспекта (а равно и наоборот). Представляется, что внешний денежный суверенитет в первую очередь проявляется в общественных отношениях, осложненных иностранным элементом.

Верховенство государственной власти проявляется в возможности принятия государством, выступающим в лице своих органов и их должностных лиц, властного веления, устанавливающего определенные правила поведения в той

или иной сфере общественной жизни и обязательное для всех субъектов, которым такое веление адресовано, а также в реальной способности обеспечить соблюдение соответствующих правил на практике. Высшей формой выражения государственного властного веления является закон. Таким образом, верховенство государственной власти проявляется, в том числе, в верховенстве закона.

Как уже отмечалось, 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. Следовательно, верховенство права государства на эмиссию денег проявляется в том, что никто иной, кроме как определенный им субъект (в Российской Федерации – Банк России), не может осуществлять выпуск в обращение денег *в любой форме*. Однако подобная трактовка не в полной мере соответствует действительности.

Необходимо подчеркнуть, что п. 2 ст. 4 Закона № 86-ФЗ закрепляет за Банком России право монопольно осуществлять эмиссию *наличных* денег. Аналогично и ст. 29 названного закона содержит норму, согласно которой Банк России исключительно осуществляет эмиссию *наличных* денег (банкнот и монеты). Применительно же к выпуску в оборот безналичных денежных средств в тексте упомянутого нормативного правового акта термин «эмиссия» не применяется. Более того, в законодательстве вообще не упоминается о безналичной денежной эмиссии. Как нам представляется, сделано это в полной мере обосновано.

С экономической точки зрения единицы безналичных денежных средств возникают в первую очередь в процессе проведения кредитными организациями кредитных операций (в меньшей мере, в процессе проведения операций другими финансовыми организациями). В результате возникает эффект так называемого банковского (финансового) мультипликатора, когда в процессе выдачи кредитов (и проведения иных финансовых операций) происходит рост денежной массы, учтенной на счетах (во вкладах) в кредитных организациях[383]. При этом чем более

[383] См. подробнее: Малкина М. Ю. Эмиссионные механизмы Банка России: факторный анализ изменения денежной базы и денежного мультипликатора // Финансы и кредит. 2015. № 34. С. 2 – 15; Семенов С. К.

распространены в стране безналичные расчеты и чем доступнее получение кредита для физических лиц и организаций, тем более высокими темпами увеличивается денежная масса в стране, что ведет к инфляции. Как отмечает С. К. Семенов, «деньги, формируемые за счет мультипликации, центральный банк может формировать и контролировать лишь косвенно». Соответствующие инструменты денежно-кредитной политики, при помощи которых Банк России может контролировать эмиссию безналичных денег, перечислены в ст. 35 Закона о Банке России. Например, повышая процентные ставки по своим операциям, в частности, ключевую ставку, Центральный банк РФ снижает степень доступности кредита для физических лиц и хозяйствующих субъектов, ограничивая тем самым темпы прироста денег в экономике. Повышая обязательные резервные требования, Банк России также снижает объем денежных средств, которые банки могут выдать клиентам в виде кредита.

Исходя из всего сказанного, получается, что кредитные и иные финансовые организации фактически и проводят эмиссию денег, а это *напрямую нарушает положения ч. 1 ст. 75 Конституции РФ*. Очевидно, что подобное «нарушение» носит лишь формальный характер – при современной модели экономики исключение финансовых организаций из процесса денежной эмиссии невозможно. Осознавая это, ученые предлагают разные трактовки, позволяющие нивелировать приведенное несоответствие упомянутой выше нормы реальному положению дел.

Так, например, выражается мнение, что «деятельность коммерческих банков по выпуску денег в обращение, с юридической точки зрения, не может быть признана эмиссионной»[384]. В свою очередь, первоисточником безналичной эмиссии является Банк России, который санкционирует допуск кредитных организаций к участию в механизме безналичной эмиссии. Центральный банк РФ регулирует и контролирует участие кредитных организаций в процессе

Деньги: эмиссия, её сущность и процедуры // Финансы и кредит. 2007. № 9. С. 36 – 42; Грищенко В.О. Денежный мультипликатор в контексте современных представлений о создании денег: теория и факты // Вопросы экономики. 2018. № 11. С. 50 – 69; Грищенко, В. О. Денежный мультипликатор в современных финансовых системах // Деньги и кредит. 2017. № 9. С. 10–17.

[384] Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2010. С. 127.

образования новых единиц безналичных денежных средств. Соглашаясь с последним замечанием, тем не менее, отметим, что вовлечение кредитных организаций в процесс безналичной эмиссии не связано с принятием последним какого-то решения – это происходит независимо от регулятора в силу объективно складывающихся экономических отношений. Кроме того, эмиссия представляет собой процесс выпуска новых единиц денег, который ведет к увеличению денежной массы. Следовательно, если в процессе осуществления финансовых операций происходит увеличение денежной массы страны, то такую деятельность следует признавать эмиссионной.

Другой подход связан с попыткой обоснования того факта, что безналичные денежные средства деньгами не являются. Например, В. А. Белов считает, что «безналичных денег как объекта права собственности не только не существует, но и не может существовать вообще»[385]. В пользу данной позиции приводятся следующие аргументы:

законодатель не называет записи по счетам и вкладам безналичными деньгами, употребляя в отношении них словосочетание «денежные средства»;

безналичные денежные средства являются обязательствами кредитных организаций, на счетах (по вкладам) в которых учитываются указанные средства;

безналичные расчеты безденежные по своей сути – они не предполагают передачи денег[386].

Рассматриваемая точка зрения распространена в первую очередь в рамках теории гражданского права, что предопределяется разным подходом законодателя к определению правовой природы наличных и безналичных денег – наличные деньги являются вещами (и, соответственно, имеют вещно-правовую природу), а безналичные денежные средства признаются обязательствами (имея обязательственно-правовую природу)[387].

---

[385] Белов В. А. Денежные обязательства: учебное пособие. – М., 2007. С. 123.
[386] Степанченко А. В. Иностранная валюта как объект современного гражданского оборота // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 2. С. 36 – 42.
[387] См.: ст. 128 ГК РФ.

Подчеркнем, однако, что в гражданско-правовой теории есть и другая группа ученых, прямо рассматривающая безналичные денежные средства в качестве формы денег и употребляющая в своих научных исследованиях термин «безналичные деньги»[388]. Представляется необходимым согласиться именно с данной позицией. Оставляя за скобками гражданско-правовой спор о правовой природе денег, полагаем правильным, с опорой на экономическую теорию и теорию финансового права, утверждать, что безналичные денежные средства являются деньгами, поскольку они:

выражены в национальной денежной единице – совершенно справедливо отмечается, что «законным платежным средством являются не наличные или безналичные деньги – им является рубль, т.е. национальная денежная единица»[389];

выполняют все экономические функции денег – безналичные денежные средства в полной мере выполняют функции средства обращения, платежа, накопления и меры стоимости;

выполняют соответствующие функции на основании государственного властного веления – действующее законодательство предусматривает возможность погашения частно-правовых и публично-правовых обязательств посредством платежа безналичными деньгами. Более того, государство прямо ограничивает предельный объем расчетов между юридическими лицами и / или индивидуальными предпринимателями – они не могут совершать платежи наличными деньгами по одному договору в сумме, превышающей 100 тыс. рублей[390]. Было бы странно предположить, что при оплате наличными погашение обязательств происходит деньгами, а при расчетах в безналичными денежными средствами – чем-то иным.

---

[388] Российское гражданское право: учебник: В 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2011. – 958 с.; Степанченко А. В. Иностранная валюта как объект современного гражданского оборота // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 2. С. 36 – 42.

[389] Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право) : монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник, М. Н. Урда. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 41.

[390] Пункт 4 Указание Банка России от 09.12.2019 № 5348-У «О правилах наличных расчетов» // Вестник Банка России. 2020. № 29.

Таким образом, финансовые организации (в первую очередь кредитные) все-таки участвуют в эмиссии безналичных денежных средств, которые являются деньгами.

Исходя из сказанного, можно заключить, что *неправильная формулировка ч. 1 ст. 75 Конституции РФ ведет к формальному нарушению финансовыми организациями положений названной статьи, а, следовательно, и к посягательству на внутренний государственный суверенитет в сфере денежного обращения*. В данном случае можно провести параллель с ситуацией, сложившейся с первоначальной редакцией ст. 132 Конституции РФ. Так, изначально ч. 1 названной статьи предусматривала возможность установления органами местного самоуправления местных налогов и сборов. Таким образом, получалось, что указанные публично-правовые образования могли *устанавливать* собственные налоги, перечень которых мог отличаться от перечня, закрепленного в законодательстве о налогах и сборах. В ходе проведённой в 2020 году конституционной реформы[391] текст анализируемой нормы приведен в соответствие с ее действительным содержанием – теперь в ней закрепляется, что муниципальные образования имеют право *вводить* соответствующие обязательные платежи.

В связи с этим полагаем, что в будущем, при условии проведения еще одной конституционной реформы, направленной на «донастройку» основного закона России, ч. 1 ст. 75 Конституции РФ следует изложить 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».

По мнению А. Ю. Лисицина, «под “валютным суверенитетом” следует понимать совокупность прав, вытекающих из суверенитета государства», и основой денежного суверенитета[392], по мнению данного автора, «является право

[391] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[392] Автор использует словосочетания валютный суверенитет и денежный суверенитет как синонимы.

носителя определять законное платежное средство (всеобщее орудие обмена) и его же обязанность по обеспечению выполнения этим законным платежным средством функций денег»[393]. Согласимся, что *право закреплять за тем или иным объектом правовой режим законного платежного средства* является одной из основ государственного денежного суверенитета. Верховенство государственного властного решения о признании национальной валюты законным платежным средством обеспечивается его закреплением на уровне основополагающего и высшего нормативного правового акта – Конституции Российской Федерации. Ни один другой объект, даже деньги, признаваемые законным платежным средством на территории другого государства, не могут выступать в качестве законного платежного средства на территории РФ. Верховенство государственного властного решения об определении законного платежного средства проявляется и в том, что никто не может отказаться от приема рублей в качестве встречного предоставления за передаваемые товары, выполненные работы и оказанные услуги или же в качестве платежа на территории России. В силу ст. 140 ГК РФ рубль обязателен к приему по нарицательной стоимости на всей территории Российской Федерации. Это означает, что, ни одно частное лицо не может отказаться от приема платежа наличными деньгами, даже если в уплату значительной суммы предлагаются монеты мелкого достоинства или же, например, банкноты и монеты нового образца[394]. В таком случае предприниматели могут быть привлечены к административной ответственности по ч. 2 или 4 ст. 14.8 КоАП РФ[395]. Аналогичным образом, из этого следует, что даже если гражданско-правовой договор предусматривает оплату в иностранной валюте, контрагент-российский резидент по валютному законодательству не может отказаться от приема платежа в российской валюте. Отказ от приема законного платежного средства в рамках

[393] Лисицын А. Ю. Валютная политика. Валютный союз. Евро / под ред. А. Н. Козырина. – М.: Центр публично-правовых исследований, 2008. – 203 с. // СПС «КонсультантПлюс».
[394] Информация Роспотребнадзора «О введении в обращение банкнот Банка России образца 2017 года номиналом 200 и 2000 рублей» // СПС «КонсультантПлюс».
[395] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

гражданско-правовых отношений будет означать, что кредитор допустил просрочку по своим обязательствам[396].

Одним из важнейших проявлений внутреннего суверенитета в сфере денежного обращения является *право государства устанавливать курсы иностранных валют по отношению к национальной валюте*. Следует согласиться с Я. А. Гейвандовым, указывающим на то, что «валютный курс … явление не только экономического или социально-психологического, но и правового характера»[397].

Более подробно о системе валютного регулирования будет сказано в следующем параграфе, в то же время применительно к аспектам внутреннего государственного денежного суверенитета необходимо осветить историческую трансформацию подходов к реализации права государства на определение валютного курса.

Исторически необходимость установления валютных курсов была связана с процессом демонетизации золота и переходом к фиатным валютам. В дореволюционный период ценность валют соотносилась на основе сопоставления цены золота, к которому приравнивалась единица национальных денег. Так, начиная с 1897 года, т.е. после проведения денежной реформы С. Ю. Витте, один российский рубль приравнивался к 0,774234 г. чистого золота. В свою очередь, с 1900 года доллар США составлял 1,50463 г. чистого золота[398]. Исходя из этого, один доллар США равнялся 1,94 российского рубля[399].

Государственный банк СССР начал публиковать курсы с 1 января 1924 года и по состоянию на указанную дату один доллар США приравнивался к 2,2 советского рубля. С 1 апреля 1936 года была произведена значительная девальвация советской

---

[396] Комментарий к статье 140 ГК РФ // Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В 3 т. Часть первая: постатейный. Том 1 / под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт-Издат, 2007. // СПС «КонсультантПлюс».

[397] Гейвандов Я. А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. – М.: Аванта+, 2003. – 496 с. // СПС «КонсультантПлюс».

[398] Красавина Л.Н. Доллар США // URL: https://bigenc.ru/c/dollar-ssha-428200 (дата обращения: 16.08.2025).

[399] Как менялся курс доллара к рублю с 1792 года // URL: https://infogra.ru/infographics/kak-menyalsya-kurs-dollara-k-rublyu-s-1792-goda (дата обращения: 16.08.2025).

валюты, в результате которой один доллар США составлял 5,0617 рубля. В последующем курсы фиксировались буквально на десятилетия: с 1 июля 1937 года по 1 марта 1950 года он составлял 5,3 рубля за доллар США, до 1 января 1961 года – 4 рубля, а уже с обозначенной даты и вплоть до 24 декабря 1971 года уже один советский рубль приравнивался к 0,9 американского доллара. В дальнейшем Государственный банк СССР начал устанавливать курсы ежемесячно, и по состоянию на 25 декабря 1991 года 100 рублей официально оценивались в 55,71 доллара США[400]. Следует признать, что проводимое ценообразование советской национальной валюты было во многом искусственным, поскольку не учитывало действующие рыночные механизмы. С одной стороны, указанные механизмы и не могли использоваться в силу их несовместимости с административно-командной (плановой) экономикой. С другой стороны, очевидна значительная переоценка советской национальной валюты – в данном случае курс валют служил не столько экономическим, сколько политическим целям, демонстрируя превосходство социалистического подхода к построению экономики над капиталистическим. В условиях государственной монополии для граждан, которые не могли участвовать в валютно-обменных операциях, информация о курсах валют не имела для них никакого прикладного значения. В связи с этим Госбанк СССР мог императивно устанавливать любой курс советской валюты – даже если это не имело ничего общего с реальной экономической ситуацией. Представляется, что именно подобный подход, связанный с переоценкой запаса экономической прочности, во многом и привел к развалу советского государства.

С 1 июня 1992 года Россия вступила в МВФ, в связи с чем приняла на себя ряд обязательств, связанных с правилами определения валютных курсов, закрепленных в Статьях соглашения (Уставе) данной международной организации[401]. Так, наша страна приняла на себя обязательства по отказу от использования множественных

---

[400] Доллар США // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/98967/USD.xls (дата обращения: 16.08.2025).

[401] Статьи соглашения Международного Валютного Фонда, принятые на международной валютно-финансовой конференции Организации Объединенных Наций в Бреттон-Вудсе штат Нью-Хэмпшир (США) 22.07.1944.

валютных курсов (раздел 3 Статей соглашения), предоставлению МВФ информации по курсам покупки и продажи иностранных валют (раздел 5), отказу от практики манипулирования обменными курсами (раздел 1) и т.д.

С 1 января 1992 года произошел отказ от коммерческого курса – он был заменен рыночным курсом, устанавливавшимся Банком России[402]. С 3 июля 1992 года в России начал устанавливаться единый валютный курс, определявшийся два раза в неделю, на основе торгов на Московской межбанковской валютной бирже (ММВБ)[403]. Через четыре года Центральный банк РФ стал определять курсы основных валют ежедневно, используя в том числе информацию на межбанковском рынке. Аналогичным образом на основании Положения Банка России от 19.12.2001 № 169-П указанный орган определял курс российского рубля к доллару на основе котировок текущего рабочего дня биржевого и внебиржевого сегментов внутреннего валютного рынка[404]. Положением Банка России от 18.04.2006 № 286-П устанавливалось, что курсы указанных валют определялись на основе котировок *межбанковского внутреннего валютного рынка*[405], а согласно порядку, устанавливавшемуся Указанием Банка России от 14.03.2019 № 5094-У, для определения курса российской и американской валюты использовалась только информация по сделкам, заключенным *на организованных торгах* Публичного

---

[402] Телеграмма Банка России от 08.01.1992 № 19/1-007 «Об использовании рыночного курса иностранных валют» // Закон. 1994. № 8.

[403] Как отмечалось в Сообщении Банка России от 03.07.1992 «Об изменении системы котировки курсов иностранных валют», «Банк России переходит на установление единого курса непосредственно на валютном рынке. На основе результатов операций по покупке (продаже) иностранной свободно конвертируемой валюты на Московской межбанковской валютной бирже Банк России осуществляет фиксинг, т.е. установление курса доллара США к рублю Российской Федерации, в результате спроса и предложения на межбанковском валютном рынке. Банк России воздействует на динамику рыночного спроса и предложения валюты в направлении, отвечающем экономическим интересам страны. Курс фиксинга является единым курсом Банка России».

[404] Пункт 1 Положения об установлении Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют к российскому рублю (утв. Банком России 19.12.2001 № 169-П) // Вестник Банка России. 2001. № 77. Утратил юридическую силу.

[405] п. 3 Положение Банка России от 18.04.2006 № 286-П «Об установлении и опубликовании Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. 2006. № 24. Утратил юридическую силу.

акционерного общества «Московская Биржа ММВБ-РТС»[406], т.е. устанавливался *биржевой механизм определения курса валют*.

За прошедшие годы менялись и подходы к управлению валютными курсами. Как отмечает сам регулятор, «с 1999 года Банк России осуществлял курсовую политику в рамках режима управляемого плавающего валютного курса, что позволяло сглаживать воздействие изменений внешнеэкономических условий на российские финансовые рынки и экономику в целом»[407]. Одним из основных инструментов валютной политики выступали валютные интервенции, связанные с проведением Банком России операций по покупке и продаже иностранной валюты в целях корректировки не только стоимости российского рубля, но и экономики в целом. Обеспечивая относительную стабильность, подобный подход, тем не менее, имел и существенные негативные последствия. Во-первых, его применение также влекло за собой переоценку стоимости национальной валюты, а, следовательно, и постоянную необходимость осуществления интервенций со стороны регулятора. Во-вторых, участники валютного рынка, зная, что Банк России в любом случае предпримет необходимые меры для стабилизации курса национальной валюты, могли играть на бирже против российской национальной валюты, что значительно усиливало давление на рубль и, одновременно с этим, приводило к росту расходов на поддержание его устойчивости. Таким образом, баланс между реальным рыночным курсом и целями денежно-кредитной политики в рамках применявшегося подхода, основанного на управляемом плавающем валютном курсе, достигался во многом искусственным путем и приводил к возникновению порочных практик на валютном рынке.

Начиная с ноября 2014 года Банк России отменил «интервал допустимых значений стоимости бивалютной корзины и регулярные интервенции»[408], таким образом перейдя к политике плавающего валютного курса в его чистом виде. Тем

---

[406] См. подробнее п. 4 Указания Банка России от 14.03.2019 № 5094-У «О порядке установления и опубликования Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. 2019. № 31. Утратил юридическую силу.

[407] История курсовой политики Банка России // URL: https://www.cbr.ru/dkp/exchange_rate/history/ (дата обращения: 16.08.2025).

[408] Там же.

не менее регулятор не отказался полностью от интервенций – они могут применяться в случае возникновения необходимости. Однако такая практика была существенно ограничена в целях обеспечения гибкости национальной экономики. Таким образом, в настоящее время «курс рубля не определяется правительством или центральным банком, он не является фиксированным»[409], т.е. Банк России лишь фиксирует курс, определяемый рынком. Несмотря на это, официальный курс выполняет ряд важнейших функций, выступая общим ориентиром для участников рынка, и показателем, используемым в рамках бюджетного процесса, определения объема обязательств как в частных, так и в публичных отношениях (например, на основе официального курса Банка России рассчитывается объем пеней по задолженности в отношении налогов и сборов).

Необходимо отметить, что реализация вытекающего из денежного суверенитета неотъемлемого права государства определять валютные курсы была существенным образом усложнена вследствие введения экономических санкций со стороны недружественных государств. Так, согласно п. 3 утратившего на сегодняшний день силу Указания Банка России от 03.10.2022 № 6290-У официальный курс рубля по отношению к доллару США устанавливался исходя из средневзвешенного курса по сделкам, заключавшимся на организованных торгах ПАО Московская Биржа[410]. В то же время 12 июня 2024 года Управление по контролю за иностранными активами Минфина США[411] включило Московскую биржу и входящие в ее группу Национальный расчётный депозитарий и Национальный клиринговый центр в так называемый Список особо обозначенных

---

[409] Режим валютного курса Банка России // URL: https://www.cbr.ru/dkp/exchange_rate/#:~:text=%D0%92%20%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D1%89%D0%B5%D0%B5%20%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%8F%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8,%D0%B5%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8E%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BA%D0%B5. (дата обращения: 16.08.2025).

[410] Пункт 3 Указания Банка России от 03.10.2022 № 6290-У «О порядке установления и опубликования Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. 2022. № 51. Утратил юридическую силу.

[411] Office of Foreign Assets Control (OFAC) of the US Department of the Treasury. См.: Russian Harmful Foreign Activities Sanctions // URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/1197 (дата обращения: 16.08.2025).

граждан и заблокированных лиц (Specially Designated Nationals and Blocked Persons list)[412]. Таким образом, в случае взаимодействия с указанными российскими организациями иностранные лица могут попасть под вторичные экономические санкции со стороны США. 14 июня того же года схожие меры были приняты со стороны британского Управления по осуществлению финансовых санкций (Office of Financial Sanctions Implementation)[413]. Сказанное привело к прекращению биржевых торгов в долларах и евро, а, следовательно, и невозможности определения курса рубля на основе биржевых котировок. В связи с этим Банк России изменил порядок установления официальных курсов – на основании Указания Банка России от 02.12.2024 № 6956-У[414] теперь официальный курс иностранной валюты устанавливается по результатам сделок, совершенных на валютном рынке – в данном случае имеется в виду *внебиржевой рынок*. Кроме того, у Банка России нет необходимости анализировать весь внебиржевой валютный рынок – это просто невозможно. Поскольку в силу действующего валютного законодательства купля-продажа иностранной валюты осуществляется исключительно через уполномоченные банки, регулятору для установления официальных курсов достаточно проанализировать отчетность финансовых организаций банковской системы[415]. Таким образом, в настоящее время Центральный банк Российской Федерации «устанавливает официальные курсы доллара США и евро к российскому рублю на основе данных отчетности кредитных организаций по результатам заключенных межбанковских конверсионных операций на внебиржевом валютном рынке»[416].

---

[412] Sanctions List Search (OFAC) // URL: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/ (дата обращения: 16.08.2025).
[413] UK adds Moscow Exchange, SPB Exchange, National Settlement Depository and others to Consolidated List // URL: https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/uk-adds-moscow-exchange-spb-exchange-national-settlement-depository-and-others-to-consolidated-list/ (дата обращения: 16.08.2025).
[414] Указание Банка России от 02.12.2024 № 6956-У «О порядке установления и опубликования Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. 2024. № 57.
[415] Ст. 11 Закона № 173-ФЗ.
[416] Информация о порядке установления официальных курсов доллара США и евро // URL: https://www.cbr.ru/press/pr/?file=63853885729502333 5sup_meas.htm (дата обращения: 16.08.2025).

Обращает внимание на себя тот факт, что в отличие от приводившихся выше нормативных правовых актов Банка России, закреплявших порядок установления официальных курсов, в Указании Банка России от 02.12.2024 № 6956-У регулятор впервые отказался от признания доллара США в качестве «эталона» для определения курса иных иностранных валют[417]. В связи с этим следует согласиться с А. С. Кондукторовым, обращающим внимание на характерную для нашей страны повышенную субъективную переоценку значимости доллара – данная валюта продолжает восприниматься как имеющая «высокое значение для экономики и финансовой системы РФ»[418]. Особый интерес в контексте предмета настоящего исследования имеет заключение автора о значении субъективного восприятия доллара для поддержания внутреннего финансового суверенитета: «обеспечение независимости от американской валюты имеет и свое внутреннее проявление, выражающееся в необходимости исключить ее поведенческое влияние на внутриэкономические процессы, в первую очередь связанные с поддержанием ценовой стабильности»[419]. А. С. Кондукторов подчеркивает, что субъективная (эмоциональная) независимость от доллара – залог государственного финансового суверенитета[420], а укоренившиеся стереотипы о ведущей валюте автор называет «финансово-психологическим рудиментом»[421], который следует изжить.

Действительно, в силу исторического процесса перехода от административно-командной к рыночной экономике, сопровождавшегося значительными кризисами, доллар США на протяжении более тридцати лет рассматривался как главный инструмент сбережения денежных средств, а также наиболее удобный инструмент для трансграничных расчетов. В силу этого субъективное восприятие американской валюты как устойчивого объекта инвестиций стало одним из

---

[417] Ранее официальный курс российского рубля по отношению к иностранным валютам, отличным от доллара и евро, определялся на основании соотношения курса доллара к российскому рублю и курса доллара США по отношению к соответствующим валютам.

[418] Кондукторов А. С. Объективное значение и субъективное восприятие доллара США в Российской Федерации: тенденции, противоречия, последствия // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21. № 2. С. 10.

[419] Там же. С. 13.

[420] Там же. С. 18.

[421] Там же.

важнейших факторов поведенческой экономики[422]. Вместе с тем мы не можем однозначно согласиться с мнением А. С. Кондукторова о путях решения данной проблемы. Автор, в частности, предлагает отказаться от ежедневного опубликования курса доллара США, изменить последовательность репрезентации курсов валют на государственных новостных ресурсах и телеканалах[423], проводить разъяснительную работу среди населения, направленную на демонстрацию снижения объективной значимости американской валюты в финансовой системе[424]. Данные предложения во многом носят популистский характер, а для решения обозначенной проблемы недостаточно лишь государственно-властного веления. Введение нормы, предусматривающей отказ от ежедневного опубликования курса доллара США, никак не повлияет на частоту обращения физических лиц и организаций за соответствующей информацией. Снижение субъективной значимости доллара США для российских граждан возможно только в условиях обеспечения устойчивости российской национальной валюты, сопряженной с сохранением ценовой стабильности на протяжении значительного периода времени.

Следует заключить, что право государства на определение и установление официального курса иностранных валют по отношению к российскому рублю *непосредственным образом вытекает из его денежного суверенитета*. Данное право непосредственно реализуется Центральным банком Российской Федерации, как основным органом, вырабатывающим и проводящим денежно-кредитную политику. При этом следует отметить, что право на установление *официального* валютного курса является абсолютным: никто другой, кроме государства, выступающего в лице Банка России, не может это делать, с другой стороны – право

---

[422] См.: Ситник А. А. Объекты валютных правоотношений в условиях противодействия ограничительным мерам, введенным со стороны недружественных государств // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 7 (164). С. 65 – 72.

[423] А. С. Кондукторов считает, что для понижения внимания к доллару США также репрезентации курсов валют на государственных новостных ресурсах и телеканалах должна проходить в последовательности «юань — евро — доллар» или «юань — евро — белорусский рубль — фунт стерлингов — доллар». Кондукторов А. С. Указ. соч. С. 17.

[424] Там же. С. 14 – 18.

на установление курсов валют абсолютным не является. Так, кредитные организации могут устанавливать валютный курс, который может значительным образом отличаться от официального. Более того, в условиях рыночной экономики и политики плавающего валютного курса Банк России своим решением, устанавливающим курс иностранной валюты, лишь фиксирует действительную ситуацию, складывающуюся на рынке. Кроме того, можно сделать вывод, что 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, определения размера обязательств в банкротных отношениях[425] и т.д.);

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

Валютный курс является важным показателем, на основе которого, в том числе, делается вывод об устойчивости национальной валюты, тенденциях и перспективах развития экономики, конкурентоспособности национальных товаров на международном рынке и т.д.

Верховенство государства в сфере денежного обращения проявляется в том, что только оно, выступая в лице уполномоченных органов, вправе *проводить денежно-кредитную политику*. Основные направления указанной политики утверждаются Банком России, публикуются им и находятся в открытом доступе, что обеспечивает соблюдение принципа открытости (гласности). Денежно-кредитная политика реализуется на макроэкономическом уровне, отражает

[425] Так, согласно п. 31 ст. 189.32 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в реестре требований кредиторов учет требований кредиторов ведется в валюте Российской Федерации. Требования кредиторов, выраженные в иностранной валюте, учитываются в реестре требований кредиторов в рублях по курсу, установленному Банком России на день отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций.

основные экономические цели государства, пути их достижения (какие инструменты будут применяться для этого, с какой интенсивностью, периодичностью и продолжительностью), прогнозы развития экономики в целом и финансовой системы в частности и т.д. Согласимся с А. Ю. Лисициным в том, что денежно-кредитная политика, это первоочередным образом экономическая категория[426]. В то же время она также *тесно связана с финансовым правом, поскольку:*

– правовые основы разработки и проведения ДКП закрепляются на нормативно-правовом уровне;

– основные направления ДКП утверждаются в установленном нормативными правовыми актами порядке;

– подлежат обязательному рассмотрению Государственной Думой в рамках бюджетного процесса;

– предполагает применение совокупности экономических и правовых средств воздействия на денежно-кредитные отношения, входящие в предмет финансового права.

В науке финансового права неоднократно предпринимались попытки дать определение рассматриваемой категории. Так, О. М. Крылов полагает, что «денежная политика – деятельность уполномоченных государственных органов в сфере денежных отношений с целью обеспечения достижения установленных экономических результатов, имеющая преимущественно правоприменительную форму»[427]. В то же время сведение денежно-кредитной политики только к совокупности действий представляется концептуально неправильной и ограничивающей суть рассматриваемого явления. Аналогичным образом представляется не совсем корректным вывод, сделанный одним из судов общей юрисдикции, на основании которого регулирование кредитно-денежной политики

---

[426] Лисицын А. Ю. Валютная политика. Валютный союз. Евро / под ред. А. Н. Козырина. М.: Центр публично-правовых исследований, 2008. 203 с. // СПС «КонсультантПлюс».

[427] Крылов О. М. Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: монография / отв. ред. С. В. Запольский. М.: КОНТРАКТ, 2014. 104 с. // СПС «КонсультантПлюс».

было интерпретировано только как деятельность по изданию нормативных правовых актов[428].

Представляется более верным говорить о том, что ДКП представляет собой «сложную совокупность концептуальных идей и практических мероприятий, направленных на организацию денежного обращения и кредита в соответствии с текущими и стратегическими задачами, стоящими перед государством на каждом отдельном этапе его исторического развития»[429]. Таким образом, не следует сбрасывать со счетов «идеологическую» составляющую ДКП – одни и те же цели могут быть достигнуты разными путями, и набор применяемых инструментов и интенсивность их использования во многом зависят от установок регулятора. В качестве примера можно привести опыт последних лет, связанный с установлением Банком России повышенной ключевой ставки в целях «охлаждения» экономики. Данный шаг вызвал критику со стороны частных субъектов хозяйственной деятельности и физических лиц, потерявших доступ к дешевым кредитам. Не берясь оценивать обоснованность соответствующих мер, подчеркнем лишь тот факт, что в рассматриваемом случае Банк России стоял перед сложным выбором между снижением инфляции, сопровождаемым ограничением роста экономики, и обеспечением доступа к заемным денежным средствам под низкий процент, который вел бы к росту цен.

В условиях существования множественных экономических теорий, порой диаметрально различающихся в вопросах организации экономики, целей и пределов ее регулирования, применяемых инструментов воздействия на экономические отношения и т.д., невозможно достигнуть консенсуса в отношении концепции денежно-кредитной политики. В связи с этим, говоря с позиции теории общественного договора, можно (с достаточной степенью условности, обусловленной ограниченностью любой теории) утверждать, что население передало государству право проводить денежно-кредитную политику для

---

[428] Апелляционное определение Московского областного суда от 26.08.2015 по делу № 33-20629/2015.

[429] Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2010. С. 54.

достижения общего блага. Таким образом, денежно-кредитная политика проводится в публичном интересе.

Таким образом, *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.

Наконец, 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, выступающую

моделью денежного обращения[430]. 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.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается ограничение прав человека и гражданина посредством федерального закона в том числе для защиты конституционного строя, законных интересов других лиц, безопасности государства и т.д. Для достижения указанных целей государство вводит ограничения в сфере денежного обращения. Наиболее ярко это проявляется на примере наличного денежного обращения.

В науке финансового права традиционно подчеркиваются сложности, которые государство испытывает в связи с организацией наличного денежного обращения и осуществлением контроля за операциями с наличными денежными средствами[431]. Проведение указанных операций не требует посредничества кредитных или иных финансовых организаций, оно не зависит от какой бы то ни было инфраструктуры (электричества, доступа к сети Интернет и т.д.). Наличные деньги сложно (но не невозможно) отследить, что делает их идеальным инструментом отмывания доходов, полученных преступным путем и для финансирования преступной деятельности. Наличные деньги зачастую используются для совершения преступлений коррупционной направленности, правонарушений, связанных с приобретением запрещенных к обороту объектов, размыванием налоговой базы и т.д. Организация денежного обращения сопряжена с дополнительными расходами, которые вынуждено нести государство, кредитные организации и субъекты

[430] Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А.А. Указ. соч. С. 64.
[431] Там же. С. 153 – 159.

хозяйственной деятельности. Указанные расходы, в частности, связаны с изготовлением банкнот и монет, разработкой и внедрением способов защиты наличных денег, их инкассации, учетом, внедрением контрольно-кассовой техники и банкоматов, заменой поврежденных денежных знаков, их утилизацией и т.д. История свидетельствует, что государство в лице центрального банка вынуждено постоянно менять оформление банкнот и монет, внедряя новые образцы. Не стоит забывать и об экологическом ущербе, которые несет за собой процесс утилизации вышедших из обращения наличных денег.

В то же время, как отмечается Банком России в Основных направлениях развития наличного денежного обращения на 2021–2025 годы[432], в экономике наблюдается так называемый «парадокс наличных денег» – несмотря на распространение безналичных денежных средств, внедрение новых платежных инструментов и способов безналичных платежей, объем наличных денег в денежной массе не снижается[433]. Отмечается, что спрос на наличные деньги растет в периоды нестабильности экономики, что, например, может быть проиллюстрировано примером увеличения объема наличных в обращении во время пандемии коронавирусной инфекции COVID-19. Также Банком России отмечается повышенный спрос на наличные деньги среди отдельных категорий граждан – пожилых лиц, трудовых мигрантов, граждан, проживающих в сельской местности, людей с ограниченными возможностями здоровья и т.д.[434] В целом же регулятор констатирует рост количества наличных в обращении на 57,5%[435]. Здесь, однако, следует пояснить, что речь идет об абсолютных цифрах, пропорция между наличными и безналичными денежными средствами в объеме денежной массы остается примерно одинаковой[436] – денежная масса вследствие инфляции имеет

---

[432] Основные направления развития наличного денежного обращения на 2021–2025 годы // URL: http://www.cbr.ru/s/25b0 (дата обращения: 16.08.2025).

[433] Основные направления развития наличного денежного обращения на 2021–2025 годы. С. 3 // URL: http://www.cbr.ru/s/25b0 (дата обращения: 16.08.2025).

[434] Там же.

[435] Там же.

[436] Денежные агрегаты — оценка (Банк России) // URL: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/dkfs/sr_ma_estim/ (дата обращения: 16.08.2025).

тенденцию к увеличению, что ведет к росту объемов денежных средств в обращении вне зависимости от формы их внешнего выражения (наличных и безналичных).

Реализуя свое верховенство в сфере регулирования денежного обращения, государство ограничивает свободу субъектов хозяйственной деятельности и физических лиц по проведению операций с наличными деньгами, посредством введения лимитов и запретов. К соответствующим ограничениям можно отнести общий запрет на проведение расчетов с использованием наличной валюты (банкнот, казначейских билетов и монеты) иностранных государств[437].

Следует отметить, что государство в первую очередь вводит дополнительные обязанности при осуществлении расчетов и работе с наличностью для организаций и индивидуальных предпринимателей. В меньшей степени ограничения затрагивают расчеты населения. С одной стороны, это вполне обосновано, поскольку физические лица, не обладающие статусом индивидуального предпринимателя, используют деньги для личных нужд. С другой стороны, подобный подход находит свою критику в науке. В частности, небезосновательно предлагается ввести контроль за расходами физических лиц[438], ограничить расчеты наличными при проведении операций по купле-продаже недвижимости[439] и т.д.

Организации и индивидуальные предприниматели обязаны соблюдать кассовую дисциплину при работе с наличными денежными средствами. По общему правилу они обязаны соблюдать предельный размер расчетов наличными деньгами с другими организациями и индивидуальными предпринимателями (не более 100 тыс. рублей по одному договору по всем обязательствам)[440], хранить свободные наличные деньги, полученные в кассы сверх установленного лимита, на счетах в

---

[437] Исключение составляют случаи, предусмотренные валютным законодательством.

[438] Зиятдинов А. Ф. Налоговый контроль за расходами физических лиц // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 (31). С. 63–67; Смирнова Е. Е. Перспективы налогового контроля расходов физических лиц // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия «Экономика». 2016. Вып. 1. С. 157–166.

[439] Генпрокуратура поддержала запрет на сделки с недвижимостью за наличные // URL: https://www.rbc.ru/finances/17/06/2025/685112169a7947cfba7667bb (дата обращения: 16.08.2025).

[440] Пункт 4 Указания Банка России от 09.12.2019 № 5348-У «О правилах наличных расчетов» // Вестник Банка России. 2020. № 29.

кредитных организациях[441], документально оформлять операции, связанные с поступлением и выплатой наличных денег, применять контрольно-кассовую технику[442], а также соблюдать иные запреты и ограничения, установленные финансовым законодательством и нормативными правовыми актами Банка России.

Верховенство Российской Федерации в сфере правового регулирования безналичного денежного обращения проявляется в том, что государство устанавливает: требования по допуску субъектов, опосредующих оказание платежных услуг (в частности, операторов по переводу денежных средств, которыми в первую очередь являются кредитные организации), обязательные нормативы, которые они должны соблюдать в процессе ведения своей деятельности, правила осуществления перевода денежных средств, осуществляет контроль за соблюдением установленных правил и применяет меры принуждения в случае их нарушения. Основная цель регулирования отношений, складывающихся в процессе осуществления безналичного денежного обращения, заключается в обеспечении стабильности и развития национальной платежной системы[443]. В связи с этим представляется необходимым согласиться с З. Ю. Гавриловой в том, что в сфере безналичного денежного обращения «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

---

[441] Указание Банка России от 11.03.2014 № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. 2014. № 46.

[442] Организации и индивидуальные предприниматели с учетом специфики своей деятельности или особенностей своего местонахождения могут производить расчеты без применения контрольно-кассовой техники в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации».

[443] Согласно определению, закрепленному в п. 1 ст. 3 Закона № 161-ФЗ национальная платежная система - совокупность операторов по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств), банковских платежных агентов (субагентов), платежных агентов, организаций федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации, операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры, операторов услуг информационного обмена, иностранных поставщиков платежных услуг, операторов иностранных платежных систем, поставщиков платежных приложений, операторов электронных платформ, оператора платформы цифрового рубля, участников платформы цифрового рубля (субъекты национальной платежной системы).

самым на платежный ландшафт»[444]. Действительно, одной из наиболее явно выраженных тенденций последних лет стал переход к принципиально новой модели регулирования отношений в рамках национальной платежной системы, связанной с:

– созданием платежных систем с особым правовым статусом. К таким платежным системам можно отнести платежную систему Банка России и Национальную систему платежных карт;

– введением императивных норм, обязывающих кредитные организации производить выплаты за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации исключительно с использованием национальных платежных инструментов[445];

– разработкой и внедрением платежных сервисов (в частности, СБП), а также введением обязанности для кредитных организаций (системно значимых и банков, обладающих универсальной лицензией) по использованию таких сервисов для обеспечения возможности осуществления своими клиентами ряда операций (например, платежей физических лиц в пользу физических лиц по инициативе плательщика)[446];

– ограничением размера комиссии за переводы, проводимые с использованием СБП[447];

– созданием инфраструктуры, обеспечивающей обращение национальной цифровой валюты Российской Федерации (цифрового рубля);

– изменением правового статуса Центрального банка Российской Федерации, связанного с наделением его функциями оператора платформы цифрового рубля – в перспективе Банк России будет оказывать пользователям указанной платформы услуги, связанные с открытием и ведением счетов цифрового рубля, выполнением процедур приема к исполнению распоряжения и его исполнения.

---

[444] Гаврилова З. Ю. Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2025. С. 100.
[445] См., подробнее: п. 5, 5.1, 5.5. и 5.6. ст. 30.5 Закона № 161-ФЗ.
[446] п. 3.4 и 3.5. Положения Банка России от 24.09.2020 № 732-П «О платежной системе Банка России» // Вестник Банка России. 2020. № 91–92.
[447] Пункт 9 Положения Банка России от 24.09.2020 № 732-П «О платежной системе Банка России».

Некоторые авторы видят в этом существенное ограничение конкуренции на банковском рынке[448]. В частности, это касается обязательного применения Системы быстрых платежей и ограничение размера взимаемой комиссии. Между тем более обоснованной видится точка зрения, согласно которой «Банк России разработал и ввел в эксплуатацию СБП не для того, чтобы ограничить конкуренцию в НПС, упрочить позиции НСПК и не для того, чтобы самому занять доминирующее положение в сфере оказания розничных платежных услуг, а для того, чтобы обеспечить стабильность и развитие национальной платежной системы»[449]. В контексте данной дискуссии следует отметить следующее.

В силу своего финансового суверенитета государство вправе самостоятельно решать вопрос о степени вмешательства в общественные отношения, складывающийся в сфере денежного обращения, исходя из своих представлений о целях и задачах денежно-кредитной политики, конфигурации денежной системы, наиболее эффективных инструментах регулирования указанных отношений и том, каким образом эти общественные отношения должны быть упорядочены. Реализуя свое верховенство в сфере регулирования денежного обращения, государство вправе ограничивать свободу конкуренции, обеспечивая тем самым баланс публичных и частных интересов. При этом неправильно утверждать, что в рассматриваемом случае происходит ущемление частных интересов: просто в качестве основного бенефициара выступают не кредитные организации, а потребители финансовых услуг. Таким образом, верховенство государства также проявляется в том, что оно может своим властным решением менять вектор развития общественных отношений в сфере денежного обращения для защиты слабой стороны таких отношений, повышения доступности услуг по переводу денежных средств, сохранения устойчивости национальной платежной системы.

В заключение отметим, что долгое время верховенство государства в регулировании общественных отношений в сфере безналичного денежного

---

[448] Тарасенко О. А. Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 6 (115). С. 73 – 83.

[449] Гаврилова З. Ю. Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2025. С. 109 – 110.

обращения обеспечивалось закрытым технологическим контуром безналичных переводов – они могли проводится исключительно при посредничестве финансовых – в первую очередь кредитных – организаций, которые, со своей стороны, выступали объектом контроля государства. Развитие цифровых технологий обусловило появление принципиально новых платежных инструментов – криптовалют: они независимы от инфраструктуры национальной платежной системы, проводимые с их помощью транзакции сложно контролировать, операции с криптовалютами в значительной степени анонимны[450]. Все это влечет за собой эрозию внутреннего государственного финансового суверенитета в сфере денежного обращения, подрыв верховенства государства в указанной области. Вместе с тем, проблема обеспечения эффективного правового регулирования обращения криптовалют в настоящее время тесным образом связана с вопросами независимости Российской Федерации в международном платежном пространстве и в связи с чем более подробно она будет рассмотрена в следующем параграфе.

2.3. Внешний денежный суверенитет: проблемы финансово-правового обеспечения в условиях глобальных вызовов

Внешний аспект финансового суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения связан с обеспечением ее независимости при взаимодействии с другими странами и наднациональными союзами, в частности, в рамках международного платежного пространства. В свою очередь независимость может трактоваться как самостоятельность, отсутствие подчиненности[451].

---

[450] Вопрос об этом остается открытым. См.: Meiklejohn, S.; Pomarole, M.; Jordan, G.; Levchenko, K.; McCoy, D.; Voelker, G. M.; Savage, S. A Fistful of Bitcoins: Characterizing Payments Among Men with No Names // Communications of the ACM. 2016. Vol. 59. № 4. P. 86–93; Ron, D., Shamir, A. Quantitative Analysis of the Full Bitcoin Transaction Graph // Financial Cryptography and Data Security : 17th International Conference, FC 2013, Okinawa, Japan, April 1–5, 2013 : Proceedings / ed. A.-R. Sadeghi. — Berlin ; Heidelberg : Springer, 2013. — (Lecture Notes in Computer Science ; vol. 7859). — P. 6–24.

[451] Независимость // URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=16544 (дата обращения: 16.08.2025).

Внешний контур финансового суверенитета в сфере денежного обращения, на наш взгляд, проявляется в:

– устойчивости денежной системы к внешним экономическим шокам[452];

– 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[453];

– возможности проведения трансграничных платежей в национальной валюте.

Представленный перечень, безусловно, не исчерпывает всего многообразия проявления внешнего государственного денежного суверенитета, но он в целом определяет основные черты рассматриваемой категории.

Полагаем, что на сегодняшний день основным инструментом обеспечения внешнего финансового суверенитета в сфере денежного обращения выступает валютное регулирование[454]. По мнению Н. М. Артемова, валютное регулирование можно определить с позиции:

– широкого подхода – как механизм, с помощью которого государство может влиять на объективные экономические процессы;

---

[452] Глава ЦБ перечислила критерии финансового суверенитета России // URL: https://www.kommersant.ru/doc/5941603 (дата обращения: 16.08.2025).

[453] Система передачи финансовых сообщений (СПФС) Банка России // URL: https://www.cbr.ru/psystem/fin_msg_transfer_system/ (дата обращения: 16.08.2025).

[454] Представленные далее материалы параграфа основываются на статье автора: 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. 64 – 68.

– узкого подхода – как способ реализации валютной политики государства, режим государственного регулирования порядка внешних расчетов, операций с валютой на внутреннем рынке, золотом и других схожих процессов[455].

И. В. Хаменушко, в свою очередь, определяя валютное регулирование с точки зрения широкого подхода, ставит знак равенства между рассматриваемой категорией и валютной политикой[456]. В качестве же основной цели валютного регулирования автор справедливо указывает защиту национальной валюты Российской Федерации[457].

Полагаем, что *валютное регулирование можно определить как комплекс мер правового, экономического и иного характера, направленных на защиту российской валюты (рубля) и обеспечение устойчивости денежного обращения Российской Федерации в целом*. Собственно правовая составляющая валютного регулирования заключается в закреплении правил совершения валютных операций между резидентами и/или нерезидентами, определении особенностей учета и отчетности в отношении валютных операций, установлении ограничений по проведению валютных операций (валютных ограничений), проведении контроля со стороны органов и агентов валютного контроля, направленного на определение полноты выполнения возложенных на резидентов и нерезидентов обязательств в отношении государства, а также применении к лицам, допустившим нарушения в рассматриваемой области, мер принуждения.

Нужно отметить, что долгие годы валютное регулирование во многом расценивалось как пережиток переходной экономики. Так, например, в 2018 году Центр стратегических разработок, возглавляемый бывшим Министром финансов РФ А. Л. Кудриным, выступил с предложением полностью отказаться от валютного регулирования и валютного контроля[458]. Действительно, на протяжении

---

[455] Артемов Н. М. Валютное регулирование в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид наук. – М., 2002. С. 13 – 14.

[456] Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учебно-практическое пособие. – М. : Норма, 2013. С. 43.

[457] Там же. С. 38.

[458] ЦСР предложил отменить валютный контроль // URL: https://www.vedomosti.ru/finance/news/2018/03/14/753443-tssr-valyutnii (дата обращения: 16.08.2025).

практически тридцати лет законодатель последовательно отказывался от имевшихся валютных ограничений и иным образом упрощал порядок проведения валютных операций. Например, с начала 2000-х годов из числа валютных ценностей были исключены драгоценные металлы, отменена обязательная продажа валютной выручки, произошел отказ от паспорта сделки в пользу постановки контракта на учет в уполномоченном банке и т.д. Данный процесс принято именовать либерализаций. Вместе с тем, И. В. Хаменушко абсолютно обосновано указывает на то, что «в неблагоприятные периоды экономического спада наблюдается обратная тенденция»[459]. Сказанное в полной мере характерно для текущего этапа развития валютного законодательства: в ответ на попытку дестабилизации национальной финансовой системы со стороны недружественных государств, Россия ужесточила валютный режим, введя новые ограничения, связанные в первую очередь с движением капитала.

Ведущие представители финансово-правовой науки в качестве разновидности финансово-правового режима выделяют валютный (или валютно-правовой) режим. По определению Н. М. Артемова, валютный режим, предполагает комплекс «организационно-правовых мер, обеспечивающих должную стабильность валютной сферы и защиту ее от валютных кризисов»[460]. Предлагаются и элементы валютно-правовых режимов[461].

Традиционно выделяют такие валютно-правовые режим, как:

1. режим валютной монополии;

2. режим валютных ограничений;

---

[459] Хаменушко И. В. Указ соч. С. 58.

[460] Артемов Н. М. Валютное регулирование в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид наук. — М., 2002. С. 4

[461] Например, А. С. Куликов, характеризуя валютно-правовой режим в узком смысле, т.е. как ряжем осуществления валютной операции, отмечает, что такому режиму присущи такие элементы как: система валютных ограничений (запретов); система разрешительных (дозволительных) мер; валютные операции, осуществляемые с учётом существующей системы валютных ограничений; валютные операции, ограничения по осуществлению которых отсутствуют; порядок реализации мер валютного регулирования, включая порядок осуществления всех и каждой валютной операции; меры валютного контроля. Куликов А. С. Финансово-правовой режим валютных операций в Российской Федерации: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2013. С. 10.

3. режим, в рамках которого валютные ограничения не устанавливаются[462].

Полностью соглашаясь с подобной классификацией, уточним, однако, что она характеризует подходы, которые то или иное государство может избрать для себя в рамках общего режима правового регулирования валютных отношений. Между тем, следует утверждать, 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.

Следует констатировать, что российский режим валютного регулирования за очень короткий срок поменял вектор своего развития, перейдя от постепенной либерализации, к прямо противоположному процессу, который можно именовать «консерватизацией». Сказанное явилось прямым следствием введения экономических санкций со стороны недружественных государств и международных организаций[463].

Среди указанных санкций можно выделить следующие:

– ограничение («заморозка») доступа к международным валютным резервам Российской Федерации, размещенных на территории недружественных государств;

---

[462] Артемов Н. М. Валютное регулирование в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид наук. – М., 2002. С. 14-15.

[463] Изложенные материалы параграфа основываются на статье автора: 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. 64 – 68.

– отключение ряда Российских банков от международной системы передачи финансовых сообщений SWIFT;

– запрет на продажу, поставку, передачу или экспорт банкнот, выраженных в долларах и евро[464];

– приостановление деятельности на территории Российской Федерации со стороны ряда иностранных организаций, опосредовавших оказание платежных услуг, в том числе операторов платежных систем (Visa и Mastercard), кредитных организаций (Western Union), поставщиков платежных приложений (Apple (платежное приложение ApplePay) и Google (платежное приложение GooglePay)[465];

– введение так называемых «полных блокирующих санкций» («full blocking sanctions») посредством включения российских кредитных организаций в американский перечень лиц, особо определенных с учетом их национальной принадлежности, и лиц, на имущество которых наложен арест (Specially Designated Nationals And Blocked Persons List)[466], а также введение сходного запрета со стороны ЕС на осуществление любых транзакций с участием европейских компаний с 45 российскими банками[467];

– запрет на участие в любых транзакциях (включая валютные) с участием Банка России, Фонда национального благосостояния Российской Федерации или Министерства финансов Российской Федерации[468];

– запрет на участие финансовых учреждений США на первичном и вторичном рынке рублевых и нерублевых облигаций, выпущенных Банком России, Фондом

---

[464] Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева, А. А. Ситник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025. С. 145 – 146.

[465] См.: Гаврилова З. Ю. Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2025. С. 69 – 71.

[466] По состоянию на 1 августа 2025 года в данный перечень входило 48 российских кредитных организаций Какие банки находятся под санкциями — полный список // URL: https://www.glavbukh.ru/art/386873-kakie-banki-nahodyatsya-pod-sanktsiyami-polnyy-spisok/ (дата обращения: 16.08.2025); Sanctions List Search (OFAC) // URL: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/ (дата обращения: 16.08.2025).

[467] ЕС принимает 18-й пакет санкций против России // URL: https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/ip-25-1840_ru.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

[468] OFAC Directive 4 (as amended) under Executive Order 14024 — Prohibitions Related to Transactions Involving the Central Bank, the National Wealth Fund, and the Ministry of Finance of the Russian Federation // URL: https://ofac.treasury.gov/media/918806/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

национального благосостояния Российской Федерации или Министерством финансов Российской Федерации[469];

– запрет для финансовых учреждений США открывать и вести корреспонденсткие счета в интересах или от имени российских иностранных финансовых учреждений, а также запрет на обработку транзакций с их участием[470].

– запрет для российских граждан владеть, контролировать или занимать какие-либо должности в органах управления юридических лиц, организаций или органов, предоставляющих услуги, связанные с открытием криптовалютных кошельков[471];

– запрет на поставку программного обеспечения, используемого в рамках банковской деятельности[472], а также ряд иных ограничений и запретов.

В целях противодействия перечисленным и некоторым иным экономическим санкциям Российская Федерация предприняла меры правового, экономического, технологического и политического характера. Так, пп. «а» п. 6 ст. 8 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» и Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» (далее – Закон № 281-ФЗ)[473] наделяют Президента РФ правом принимать решение о введении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации, ее интересов и защиты прав российских организаций и граждан. Указанные меры принимаются на основании предложений, вносимых главе государства Советом Безопасности РФ, Правительством РФ, Государственной Думой или Советом Федерации Федерального Собрания РФ[474].

---

[469] Russian Harmful Foreign Activities Sanctions (OFAC) — Overview and FAQs // URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/6626#:~:text=Under%20the%20Russia%2Drelated%20CAPTA,subject%20to%20the%20prohibitions%20of (дата обращения: 16.08.2025).

[470] OFAC Directive 2 under Executive Order 14024 — Prohibitions Related to Correspondent or Payable-Through Accounts and Processing of Transactions Involving Certain Foreign Financial Institutions // URL: https://ofac.treasury.gov/media/918471/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

[471] EU sanctions against Russia explained // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#individual (дата обращения: 25.02.2024).

[472] ЕС принимает 18-й пакет санкций против России // URL: https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/ip-25-1840_ru.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

[473] СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

[474] ч. 1 и 2 ст. 3.1 Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах».

Соответствующие специальные экономические меры могут предусматривать запрет на совершение действий в отношении блокируемых лиц[475] и (или) возложение обязанности совершения действий, а также другие виды ограничений[476]. В свою очередь, Закон № 127-ФЗ предоставляет Президенту РФ полномочия применять меры воздействия (противодействия), направленные на обеспечение экономического суверенитета и экономической безопасности[477]. Исходя из содержания указанных мер, следует согласиться с мнением З. Ю. Гавриловой о том, что содержательно они относятся к мерам валютного регулирования[478], а еще точнее, к валютным ограничениям. К таким мерам, в частности, относятся дополнительные запреты и/или ограничения на осуществление (исполнение) отдельных сделок и операций (в том числе валютных операций), обязательная продажа части валютной выручки, обязанность по получению специального разрешения на проведения тех или иных операций, дополнительные меры валютного контроля, необходимость открытия специальных счетов и проведения отдельных операций (в том числе валютных операций) с их использованием, замораживание (блокирование) денежных средств и (или) иного имущества, а также ряд иных мер, перечень которых носит открытый характер. Кроме того, ч. 3 ст. 4.2. Закона № 127-ФЗ наделяет Президента РФ делегировать отдельные полномочия в рассматриваемой сфере Правительству РФ и Банку России.

Начиная с февраля 2022 года, в числе прочих, были введены следующие меры воздействия (противодействия):

---

[475] Согласно ч. 2.1. ст. 3 Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» под блокируемыми лицами понимаются: 1) иностранные государства, и (или) иностранные организации, и (или) иностранные граждане, и (или) лица без гражданства, определяемые в соответствии со ст. 4 данного Федерального закона; 2) юридические лица, подконтрольные иностранным организациям, и (или) иностранным гражданам, и (или) лицам без гражданства.

[476] ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах».

[477] Ст. 4.2. Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»

[478] Гаврилова З. Ю. Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2025. С. 13.

– обязательная продажа валютной выручки, размер которой определяется Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее – Правительственная комиссия), а сроки – Советом директоров Банка России. Изначально данное ограничение коснулось всех участников внешнеэкономической деятельности, в настоящее время такая обязанность распространяется лишь на отдельных экспортеров, перечень которых установлен закрытым указом Президента РФ[479];

– лимит на снятие американской и европейской валюты (в эквиваленте 10 тыс. долларов США) физическими лицами со счетов и вкладов, открытых в соответствующих валютах в российских банках до 9 марта 2022 года. Сумма превышающая указанный лимит может быть выдана в российской национальной валюте. При этом банкам запрещено взимать комиссию за проведение указанных операций[480];

– запрет на выдачу юридическим лицам-нерезидентам наличных денег в валютах недружественных государств (долларах США, евро, фунтах стерлингов, японских иенах). Ограничение не распространяется на выдачу денежных средств на командировочные расходы[481];

– ограничение возможности купли-продажи американской и европейской валюты через уполномоченные банки – кредитные организации могут продавать только доллары США и евро, поступившие в их кассы после 9 апреля 2022 года[482];

---

[479] Режим обязательной продажи части валютной выручки — экспортёры обязаны продавать на внутреннем рынке не менее 90 % валютной выручки, зачисленной на счета в российских банках // URL: https://www.interfax.ru/business/1027259 (дата обращения: 16.08.2025).

[480] Режим обязательной продажи части валютной выручки экспортеров продлен на год // URL: https://www.interfax.ru/business/1027259 (дата обращения: 16.08.2025).

[481] Не более 5 тыс. долларов США или эквивалентную сумму в евро, фунтах стерлингов, японских иенах. Банк России сохранил ограничения на снятие наличной иностранной валюты до 9 сентября 2025 года // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=23435 (дата обращения: 16.08.2025).

[482] Банк России продлил ограничения на снятие наличной иностранной валюты еще на 6 месяцев, до 9 марта 2023 года // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=14059
(дата обращения: 16.08.2025).

– запрет на вывоз с территории Российской Федерации иностранной валюты и (или) денежных инструментов в иностранной валюте в сумме, превышающей эквивалент 10 тыс. долларов США[483];

– запрет (по общему правилу) на предоставление резидентами в пользу нерезидентов иностранной валюты по договорам займа, а также на зачисление резидентами иностранной валюты на свои счета (вклады), открытых в расположенных за пределами территории Российской Федерации банках и иных организациях финансового рынка[484]

– временный порядок исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами[485] – для выполнения своих финансовых обязательств (по кредитам, займам, финансовым инструментам) перед иностранными кредиторами российские валютные резиденты могут по своему заявлению открывать на имя указанных кредиторов специальные счета (типа «С») и погашать свои обязательства посредством перевода на них денежных средств в российской валюте[486];

– иные валютные ограничения.

---

[483] Подпункт «ж» п. 1 Указа Президента РФ от 01.03.2022 № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1466.

[484] А также осуществление переводов денежных средств без открытия банковского счета с использованием электронных средств платежа, предоставленных иностранными поставщиками платежных услуг. См.:
Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций».

[485] На основании п. 1 Указа Президента РФ от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» установлен временный порядок исполнения Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, резидентами (должники) обязательств по кредитам и займам, финансовым инструментам перед иностранными кредиторами, являющимися иностранными лицами, связанными с иностранными государствами, которые совершают в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия (в том числе если такие иностранные лица имеют гражданство этих государств, местом их регистрации, местом преимущественного ведения ими хозяйственной деятельности или местом преимущественного извлечения ими прибыли от деятельности являются эти государства), или лицами, которые находятся под контролем указанных иностранных лиц, независимо от места их регистрации (за исключением случаев, если местом их регистрации является Российская Федерация) или места преимущественного ведения ими хозяйственной деятельности.

[486] Указ Президента РФ от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами».

На основании сказанного можно сделать ряд выводов[487]. Так, в настоящее время главными задачами валютного регулирования стали: 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.

В условиях противодействия экономическим санкциям государству приходится отступать от традиционных подходов к правовому регулированию общественных отношений, что в обычных условиях могло бы трактоваться как нарушение основополагающих принципов права. Так, в целях обеспечения гибкости валютного регулирования некоторые аспекты валютных отношений (в частности, установление процента обязательной продажи части валютной выручки и сроков осуществления такой продажи) могут определяться актами, не носящими нормативный характер (решениями Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации и Совета директоров Банка России), а нормативные правовые акты могут не публиковаться (как в случае с Указом Президента РФ «Об осуществлении обязательной продажи выручки в иностранной валюте, получаемой отдельными российскими экспортёрами по внешнеторговым договорам (контрактам)») в целях защиты прав и законных интересов российских резидентов[488]. Вместе с тем, экзистенциальный характер угроз, которые несет за собой глобальное противостояние России и стран коллективного Запада, обуславливает необходимость изыскания новых подходов к регулированию общественных отношений. Право не следует оценивать исключительно с точки зрения формального подхода – оно должно обеспечивать

---

[487] Представленные далее материалы параграфа основываются на статье автора: 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. 68 – 69.

[488] Гаврилова З. Ю. Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2025. С. 10, 130 – 131.

гибкость регулирования общественных отношений с учетом всех складывающихся обстоятельств. В то же время недопустим и волюнтаризм. Валютное регулирование должно быть направлено на защиту публичного интереса и при этом в необходимой степени учитывать интересы частных субъектов.

Необходимо отметить и тот факт, что большинство введенных за последнее время валютных ограничений прямо не предусмотрено Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» – они введены на основании упомянутых выше Закона № 281-ФЗ и Закона № 127-ФЗ. При этом, как отмечается в науке, ведущую роль в правовом регулировании валютных отношений стали играть подзаконные нормативные правовые акты – в первую очередь Президента РФ[489].

Действующий Закон № 173-ФЗ с момента принятия претерпел неоднократные существенные изменения, в связи с чем он более не воспринимается как целостный акт (даже на уровне нумерации пунктов, частей и статей указанного закона). Кроме того, он не обеспечивает необходимой вариативности регулирования валютных отношений (как уже было сказано, в условиях экстраординарной ситуации валютные ограничения, под именем специальных экономических мер, были установлены на основе положений других законов), 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 (несмотря на всю спорность термина «недружественный», нельзя не учитывать объективной реальности в рамках которой ряд государств и международных организаций целенаправленно стремятся нанести ущерб Российской Федерации, ее гражданам и юридическим лицам). В связи с этим

[489] Гаврилова З. Ю. Указ. соч. С. 9, 80.

следует констатировать необходимость разработки и принятия нового Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

Как бы то ни было, несмотря на то, что большинство введенных после 2022 года ограничений носит временный характер, следует понимать, что произошедший слом международных отношений не позволяет вернуться к либерализации валютного законодательства в ближайшей перспективе. Более того, построение новой мировой финансовой системы потребует новых подходов к регулированию финансовых отношений, в рамках которого валютное регулирование и валютный контроль будут играть ведущую роль, но только при условии модернизации валютного законодательства, которое должно соответствовать текущему состоянию общественных отношений, обеспечивать защиту национальных интересов и финансового суверенитета страны[490]. Полагаем, что одним из направлений указанной работы должно стать совершенствование механизма валютного регулирования операций с принципиально новыми платежными инструментами – криптовалютами и цифровыми валютами центральных банков.

На сегодняшний день валютное законодательство не обеспечивает эффективного регулирования общественных отношений, связанных с обращением криптовалют (цифровых валют), в том числе в рамках внешнеэкономических отношений. В то же время данная проблема в настоящее время характерна для финансового законодательства в целом.

Необходимо начать с того, что российский законодатель для обозначения криптовалют выбрал неоднозначный и противоречивый термин «цифровая валюта». На сегодняшний день определение рассматриваемого объекта правового регулирования закрепляется в ч. 3 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» (далее –

---

[490] Изложенные материалы параграфа основываются на статье автора: 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. 68 – 69.

Закон № 259-ФЗ)[491]. Исходя из легального определения можно вывести ряд признаков, присущих цифровым валютам, заключающиеся в том, что данные объекты:

– не являются валютой какого бы то ни было государства;

– выполняют две основные функции – средства платежа и инвестиций;

– представляют собой совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения);

– в отношении них отсутствует обязанное лицо.

В науке неоднократно критиковался термин «цифровая валюта». Так, А. В. Турбанов указывал на необоснованность употребления слова «валюта» применительно к рассматриваемому объекту. Кроме того, автор обоснованно подчеркивал, что по сути в Законе № 259-ФЗ «идет речь о так называемой «криптовалюте» (ст. 14), т. е. о денежном суррогате»[492]. Действительно анализ судебной практики показывает, что суды используют термины «цифровая валюта» и «криптовалюта» в качестве синонимов[493]. При этом есть также судебные решения в которых криптовалюта рассматривается в качестве разновидности цифровой валюты[494]. Кроме того, в документах различных международных организаций и зарубежных регуляторов чаще всего употребляются такие понятия как

---

[491] 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 и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам.

[492] Турбанов А. В. Цифровой рубль как законное платежное средство // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 1. С. 59.

[493] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.05.2023 № Ф01-1789/2023 по делу № А79-9002/2021; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16.06.2025 № Ф04-1062/2025 по делу № А45-31114/2023.

В этой связи в настоящей работе термины «цифровая валюта» и «криптовалюта» будут использовать также как синонимы.

[494] Как отмечено в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 17.10.2024 № Ф03-4600/2024 по делу № А51-21353/2021 «из общедоступных источников в сети “Интернет” усматривается, что криптовалюта является разновидностью цифровой валюты, учет которой обеспечивает децентрализованная платежная система в отсутствие администратора, работающая в автоматическом режиме, и не имеющая какой-либо особой материальной или электронной формы».

«криптовалюта»[495], «виртуальные активы»[496], «криптоактивы»[497] и т.д. Сказанное позволяет сделать вывод об отсутствии единообразия в терминологическом аппарате.

Применительно к рассматриваемому в рамках настоящего параграфа вопросу, следует отметить значительный потенциал использования криптовалют для проведения внешнеэкономических расчетов и, следовательно, противодействия экономическим санкциям недружественных государств. Правовые основы использования цифровых валют в трансграничных расчетах были заложены Федеральным законом от 08.08.2024 № 223-ФЗ[498], который внес изменения и дополнения в Закон № 173-ФЗ и Закон № 259-ФЗ. На основании новых норм, Банк России получил право вводить специальное регулирование общественных отношений, возникающих в процессе обращения цифровой валюты. Такое регулирование устанавливается программой экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, утверждаемой нормативным актом Центрального банка Российской Федерации[499], подлежащим согласованию с Правительством РФ. В частности, в рамках экспериментального правового режима (далее также – ЭПР) допустимо изменять или исключать действие положений валютного законодательства в части используемых терминов, прав и обязанностей участников валютных правоотношений, правил проведения операций с цифровыми валютами[500]. Заметим, что Банк России опубликовал на своем официальном сайте

---

[495] What to Know About Cryptocurrency and Scams (FTC) — Consumer Advice // URL: https://consumer.ftc.gov/articles/what-know-about-cryptocurrency-and-scams (дата обращения: 16.08.2025).

[496] Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers (FATF) // URL: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets.html (дата обращения: 16.08.2025).

[497] Disclosure of Cryptoasset Exposures // URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d580.htm (дата обращения: 16.08.2025).

[498] Федеральный закон от 08.08.2024 № 223-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4919.

[499] Статья 1.1. Закона № 259-ФЗ.

[500] В целях осуществления сделок с цифровой валютой положения данной программы, устанавливающие условия экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, могут изменять или исключать действие положений настоящего Федерального закона в части: 1) использования понятий "валютные ценности", "валютные операции"; 2) осуществления операций с цифровыми валютами, в том числе использования цифровой валюты в качестве средства платежа по внешнеторговым договорам (контрактам), заключенным между резидентами и нерезидентами, которые предусматривают передачу товаров, выполнение работ, оказание услуг, передачу информации и результатов интеллектуальной

информацию о том, что в марте 2025 года он «в соответствии с поручением Президента России направил для обсуждения в Правительство предложения о регулировании инвестиций в криптовалюты (цифровые валюты)»[501]. Между тем на сегодняшний день указанный ЭПР реализуется в закрытом режиме, что не позволяет провести его научный анализ в целях выявления возможных проблем, оценки совокупности применяемых правовых средств и решения вопроса о возможном распространении применяемой в рамках ЭПР модели правового регулирования на все операции с цифровой валютой. При этом можно заметить, что в целом подобный подход продолжает общую линию, характерную для антисанкционного регулирования последних лет, – для защиты прав и законных интересов субъектов, участвующих в эксперименте, информация о них, а также о ходе проведения ЭПР не подлежит публичной огласке.

Несмотря на закрытый характер реализации ЭПР следует указать на ряд правовых проблем, применения цифровых валют во внешнеэкономической деятельности, которые требуют своего разрешения.

Во-первых, легальное определение «цифровой валюты» не включает в себя такую разновидность криптовалют как стейблкоины. Как отмечается в Бюллетене Банка для международных расчетов, стейблкоины – это токены криптоактивов, которые обращаются в основном в общедоступных блокчейнах и стремятся поддерживать стабильную стоимость относительно базового актива[502]. В свою очередь, Банк Англии указывает на то, что стейблкоины обеспечены определённым активом или корзиной активов, которые используются для поддержания стабильной стоимости по отношению к этому активу[503]. В докладе Банка России «Стейблкойны: опыт использования и регулирования», определяется, что

деятельности, в том числе исключительных прав на них; 3) определения прав и обязанностей резидентов и нерезидентов при осуществлении ими валютных операций с цифровой валютой; 4) определения прав и обязанностей органов и агентов валютного контроля.

[501] Новый экспериментальный режим для сделок с криптовалютами (Банк России) // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=23448 (дата обращения: 16.08.2025).

[502] Stablecoin growth – policy challenges and approaches (BIS Bulletin No 108, 11 July 2025) // URL: https://www.bis.org/publ/bisbull108.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

[503] What are stablecoins and how do they work? // URL: https://www.bankofengland.co.uk/explainers/what-are-stablecoins-and-how-do-they-work (дата обращения: 16.08.2025).

стейблкоин – это «класс цифровых (виртуальных) активов, отличительной чертой которых является привязка их стоимости к стоимости какого-либо актива или корзины активов»[504]. В целом «стейблкоины» могут быть определены как криптовалюты, в отношении которых имеются обязанные по ним лица и стоимость которых определяется в зависимости от цены базового актива.

Наличие «якоря», к которому привязывается стоимость стейблкоина (денежных средств, золота или иного актива) позволяет сделать его более предсказуемым объектом инвестиций, в отличие от «классических» криптовалют, в частности Биткоина, отличающихся волатильностью. Банк России подчеркивает, что «как правило, стейблкойны привязаны к денежной единице»[505]. В качестве примера можно привести стейблкоины, стоимость которых привязана к курсу доллара США – USDT, выпускаемые компанией Tether Limited, и USDC, управляемые консорциумом, образованным компанией Circle[506]. Таким образом, у указанных стейблкоинов имеются обязанные по ним лица, в связи с чем они являются централизованными. Помимо этого, в обращении в настоящее время можно встретить и централизованные криптовалюты не привязанные к тому или иному активу. Например, к таким криптовалютам относятся XRP (контролируется Ripple Labs), IOTA (использует узлы-координаторы, контролируемые IOTA Foundation)[507], EOS (разработаны компанией Block.one, которая также владеет около 10 % токенов EOS)[508] и т.д. Таким образом, все приведенные выше примеры не входят в объем легального определения цифровых валют.

Как отмечается в докладе Банка России, «в международной повестке принято отмечать возможность доступа и совершения операций с помощью стейблкойнов

---

[504] Аналитический доклад Банка России «Концепция и классификация стейблкойнов» // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/162005/analytical_report_10072024.pdf (дата обращения: 16.08.2025). С. 58

[505] Стейблкойны: как на них смотрят регуляторы разных стран (Банк России) // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=18823 (дата обращения: 16.08.2025).

[506] USDC // URL: https://www.circle.com/usdc (дата обращения: 16.08.2025).

[507] Centralized Cryptocurrencies: What You Need To Know (Wealth Incubator) // URL: https://wealthincubator.com/centralized-cryptocurrencies-what-you-need-to-know/?utm_source=chatgpt.com (дата обращения: 16.08.2025).

[508] Who has control over the top four cryptocurrencies? // URL: https://medium.com/bexpro/who-has-control-over-the-top-four-cryptocurrencies-88e4c07717a2 (дата обращения: 16.08.2025).

как менее волатильного, чем криптовалюты, денежного суррогата, что дает определенные возможности в криптоиндустрии»[509]. Исходя из данной формулировки, можно сделать вывод, что регулятор разграничивает понятия «стейблкоин» и «криптовалюта». Одновременно с этим в судебной практике имеются решения, в которых суды квалифицировали активы, относящиеся к стейблкоинам (например, USDT) к цифровым валютам[510]. Сказанное еще раз подтверждает терминологическую неопределенность российского финансового законодательства, регулирующей общественные отношения, складывающиеся в процессе обращения цифровых валют.

Для решения указанной проблемы предлагается ввести в легальный оборот термин «централизованные обеспеченные цифровые валюты». В рассматриваемом случае отказ от англоязычного понятия «стейблкоин» произведен сознательно: в соответствии с Основами государственной языковой политики Российской Федерации[511] необоснованное использование в сферах официального общения иностранных слов, имеющих общеупотребительные аналоги в русском языке, и иностранных слов, не вошедших в нормативные словари, является одной из угроз в сфере государственной языковой политики. Полагаем, что выбранный нами термин является в достаточной степени репрезентативным и способен в полной мере заменить иноязычное заимствование.

Таким образом, основываясь на легальном определении цифровой валюты, предлагаем дополнить ст. 1 Закона № 259-ФЗ 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

---

[509] Аналитический доклад Банка России «Концепция и классификация стейблкойнов» // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/162005/analytical_report_10072024.pdf (дата обращения: 16.08.2025). С. 4.

[510] Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 04.10.2024 по делу № 88-23350/2024 (УИД 77RS0023-02-2023-014575-46) // СПС «КонсультантПлюс».

[511] Указ Президента РФ от 11.07.2025 № 474 «Об утверждении Основ государственной языковой политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 28. Ст. 3958.

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».

Во-вторых, в Российской Федерации отсутствуют нормы, регулирующие порядок создания и функционирования отечественных организаторов торгов цифровыми валютами. В настоящее время субъекты внешнеэкономической деятельности вынуждены прибегать к услугам иностранных криптобирж. Парадоксально, но именно информация о рыночных котировках иностранных организаторов торговли (включая биржи) на сегодняшний день используется российскими налоговыми органами для целей определения налоговой базы по операциям с цифровой валютой[512]. Полагаем, что 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 то же время считаем, что на первоначальном этапе становления организованного рынка цифровых валют в Российской Федерации возможность проводить операции по покупке и продаже рассматриваемых объектов должна быть предоставлена только лицам, которые уже получили в установленном российским законодательством порядке лицензию биржи – это позволит избежать риска допуска к оказанию финансовых услуг субъектов, которые не смогут в долгосрочной перспективе обеспечить свою финансовую устойчивость, безопасность и бесперебойность проведения финансовых операций. В связи с этим предлагаем дополнить Закон № 259-ФЗ ст. 14.3, закрепляющей особенности правового статуса организаторов торгов, которых для целей указанного нормативного правового акта предлагается

[512] См.: ст. 282.3 НК РФ; На сайте ФНС России опубликована информация о рыночных котировках цифровых валют для майнеров. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/16156435/ (дата обращения: 16.08.2025).

именовать операторами обмена цифровыми валютами (приложение к диссертации). Закрепление норм, регулирующих порядок создания и функционирования российских организаторов торгов цифровыми валютами, позволит обеспечить оказание, 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.

В-третьих, необходимо внести изменения в правила осуществления внутреннего контроля кредитных организаций в целях противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (далее – ПОД/ФТ) за операциями, проводимыми с использованием цифровым валют. Дело в том, что все подобные операции, согласно утвержденному Банком России классификатором признаков, указывающих на необычный характер операции (сделки)[513], будут рассматриваться в качестве подозрительных для целей ПОД/ФТ. Так, имеются сведения о том, что в 2024 году кредитные организации в 1,3 раза стали чаще сообщать в Росфинмониторинг информацию об операциях с криптовалютой[514]. Следует понимать, что на сегодняшний день банки не проводят операций с криптовалютами и по коду 1190 в первую очередь передается информация о том, что клиент кредитной организации перевел другому лицу денежные средства за покупку криптовалюты. Считаем, что в целом подобный подход является оправданным, поскольку цифровые валюты вследствие непрозрачности проводимых с их использованием операций продолжают оставаться эффективным средством легализации преступных доходов и вывода капитала за рубеж. В то же время, полагаем, что в случае создания национальной инфраструктуры, опосредующей

[513] Положение Банка России от 18.06.2025 № 860-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации, филиала иностранного банка, через который иностранный банк осуществляет деятельность на территории Российской Федерации, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и экстремистской деятельности» // Вестник Банка России. 2025. № 34.

[514] Банки стали чаще уведомлять Росфинмониторинг об операциях с криптовалютой // URL: https://www.rbc.ru/crypto/news/67f7ca1e9a7947a206e541ae (дата обращения: 16.08.2025).

куплю-продажу криптовалюты, из-под действия рассматриваемого правила следует вывести крупнейших субъектов внешнеэкономической деятельности, которые приобрели цифровую валюту на российской бирже.

В целом же в контексте всего вышесказанного следует в полной мере согласиться с мнением Е. Л. Васяниной, что именно «неурегулированность операций с децентрализованной валютой привела к тому, что криптовалюта превратилась в инструмент нелегальной деятельности на финансовом рынке»[515]. Наличие значительных правовых лакун в правовом регулировании обращения цифровых валют способствует тому, данный инструмент работает не во благо российской экономики, а наоборот, используется для вывода капитала за рубеж и легализации преступных доходов.

Несмотря на отмеченный ранее потенциал использования криптовалют в рамках внешнеэкономической деятельности для противодействия экономическим санкциям, необходимо отметить, что недружественные государства стремятся купировать данный канал международных переводов. В частности, в рамках 18-го пакета санкций, принятых Европейским союзом был расширен запрет «на трансакции для финансовых операторов третьих стран, включая провайдеров криптоактивов, которые помогают обойти санкции»[516] российским лицам. В частности, введен запрет для европейских субъектов экономической деятельности совершать транзакции с участием соответствующих финансовых операторов[517].

Кроме того, ранее Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США выпустило предупреждение о возможности применения вторичных санкций к лицам, которые присоединились к российскому аналогу SWIFT – Системе передачи финансовых сообщений[518]. Помимо этого,

---

[515] Васянина Е. Л. О правовом обеспечении денежного обращения // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 2. С. 126 – 127.

[516] ЕС принимает 18-й пакет санкций против России // URL: https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/ip-25-1840_ru.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

[517] Там же.

[518] Sanctions Risk for Foreign Financial Institutions that Join Russian Financial Messaging System, System for Transfer of Financial Messages (OFAC Alert, 21 November 2024) // URL: https://ofac.treasury.gov/media/933656/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

указанный орган также опубликовал Рекомендации для иностранных финансовых учреждений, в которых предостерег их от пособничества в обходе антироссийских санкций. Управление отметило наличие у него полномочий «преследовать иностранные финансовые учреждения за участие в определенных транзакциях»[519], связанных с проведением или способствованием проведению любой значительной сделки или же предоставлением любых услуг «лицам, заблокированным в соответствии с Указом президента 14024»[520]. В частности, Управление вправе наложить на такие финансовые учреждения полные блокирующие санкции или же ввести запрет или ограничения на ведение корреспондентских счетов в США. В качестве финансовых услуг, предоставление которых российским лицам, находящимся под санкциями США, повлечет наложение на иностранные финансовые учреждения вторичных санкций рассматриваются: ведение счетов, перевод средств или предоставление других финансовых услуг (например, обработка платежей, торговое финансирование, страхование) любому лицу, заблокированному в соответствии с Указом Президента США 14024, включая российские финансовые учреждения[521], помощь компаниям или частным лицам в уклонении от санкций США в отношении российской военно-промышленного сектора, включая предложение создать альтернативные или непрозрачные платежные механизмы, изменение или удаление имен клиентов или другой соответствующей информации из платежных полей, сокрытие истинной цели платежей или сторон, участвующих в платежах, или иные действия по сокрытию конечной цели транзакций для уклонения от санкций[522].

---

[519] Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia's Military-Industrial Base (OFAC Sanctions Advisory, 12 June 2024) // URL: https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

[520] Executive Order 14024 of April 15, 2021. Blocking Property With Respect To Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation // URL: https://ofac.treasury.gov/media/57936/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

[521] За исключением отдельных операций, связанных с продовольствием, сельским хозяйством, медициной, энергетикой и телекоммуникациями.

[522] Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia's Military-Industrial Base (OFAC Sanctions Advisory, 12 June 2024) // URL: https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

Таким образом, как видно из сказанного выше, недружественные страны пытаются контролировать как традиционную платежную инфраструктуру, основанную на деятельности кредитных и иных финансовых организаций, платежных систем и систем передачи финансовых сообщений так и инновационную, связанную с расчетами в криптовалютах, значительным образом усложняя проведение трансграничных расчетов для российских организаций и физических лиц. Представляется, что еще одним инструментом противодействия экономическим санкциям могут стать расчеты в *цифровых валютах центральных банков*.

В отличие от криптовалют, цифровые валюты центрального банка (далее также – ЦВЦБ):

– выражены в денежной единице того или иного государства, т.е. являются законным платежным средством;

– выпускаются центральным банком страны, который является обязанным в отношении ЦВЦБ;

– обращаются в рамках создаваемой центральным банком инфраструктуры, что делает транзакции в ЦВЦБ прозрачными и контролируемыми.

В настоящее время множество стран мира находятся на разных стадиях внедрения своих ЦВЦБ – от изучения правовой природы и разработки концептуальной модели до практического внедрения. По имеющейся в открытом доступе информации процесс внедрения цифровых валют центральных банков на сегодняшний день находится на стадиях:

– изучения – в Бразилии, Мексике, Аргентине, Чили, Саудовской Аравии и т.д.;

– доказательства концепции – в США, Канаде, Японии, Австралии и т.д.;

– пилотирования проекта – в странах ЕС, КНР, Индие, Казахстане, Турции, Иране и ряде других стран;

– практического использования – в Зимбабве, Нигерии и на Багамских островах[523].

В Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, закладывающие основы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе обращения национальной цифровой валюты России – цифрового рубля[524], создана инфраструктура, обеспечивающая проведения операций с ЦВЦБ, и в настоящее время идет этап «пилотирования операций с реальными цифровыми рублями»[525], после окончания которого (предположительно с 1 сентября 2026 года)[526] предполагается массовое внедрение цифровой формы национальной валюты в оборот. Таким образом, с учетом того, что до окончания этапа пилотирования еще остается много времени и цифровой рубль не прошел апробирование в масштабах всей страны, пока еще рано говорить о практическом применении ЦВЦБ в трансграничных платежах. При этом нужно согласиться с мнением, согласно которому, «”цифровизация” рубля не способна в одночасье сделать российскую валюту конвертируемой»[527], что является важнейшим условием интернационализации рубля. Между тем уже сейчас идет разработка нескольких крупных проектов, обеспечивающих техническую возможность проведения трансграничных платежей в национальных валютах. Наиболее известными являются проекты mBridge и Dunbar, реализуемые при поддержке Банка для международных расчетов.

В рамках проекта mBridge (Multiple CBDC Bridge) происходит тестирование основанной на оригинальной технологии распределённого реестра (mBridge

---

[523] CBDC Tracker // URL: https://cbdctracker.org/ (дата обращения: 16.08.2025).

[524] Федеральный закон от 24.07.2023 № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5766; Федеральный закон от 24.07.2023 № 339-ФЗ «О внесении изменений в статьи 128 и 140 части первой, часть вторую и статьи 1128 и 1174 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 31 (ч. III). Ст. 576.; Положение Банка России от 03.08.2023 № 820-П «О платформе цифрового рубля» // Вестник Банка России. 2023. № 58.

[525] Цифровой рубль // URL: https://www.cbr.ru/fintech/dr/ (дата обращения: 16.08.2025).

[526] Массовое внедрение цифрового рубля начнется 1 сентября 2026 года // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=25772 (дата обращения: 16.08.2025).

[527] Гаврилова З. Ю. Механизм правового регулирования денежного обращения Российской Федерации в условиях противодействия международным санкциям : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2025. С. 154.

Ledger) платформы для оптовых трансграничных платежей с использованием ЦВЦБ. Проект реализуется с участием упомянутого выше Банка для международных расчетов, а также центральных банков КНР, Объединённых Арабских Эмиратов, Таиланда и Саудовской Аравии. Следует отметить, что 29 января 2024 года с использованием платформы mBridge была осуществлена первая операция по трансграничному переводу валюты ОАЭ (дирхама) в КНР[528]. Таким образом, в будущем названная платформа может обеспечить возможность проведения трансграниных платежей, минуя SWIFT и конвертацию национальных валют в доллары США[529].

Параллельно с этим Банк для международных расчетов совместно с центральными банками Австралии, Малайзии, Сингапура и Южной Африки тестирует в рамках проекта Dunbar прототип схожей «мультивалютной единой платежной платформы»[530] (multi-currency common settlement platform), которая в перспективе позволит «сторонам совершать платежи друг другу в разных валютах напрямую, без необходимости участия посредников, таких как банки-корреспонденты»[531]. Таким образом, указанная платформа также сделает возможным проведение трансграничных операций между финансовыми учреждениями в национальных валютах.

Таким образом, уже сегодня наблюдается тенденция к дедолларизации международных расчетов, основными проводниками которой являются государства так называемого «глобального Юга», представленных в первую очередь странами-участницами БРИКС. Можно предположить, что будущая мировая финансовая система будет поделена на два основных «блока» – условно «коллективного Запада» и «глобального Юга». Это не означает, что соответствующие «блоки» будут существовать как закрытые системы, никак не

---

[528] ОАЭ инициировали первый в истории трансграничный платеж в цифровых дирхамах // URL: https://businessemirates.ae/N035304/ (дата обращения: 16.08.2025).
[529] The mBridge Project: a Game-Changer for Global Finance // URL: https://www.orfonline.org/expert-speak/the-mbridge-project-a-game-changer-for-global-finance (дата обращения: 16.08.2025).
[530] Project Dunbar: International settlements using multi-CBDCs // URL: https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc/dunbar.htm (дата обращения: 16.08.2025).
[531] Там же.

связанные между собой, не зависящие друг от друга и функционирующие автономно. Финансы всегда стремятся туда, где они, с одной стороны, смогут обеспечить получение большей прибыли, а с другой – будут наилучшим образом защищены от финансовых, правовых и иных рисков. Более того, наблюдаемое в настоящее время геополитическое противостояние между странами, входящими в указанные выше «блоки» – всего лишь попытка государств «коллективного Запада» защитить свои экономические интересы и обеспечить свое дальнейшее доминирование (экономическое, финансовое, технологическое и т.д.). В противовес этому, финансовая система «глобального Юга» будет ориентирована на интересы стран, которые не являются основными бенефициарами существовавшей до недавнего времени мировой финансовой системы. Можно предположить, что финансовая система «глобального Юга» будет основана на применении национальных валют (взамен доллару и евро) в рамках трансграничных расчетов, создании новых международных финансовых институтов и депозитарного расчетного хаба, применении инновационных финансовых технологий, которые позволят преодолеть монополию западных финансовых учреждений на мировом рынке финансовых услуг[532].

[532] 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. 69.

Заключение

Суверенитет зачастую воспринимается в качестве хорошо изученной, исчерпанной в плане научного осмысления категории. Действительно, правовой и философской природе суверенитета посвящено значительное количество научных трудов величайших умов человечества, и любое новое исследование обречено на повторение сказанного. Подобному восприятию также способствуют сниженный эмпирический уровень проблематики и имманентно присущее ученым желание исследовать новые явления и категории – это подтверждается возросшим за последнее время количеством научных работ, посвященных проблемам правового регулирования в условиях цифровизации, климатических изменений, внедрением концепции устойчивого развития и т.д. В то же время, тематика суверенитета и его правового обеспечения неизменно выходит на передний план в периоды, когда внутренние и внешние факторы создают реальную угрозу не только стабильности государства, но и самому факту его существования. Сказанное в полной мере соответствует текущему моменту времени.

Суверенитет неделим, но имеет разные грани своего преломления, отражающие аспекты верховенства и независимости государства в рамках тех или иных отношений – в связи с этим выделяют информационный, технологический, культурный, продовольственный, энергетический и иные виды суверенитета. В силу текущей геополитической обстановки, а также вызовов, бросаемых устойчивости финансовой системы новыми технологиями, на передний план выходят проблемы обеспечения финансового суверенитета, который можно рассматривать в качестве разновидности суверенитета экономического.

Установлено, что учения о суверенитете и финансах развивались параллельно и исторически отчетливо выкристаллизовывались в период формирования централизованных абсолютистских монархий, в рамках которых и появляется государство в его современном виде. Между тем, приходится признать, что до последнего времени в науке финансового права было не сформировано в

полной мере оригинального, отвечающего потребностям данной отрасли знаний учения о финансовом суверенитете. Представляется, что во многом подобное положение предопределилось исторически. Так, в учебниках дореволюционных классиков финансового права обрывочно уделялось внимание проблемам финансового верховенства. В то же время теория финансового суверенитета все еще находилась в зачаточном состоянии. Для советской финансово-правовой науки вопросы финансового суверенитета не были на переднем плане в силу официальной идеологии – государство в целом воспринималось как пережиток капиталистического строя и необходимое зло в переходный к коммунизму стадии. В первые же десятилетия образования Российской Федерации отечественная финансово-правовая наука столкнулась с трудно разрешимыми проблемами – необходимо было скорректировать теоретические постулаты о предмете, методе и системе названной отрасли права под новые реалии рыночных отношений. Можно констатировать, что только сейчас, под воздействием беспрецедентных внешнеполитических вызовов сложились условия для формирования российской теории финансового суверенитета, основанной на отечественных правовых традициях. В контексте сказанного, следует, однако, подчеркнуть, что изучаемая проблематика не сводится только к аспектам противодействия экономическим санкциям, принятым со стороны недружественных государств и международных организаций – политическая обстановка меняется, а фундаментальные научные конструкции должны отвечать потребностям независимо от конъюнктуры.

Проведенное исследование позволило определить финансовый суверенитет как свойство государства, проявляющееся в его реальной способности обеспечить верховенство финансового законодательства, самостоятельность 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.

Установлено, что в научных исследованиях, посвященных тематике финансового суверенитета, в первую очередь рассматривается деятельность

законодательной и исполнительной ветвей власти по обеспечению финансового суверенитета и недостаточное внимание уделяется власти судебной. Независимая судебная власть – залог суверенитета. 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.

Применительно к финансовому суверенитету в сфере денежного обращения следует отметить, что его центральным элементом является исключительное право государства, действующего в лице Банка России, на осуществление денежной эмиссии – именно из данного права проистекают все иные полномочия публичной власти в данной сфере. Между тем при характеристике денежного суверенитета не следует ограничиваться лишь указанием на эмиссионное право.

Отмечено, что основной целью осуществления государством исключительных прав в сфере регулирования денежного обращения выступает обеспечение устойчивости национальной валюты. Государство реализует исключительные права, связанные с регулированием денежного обращения, в публичном интересе.

Кроме того, сделано заключение, что, исходя из превалирующей в настоящее время в науке финансового права концепции, правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере денежного обращения, осуществляется в рамках единого правового образования – подотрасли, которую обычно именуют правом денежного обращения или эмиссионным правом. На основании этого можно сделать вывод, что денежный суверенитет распространяется на все аспекты денежного обращения – включая валютное регулирование и правовые основы организации и функционирования национальной платежной системы.

Определено, что суверенитет в сфере денежного обращения – это объективно существующая, реальная возможность государства 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.

В свою очередь, финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения может быть рассмотрено с позиции узкого и широкого подхода. В первом случае рассматриваемая категория ограничивается фактом принятия правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере денежного обращения. С точки зрения широкого подхода финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения 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.

Главная 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. Задачи финансово-правового обеспечения денежного суверенитета заключаются в гарантировании соблюдения субъектами правоотношений исключительного правового режима российского рубля, включая его монопольное выполнение функции законного платёжного средства на территории Российской Федерации, сохранении

покупательной способности национальной валюты, защите национальной валюты от ограничительных мер, введенных со стороны недружественных государств и международных организаций, поддержании устойчивости и развития денежной системы в целом и национальной платежной системы в частности и ряде иных задач.

Финансово-правовое обеспечение государственного суверенитета в сфере денежного обращения основывается как на общеотраслевых принципах финансового права (принципе федерализма, законности, плановости, приоритета публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, единства финансовой системы) и специальных принципах (системности, риск-ориентированности, эффективности, дифференциации правовых средств, транспарентности).

Институциональную подсистему финансово-правового обеспечения государственного денежного суверенитета составляют органы публичной власти, осуществляющие полномочия по регулированию общественных отношений в области денежного обращения: Президент РФ, Правительство РФ, Министерство финансов России, Банк России и ряд иных органов.

Финансово-правовое обеспечение государственного денежного суверенитета связано с дифференциацией правовых режимов, позволяющей обеспечить вариативность правового регулирования общественных отношений в сфере денежного обращения. В частности, можно разграничить правовые режимы обеспечения внутреннего и внешнего финансового суверенитета в сфере денежного обращения.

Внутренний финансовый суверенитет в сфере денежного обращения проявляется в верховенстве государственных властных решений, связанных с реализацией права на эмиссию денег, установление официальных курсов иностранных валют по отношению к валюте России, выработку и принятие основных направлений денежно-кредитной политики, а также регулирование порядка проведения операций с национальной и иностранной валютой в наличной

и безналичной формах, а также, в установленных законом случаях, и иных объектов, выполняющих функции денег.

Подчёркивается, что денежно-кредитная политика тесно связана с финансовым правом. 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.

Внешний финансовый суверенитет в сфере денежного обращения проявляется в независимости государства при решении вопросов организации денежного обращения при взаимодействии с иностранными государствами и международными организациями. Он проявляется в устойчивости денежной системы к «внешним шокам», самостоятельном проведении денежно-кредитной политики со стороны уполномоченных на то органов публичной власти, 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 и т. д.

Установлено, что действующее валютное законодательство не отвечает потребностям времени и не способно эффективно защищать национальные интересы России в рамках валютных отношений. Так, Закон № 173-ФЗ не обеспечивает необходимой вариативности регулирования валютных отношений, не раскрывает правовой статус ряда 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, а также обладает рядом иных системных проблем. На основании этого можно сделать заключение о необходимости разработки и принятия нового Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

Представляется, что дальнейший курс на внедрение отечественных платежных технологий, применение национальных валют (отличных от доллара и евро) во взаимной торговле с другими странами, применение цифровых валют центральных банков в рамках внешнеэкономической деятельности позволит укрепить статус Российской Федерации как независимого и равноправного участника международных валютных и платежных отношений.

Список литературы

I. Конституция РФ, международные соглашения, законы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // РГ. — 1993. — 25 декабря.

2. Статьи соглашения Международного Валютного Фонда, принятые на международной валютно-финансовой конференции Организации Объединенных Наций в Бреттон-Вудсе штат Нью-Хэмпшир (США) 22.07.1944.

3. Соглашение о согласованном развитии международных транспортных коридоров, проходящих по территории государств-участников СНГ (Заключено в г. Ялте 20.11.2009) // Бюллетень международных договоров. — 2011. — № 4. — С. 13 – 18.

4. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия (подписан в г. Москве 17.09.2008) // Бюллетень международных договоров. — 2009. — № 5. — С. 59 — 65.

5. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия (подписан в г. Москве 17.09.2008) // Бюллетень международных договоров. — 2009. — № 5. — С. 68 — 74.

6. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2020. — № 45. — Ст. 7061.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

11. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. — 1995. — № 50. — Ст. 4873.

12. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. — 2001. — № 33 (ч. I). — Ст. 3418.

13. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.

14. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. — 2002. — № 43. — Ст. 4190.

15. Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 21. — Ст. 1957.

16. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. — 2003. — № 50. — Ст. 4859.

17. Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» // СЗ РФ. — 2007. — № 1 (1 ч.). — Ст. 44.

18. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. — 2011. — № 27. — Ст. 3872.

19. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. — 2011. — № 50. — Ст. 7344.

20. Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СЗ РФ. — 2018. — № 24. — Ст. 3394.

21. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2020. — № 31 (часть I). — Ст. 5018.

22. Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2021. — № 1 (часть I). — Ст. 31.

23. Федеральный закон от 24.07.2023 № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2023. — № 31 (ч. III). — Ст. 5766.

24. Федеральный закон от 24.07.2023 № 339-ФЗ «О внесении изменений в статьи 128 и 140 части первой, часть вторую и статьи 1128 и 1174 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2023. — № 31 (ч. III). — Ст. 576.

25. Федеральный закон от 08.08.2024 № 223-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2024. — № 33 (ч. I). — Ст. 4919.

II. Подзаконные нормативные правовые акты и иные официальные документы

26. Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций» // СЗ РФ. — 2022. — № 10. — Ст. 1465.

27. Указа Президента РФ от 01.03.2022 № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2022. — № 10. — Ст. 1466.

28. Указ Президента РФ от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // СЗ РФ. — 2022. — № 10. — Ст. 1472.

29. Указ Президента РФ от 11.07.2025 № 474 «Об утверждении Основ государственной языковой политики Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2025. — № 28. — Ст. 3958.

30. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3258.

31. Постановление Правительства РФ от 23.09.2020 №1516 «Об утверждении перечня услуг, при оказании которых резиденты вправе не зачислять на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранную валюту или валюту Российской Федерации в случае проведения зачета встречных требований по обязательствам, вытекающим из заключенных между резидентами и нерезидентами внешнеторговых договоров (контрактов), условиями которых предусмотрено оказание нерезидентам услуг» // СЗ РФ. — 2020. — № 39. — Ст. 6086.

32. Постановление Правительства РФ от 26.09.2017 № 1160 «Об утверждении Правил представления органами и агентами валютного контроля в уполномоченные Правительством Российской Федерации органы валютного контроля (Федеральную таможенную службу и Федеральную налоговую службу) необходимых для осуществления их функций документов и информации и внесении изменений в Правила представления резидентами и нерезидентами подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций уполномоченным Правительством Российской Федерации органам валютного контроля» // СЗ РФ. — 2017. — № 40. — Ст. 5865.

33. Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1365 «О порядке представления физическими лицами - резидентами налоговым органам отчетов о движении денежных средств и иных финансовых активов по счетам (вкладам) в банках и иных организациях финансового рынка, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и о переводах денежных средств без открытия банковского счета с использованием электронных средств платежа, предоставленных иностранными поставщиками платежных услуг» // СЗ РФ. — 2015. — № 52 (часть I). — Ст. 7601.

34. Приказ Минфина России от 22.07.2013 № 69н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой

государственной услуги по ведению Государственного реестра контрольно-кассовой техники» // РГ. — 2014. — № 54.

35. Приказ Минфина России от 01.03.2022 № 81 «Об утверждении индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники, в том числе за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей» // https://www.nalog.gov.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/minfin/minfin81_010322.pdf.

36. Указание Банка России от 11.03.2014 № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. — 2014. — № 46.

37. Положение Банка России от 29.01.2018 № 630-П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации» // Вестник Банка России. — 2018. — № 51.

38. Указание Банка России от 09.12.2019 № 5348-У «О правилах наличных расчетов» // Вестник Банка России. — 2020. — № 29.

39. Положение Банка России от 24.09.2020 № 732-П «О платежной системе Банка России» // Вестник Банка России. — 2020. — № 91 — 92.

40. Положение Банка России от 29.06.2021 № 762-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» // Вестник Банка России. — 2021. — № 62.

41. Положение Банка России от 03.08.2023 № 820-П «О платформе цифрового рубля» // Вестник Банка России. — 2023. — № 58.

42. Указание Банка России от 02.12.2024 № 6956-У «О порядке установления и опубликования Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. — 2024. — № 57.

43. Положение Банка России от 18.06.2025 № 860-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации, филиала иностранного банка, через который иностранный банк осуществляет деятельность на территории Российской Федерации, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и экстремистской деятельности» // Вестник Банка России. — 2025. — № 34.

44. Телеграмма Банка России от 08.01.1992 № 19/1-007 «Об использовании рыночного курса иностранных валют» // Закон. — 1994. — № 8.

45. Сообщение Банка России от 03.07.1992 «Об изменении системы котировки курсов иностранных валют» // РГ. — 1992. — № 151.

46. Директива Минобороны РФ от 12.07.1997 № Д-10 «О совершенствовании работы по обеспечению безопасности военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

47. Стратегия развития национальной платежной системы на 2021 – 2023 годы // URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/120210/strategy_nps_2021-2023.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

48. Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2010 № 1285-р «Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте» // СЗ РФ. — 2010. — № 32. — Ст. 4359.

49. Информация Роспотребнадзора «О введении в обращение банкнот Банка России образца 2017 года номиналом 200 и 2000 рублей» // СПС «КонсультантПлюс».

50. ГОСТ Р 22.0.04-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 11.09.2020 № 643-ст).

51. ГОСТ Р 22.0.05-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения) (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 11.09.2020 № 644-ст).

52. Основные направления развития наличного денежного обращения на 2021–2025 годы // URL: http://www.cbr.ru/s/25b0 (дата обращения: 16.08.2025).

53. Аналитический доклад Банка России «Концепция и классификация стейблкойнов» // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/162005/analytical_report_10072024.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

III. Нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу

54. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. — 1918. — № 51. — Ст. 582.

55. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923) // СУ РСФСР. — 1923. — № 81. — Ст. 782.

56. Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» // СУ РСФСР. — 1925. — № 30. — Ст. 218.

57. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. — 1936. — № 283.

58. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята Верховным Советом СССР 07.10.1977 // Ведомости ВС СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.

59. Положение об установлении Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют к российскому рублю (утв. Банком России 19.12.2001 № 169-П) // Вестник Банка России. — 2001. — № 77. Утратил юридическую силу.

60. Положение Банка России от 18.04.2006 № 286-П «Об установлении и опубликовании Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. — 2006. — № 24. Утратил юридическую силу.

61. Указания Банка России от 14.03.2019 № 5094-У «О порядке установления и опубликования Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. — 2019. — № 31. Утратил юридическую силу.

62. Указание Банка России от 03.10.2022 № 6290-У «О порядке установления и опубликования Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю» // Вестник Банка России. — 2022. — № 51. Утратил юридическую силу.

IV. Зарубежные нормативные правовые акты и иные официальные документы

63. Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos №.1 de 1993 y №.2 de 1994 // URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/3404 (дата обращения: 01.08.2025).

64. El Salvador's Constitution of 1983 with Amendments through 2014 // URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/3769 (дата обращения: 01.08.2025).

65. Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2021// URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/21291 (дата обращения: 01.08.2025).

66. Constitution of Zimbabwe Amendment (No. 20) Act, 2013 // URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/22729 (дата обращения: 01.08.2025).

67. Конституция Республики Абхазия (принята на сессии Верховного Совета Республики Абхазия 12-го созыва 26 ноября 1994 г., одобрена всенародным голосованием 3 октября 1999 г. с изменением, принятым на всенародном голосовании (референдуме) 3 октября 1999 г.) // URL: http://www.emb-

abkhazia.ru/respublika_abhaziya/konstituciya_respubliki_abhaziya/ (дата обращения: 01.08.2025).

68. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) // URL: http://oceanlaw.ru/wp-content/uploads/2018/02/%D0%94%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80-%D0%BE-%D0%95%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC-%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%B5.pdf (дата обращения: 01.08.2025).

69. Executive Order 14024 of April 15, 2021. Blocking Property With Respect To Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation // URL: https://ofac.treasury.gov/media/57936/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

70. OFAC Directive 4 (as amended) under Executive Order 14024 — Prohibitions Related to Transactions Involving the Central Bank, the National Wealth Fund, and the Ministry of Finance of the Russian Federation // URL: https://ofac.treasury.gov/media/918806/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

71. OFAC Directive 2 under Executive Order 14024 — Prohibitions Related to Correspondent or Payable-Through Accounts and Processing of Transactions Involving Certain Foreign Financial Institutions // URL: https://ofac.treasury.gov/media/918471/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

72. Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia’s Military-Industrial Base (OFAC Sanctions Advisory, 12 June 2024) // URL: https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

73. Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers (FATF) // URL: https://www.fatf-

gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets.html (дата обращения: 16.08.2025).

74. Sanctions Risk for Foreign Financial Institutions that Join Russian Financial Messaging System, System for Transfer of Financial Messages (OFAC Alert, 21 November 2024) // URL: https://ofac.treasury.gov/media/933656/download?inline (дата обращения: 16.08.2025).

V. Судебная практики

75. Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1996. — № 5.

76. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. — № 5.

77. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2001. — № 2.

78. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.04.2007 № 334-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Федерального государственного унитарного предприятия „Российский государственный концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях“ на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзацев первого и второго пункта 1 статьи 59 Налогового кодекса Российской

Федерации и подпункта „а“ пункта 1 Постановления Правительства Российской Федерации „О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по федеральным налогам и сборам“» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2007. — № 5.

79. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2008. — № 4.

80. Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2010 № 1572-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Слободенюка Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 122 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2011. — № 3.

81. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1996. — № 11; Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1996. — № 12.

82. Апелляционное определение Московского областного суда от 26.08.2015 по делу № 33-20629/2015.

83. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.05.2023 № Ф01-1789/2023 по делу № А79-9002/2021.

84. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 04.10.2024 по делу № 88-23350/2024 (УИД 77RS0023-02-2023-014575-46) // СПС «КонсультантПлюс».

85. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16.06.2025 № Ф04-1062/2025 по делу № А45-31114/2023.

86. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 17.10.2024 № Ф03-4600/2024 по делу № А51-21353/2021.

VI. Учебники, учебные пособия, монографии

87. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2025. — 736 с.

88. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. Т. 2. — М.: Юрид. лит. 1982. — 360 с.

89. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве (1989 год) / в кн.: Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 2: Специальные вопросы правоведения. — М.: Статут, 2010. — 471 с.

90. Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 8: Учебники и учебные пособия. — М.: Статут, 2010. — 480 с.

91. Аристотель Политика / пер. с др.- греч. С. М. Роговина. — М. : РИПОЛ классик, 2010. — 592 с.

92. Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации: коллективная монография. — М.: ООО «Издательство “Элит”», 2012. — 272 с.

93. Атлас З. В. Очерки по истории денежного обращения в СССР (1917 — 1925). — М.: Государственное финансовое издательство, 1940. — 248 с.

94. Белов В. А. Денежные обязательства: учебное пособие. — М., 2007. — 192 с.

95. Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. — СПб.: Типо-лит. С.- Петербургской Одиночной тюрьмы, 1914. — 453 с.

96. Бюджетное право: учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова и др.; под ред. И. А. Цинделиани. — М.: Проспект, 2018. — 400 с.

97. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебное пособие для колледжей / А. Б. Венгеров. – 7-е изд., стер. — М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2023. — 238 с.

98. Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах. В 2 т. Т. 2. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 319 с.

99. Воронова Л. К., Мартьянов И. В. Советское финансовое право. — Киев, 1983. — 240 с.

100. Восьмой съезд РКП (б). Март 1919 года. Протоколы. — М., 1959. — 602 с.

101. Гегель Г. В. Ф. Философия права / пер. с нем. Б. Столпнера. — М. : Издательство АСТ, 2023. — 544 с.

102. Гоббс Т. Левиафан / пер. с англ. А. Гутерман. — М. : РИПОЛ классик, 2021. — 624 с.

103. Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т.2 Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / сост. ред., авт. примеч. В.В. Соколов; пер. с лат и англ. — М.: Издательство «Мысль», 1991. — 731 с.

104. Гурвич М. А. Советское финансовое право. — 2-е изд., перераб и доп. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954. — 355 с.

105. Гурьев А. Денежное обращение в России в XIX столетии. Исторический очерк. — СПб., Типография В. Киршваума, 1903. — 253 с.

106. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И. Ю. Козлихина. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. — 752 с.

107. Ефремов А. А. Защита государственного суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве : монография. — М. : Норма, 2020. — 128 с.

108. Зубарев С. М. Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы. — М.: Изд-во Гос. ун-та управления, 2004. — 164 с.

109. Иловайский С. И. Учебник финансового права. — 4-е изд. — Одесса : Типо-Хромо-Лит. А. Ф. Соколовского, 1904. — 383 с.

110. Иловайский С.И. Учебник финансового права. — 5-е изд. — Одесса : Типо-Дитография Л. С. Шутака, 1912. — 604 с.

111. Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. — М. : Юриспруденция, 2009. — 510 с.

112. Исаев И. А. История государства и права России: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. — 768 с.

113. Ключевский В. О. Русская история. Полный кур лекций. В трех книгах. Книга 2. — Ростов н/Д.: изд-во «Феник», 2000. — 608 с.

114. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. — 5-е изд., перераб и доп. — М.: Проспект, 2012. — 592 с.

115. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. — М. : Издательство Юрайт, 2024. — 254 с.

116. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. I. Введение и общая часть . — СПБ.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. — Т. I. — 316 с.

117. Котляревский С. А. Конституционное государство: Опыт политико-морфологического обзора. — СПб.: Типография Альтшулера, 1907. — 314 с.

118. Котляревский С. А. Финансовое право С.С.С.Р. — Ленинград, 1926. — 157 с.

119. Кудрин А. Л. Афанасьев М. П. Государственные финансы Ренессанса: Карафа — Ортис — Боден: учебное пособие по истории финансовой мысли. — М.: Магистр: Инфра-М, 2023. — 144 с.

120. Кулишер И. М. Очерки финансовой науки. Вып. 1. — Петроград : Наука и школа, 1919. — 259 с.

121. Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. — М. : Магистр: Инфра-М, 2013. — 256 с.

122. Лебедев В. А. Финансовое право: лекции. В 2 т. Т.1. — СПб, Типо-литография А.М. Вольфа, 1882. — 359 с.

123. Литовченко М В. Деньги в гражданском праве. — Киев: типолитография И.Н. Кушнера и Ко, 1887. — 50 с.

124. Львов Д. М. Курс финансового права. — Казань: Типография Императорского Университета, 1887. — 537 с.

125. Марченко М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс : учеб. пособие. — 3-е изд., доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2025. — 304 с.

126. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник — 2-е изд. — М.: Проспект, 2017. — 640 с.

127. Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 5-е изд. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. — 528 с.

128. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. — 464 с.

129. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. Том 1: Государство / отв. ред. М. Н. Марченко. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2016. — 576 с.

130. Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Выпуск 1-й. Учение об обыкновенных доходах. Курс лекций, читанный в Московском университете. — М.: Типо-литография Г. И. Простакова, 1905. — 504 с.

131. Озеров И. Х. Экономическая Россия и ее финансовая политика на исходе XIX и в начале XX века. — М. : Типо-литография Т-ва Н.Н Кушнерев и Ко, 1905. — 259 с.

132. Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение. — Ярославль: Типография Губернского Правления, 1903. — 567 с.

133. Патлаевский И. И. Курс финансового права. — Одесса: Тип. «Одесского вестника», 1885. — 395 с.

134. Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве / ред., вступительные статьи и примечания Б.Б. Кафенгауза. — М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. — 351 с.

135. Право в условиях санкций : монография / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. — М. : Проспект, 2023. — 464 с.

136. Правовое обеспечение финансовой деятельности предприятия : курс лекций / Е. М. Акимова, Е. Ю. Чибисова. — 2-е изд., — М.: МИСИ-МГСУ, 2017. — 105 с.

137. Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право) : монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник, М. Н. Урда. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 96 с.

138. Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. — М.: Проспект, 2020. — 752 с.

139. Рау К. Г. Основные начала финансовой науки. Том I. — С.-Петербург: типография Майков, 1867. — 372 с.

140. Ровинский Е. Советское финансовое право: учебное пособие. — М., 1957. — 192 с.

141. Ровинский Е. А., Иванов Б. Н., Барышев М. И. Финансовое право. — М.: Юридическая литература, 1971. — 392 с.

142. Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. — 2-е изд., стереотип. — М.: Статут, 2011. — 958 с.

143. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. — 6-е изд., пересмотр. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. — 640 с.

144. Руссо Ж.—Ж. Трактаты. — М.: Издательство «Наука», 1969. — 703 с.

145. Советское финансовое право: учебник. / отв. ред. Г. С. Гуревич. — М.: Юрид. лит., 1985. — 272 с.

146. Сперанский М.М. План финансов / в кн.: У истоков финансового права (в серии «Золотые страницы российского финансового права»). — М.: Статут, 1998. — 432 с.

147. Старостин С. А. Чрезвычайное положение : монография. — М. : Проспект, 2019. — 120 с.

148. Сырых В. М. Теория государства и права: учебник. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2012. — 704 с.

149. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 5-е изд. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. — 528 с.

150. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2025. — 656 с.

151. Теория государства и права : учебное пособие / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2023. — 560 с.

152. Малько А. В., Саломатин А. Ю., Лисицина-Светланова А. Г. Теория государства и права : учебное пособие. — 3-е изд. — М. : ИЦ РИОР ; НИЦ ИНФРА-М, 2018. — 160 с.

153. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс. — М.: Изд. Тихомирова, 2005. — 697 с.

154. Ф.-Эеберг К. Т. Курс финансовой науки / пер. с нем. М. А. Кучинского. — СПб., 1913. — 592 с.

155. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.

156. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова, Л. Л. Арзуманова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025. — 712 с.

157. Финансовое право: учебник / под ред. Н. Н. Ровинского. — М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1946. — 360 с.

158. Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева, А. А. Ситник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025. — 384 с.

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

160. Хайек Ф. А. Частные деньги. — М. : Институт национальной модели экономики, 1996. — 229 с.

161. Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: учеб.-практ. пособие. — М.: Норма, 2013. — 352 с.

162. Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / М. О. Дьяконова, А. А. Ефремов, О. А. Зайцев и др.; под ред. И. И. Кучерова, С. А. Синицына. — М.: ИЗиСП, Норма, 2022. — 376 с.

163. Чиркин В. Е. Наднациональное право и государственный суверенитет (некоторые проблемы теории) : учебник. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2024. — 40 с.

164. Чичерин Б. Курс государственной науки.Ч.1.Общее государственное право. — М.: Типо-литография Выс. утв. Т-ва И.Н. Кушнерев и К. 1894. — 482 с.

165. Чичерин Б. Н. Философия права. Избранные сочинения / Б. Н. Чичерин. — М. : Издательство Юрайт, 2024. — 371 с.

166. Шанаурина Ю. В. Правовое обеспечение социально-культурного сервиса и туризма : учеб. пособие / Ю. В. Шанаурина. — 3-е изд., стер. — М.: ФЛИНТА, 2018. — 239 с.

167. Шершеневич Г. Ф. Избранное: В 6 т. Т. 4, включая Общую теорию права / вступ. слово, сост.: П.В. Крашенинников. — М.: Статут, 2016. — 752 с.

168. Шипов Н. Н. Власть самодержавного царя как основа финансового благополучия России. — Петроград: Типолитография «Братья Ревины», 1913. — 216 с.

169. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. — М. : Проспект, 2024. — 923 с.

170. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. — М.: Статут, 2002. — 555 с.

171. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. — 4-е изд., изм. и доп. СПб., 1904. — 498 с.

172. Яроцкий В. Г. Финансовое право: лекции, читанные в Военно-юридической Академии. — СПб.: Типо-лит. А.М. Станкевича, 1898. — 368 с.

VII. Статьи

173. Meiklejohn, S.; Pomarole, M.; Jordan, G.; Levchenko, K.; McCoy, D.; Voelker, G. M.; Savage, S. A Fistful of Bitcoins: Characterizing Payments Among Men with No Names // Communications of the ACM. 2016. Vol. 59. № 4. P. 86–93.

174. Ron, D., Shamir, A. Quantitative Analysis of the Full Bitcoin Transaction Graph // Financial Cryptography and Data Security : 17th International Conference, FC 2013, Okinawa, Japan, April 1–5, 2013 : Proceedings / ed. A.-R. Sadeghi. — Berlin ; Heidelberg : Springer, 2013. — (Lecture Notes in Computer Science ; vol. 7859). — P. 6–24.

175. Арзамаскин А. Н. Определение понятия «правовое обеспечение»: постановка проблемы // Наука и школа. — 2016. — № 6. — С. 47 — 51.

176. Белицкая А. В. Место специальных правовых режимов инвестирования в рамках правового обеспечения государственной инвестиционной политики // Право и экономика. — 2018. — № 6. — С. 5 — 10.

177. Бредихин А. Л., Проценко Е. Д. Принципы и свойства государственного суверенитета // Академический юридический журнал. — 2016. — № 3 (65). — С. 4 — 12.

178. Васянина Е. Л. О правовом обеспечении денежного обращения // Правовая политика и правовая жизнь. — 2024. — № 2. — С. 124 — 133.

179. Васянина Е. Л., Шапсугова М. Д. Публично-правовые и частноправовые начала в механизме регулирования денежной эмиссии // Банковское право. — 2021. — № 5. — С. 28 — 37.

180. Галимова А. Ш. Понятие и источники суверенитета в учениях юристов «школы естественного права» // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 3. — С. 48 — 54.

181. Голубев А. П. Монетарный суверенитет как залог устойчивого развития национальной экономики в условиях финансовой глобализации // Столыпинский вестник. — 2021. Т. 3. — № 1. — С. 11 — 15.

182. Грачева Е. Ю., Карасева (Сенцова) М. В., Покачалова Е. В., Ситник А. А. Рецензия на учебник «Финансовое право» под ред. В. Ф. Попондопуло и Д. А. Петрова. — М. : Проспект, 2021. — 576 с. // Финансовое право. — 2022. — № 10. — С. 42 — 45.

183. Грачева Е. Ю. Финансовый суверенитет — миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7 (107). — С. 19 — 26.

184. 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.

185. Грищенко В. О. Денежный мультипликатор в контексте современных представлений о создании денег: теория и факты // Вопросы экономики. — 2018. — № 11. — С. 50 — 69.

186. Грищенко В. О. Денежный мультипликатор в современных финансовых системах // Деньги и кредит. — 2017. — № 9. — С. 10 — 17.

187. Журавлев М. М. Правовая онтология // в сб. «Правовые проблемы укрепления российской государственности». Часть 80. — Томск, 2019. — С. 3 — 7.

188. Запольский С. В., Васянина Е. Л. Финансовый контроль в эпоху цифровизации // Финансовое право. — 2022. — № 7. — С. 8 — 12.

189. Зиятдинов А. Ф. Налоговый контроль за расходами физических лиц // Актуальные проблемы экономики и права. — 2014. — № 3 (31). — С. 63 — 67.

190. Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. — 2016. — № 4. — С. 72 — 81.

191. Изотов Ю. Г. Предмет и система эмиссионного права Российской Федерации // Российский юридический журнал. — 2024. — № 3 (156). — С. 153 — 160.

192. Ильин И. М. Федеративная композиция российского бюджетно-финансового суверенитета в контексте конституционно-правовых последствий

пандемии COVID-19 и принимаемых нормативных актов // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 3. — С. 44 — 46.

193. Кондукторов А. С. Объективное значение и субъективное восприятие доллара США в Российской Федерации: тенденции, противоречия, последствия // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). — 2024. — Т. 21. — № 2. — С. 3 — 19.

194. Крусс В. И. Криптовалюты и майнинг как формы неконституционного правопользования // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 4. — С. 11 — 20.

195. Кукушкин В. М. Финансовый суверенитет как один из принципов построения банковской системы России // в сб.: Финансовый суверенитет государства : теория и правовая реальность. IV Финансово-правовой форум: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. — М.: Блок-Принт, 2023. — С. 32 — 34.

196. Кучеров И. И. Законное платежное средство как категория финансового права // Журнал российского права. — 2014. — № 8. — С. 38 — 47

197. Кучеров И. И. К вопросу о методике расследования преступлений, совершенных с использованием криптовалюты // Российский следователь. — 2018. — № 12. — С. 17 — 21.

198. Кучеров И. И. Криптовалюта как платежное средство // Финансовое право. — 2018. — № 7. — С. 5 — 8.

199. Кучеров И. И. Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. — 2015. — № 3. — С. 3 — 6.

200. Лановая Г. М. Суверенитет личности: понимание в общей теории права и теории права человека // в сб.: Проблемы правопонимания: история и современность. Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти профессора В. М. Курицына. — М., 2022. — С. 72 — 78.

201. Лукичев К. Е. К вопросу о содержании понятия «информационный суверенитет гражданина» // Самоуправление. — 2023. — № 1 (134). — С. 595 — 597.

202. Малкина М. Ю. Эмиссионные механизмы Банка России: факторный анализ изменения денежной базы и денежного мультипликатора // Финансы и кредит. — 2015. — № 34. — С. 2 — 15;

203. Мачехин В. А., Арефьев В. А. Соглашения об избежании двойного налогообложения: с какими целями они заключаются? // Финансовое право. — 2023. — № 8. — С. 19 — 24.

204. Мезенцева А. В. Суверенитет личности в сетевом пространстве: лакуны права и морали в регулировании информационного взаимодействия // в сб.: Информационное пространство в аспекте гуманитарных и технических наук — 2015. Материалы IV междисциплинарной межвузовской конференции студентов, магистрантов и аспирантов / отв. А. В. Черенкова. — Барнаул, 2015. — С. 115 — 123.

205. Митюрёва Д. С. Жан Боден и Томас Гоббс: в поисках идеального государя // Вестник Кемеровского государственного суверенитета. — 2015. — № 3. — С. 37 — 40.

206. Мохов А. А. Концепция правового регулирования медицинской деятельности // Актуальные проблемы российского права. — 2023 № 4. — С. 93 — 104.

207. Несмеянова С. Э. Конституционно-правовое регулирование экологических отношений в Российской Федерации // Бизнес, Менеджмент и Право. — 2015. — № 1. — С. 62 — 65.

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

209. 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.

210. 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.

211. 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.

212. Перепелица М. А. Цифровой рубль как фактор укрепления денежного суверенитета государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7 (107). — С. 158 — 165.

213. Петрова Г. В. Предотвращение финансирования терроризма в международном финансово-правовом регулировании // Международное уголовное право и международная юстиция. — 2010. — № 3. — С. 7 — 12.

214. Романовский Г. Б. О суверенитете личности в конституционном праве // в сб.: Международный и национальный механизмы обеспечения суверенитета. Материалы VIII Международного Конституционного Форума, посвященного 80-летию Саратовской области. — Саратов, 2017. — С. 149 — 153.

215. Румянцева В. Г. Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 11. — С. 165 — 170.

216. Саттарова Н. А. Финансовая безопасность в системе реализации финансового суверенитета государства // в сб.: Финансовый суверенитет государства : теория и правовая реальность. IV Финансово-правовой форум: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. — М.: Блок-Принт, 2023. — С. 52 — 55.

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

218. Семенов С. К. Деньги: эмиссия, её сущность и процедуры // Финансы и кредит. — 2007. — № 9. — С. 36 — 42.

219. Ситник А. А. Объекты валютных правоотношений в условиях противодействия ограничительным мерам, введенным со стороны недружественных государств // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 7 (164). — С. 65 — 72.

220. Ситник А. А. Деньги и валюта: финансово-правовой аспект // Банковское право. — 2013. — № 5. — С. 34 — 40.

221. Ситник А. А., Поляков М. М. Система и структура публично-правового обеспечения внутреннего государственного суверенитета // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2024. — Т.15. — № 4. — С. 949 — 963.

222. Смирнов К. А. Прямые иностранные инвестиции в банковском секторе // Налоги. — 2011. — № 4. — С. 12 — 21.

223. Смирнова Е. Е. Перспективы налогового контроля расходов физических лиц // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия «Экономика». — 2016. Вып. — 1. — С.157 — 166.

224. Степанченко А. В. Иностранная валюта как объект современного гражданского оборота // Бизнес, Менеджмент и Право. — 2013. — № 2. — С. 36 — 42.

225. Суродеев Ю. В. «Бонусы» и деньги: сравнительно-правовая природа // Банковское право. — 2014. — № 6. — С. 62 — 67.

226. Тарасенко О. А. Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 6 (115). — С. 73 — 83.

227. Турбанов А. В. Цифровой рубль как законное платежное средство // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — № 1. — С. 56 — 65.

228. Турбанов А. В. Цифровой рубль как обязательство Центрального банка // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 4. — С. 41 — 60.

229. Хаменушко И. В. Валютное регулирование в условиях санкций // Налоговед. — 2022. — № 4. — С. 75 — 81.

230. Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. — 2013. — № 6. — С. 8 — 18.

231. Цинделиани И. А. Принципы финансового права // Финансовое право. — 2019. — № 4. — С. 3 — 9.

232. Ядрихинский С. А. Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства: поиск компромисса // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 1. — С. 62 — 71.

VIII. Диссертации и авторефераты диссертаций

233. Андриевский К. В. Финансово-правовые режимы: дис. … д-ра. юрид. наук. — М., 2022. — 503 с.

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

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

236. Бозиев Р. М. Правовое регулирование налогообложения самозанятых лиц в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2024. — 194 с.

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

238. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис... д-ра юрид. наук. — М., 2000. — 377 с.

239. Зубарев С. М. Правовое обеспечение реформы уголовно-исполнительной системы : дис. … канд. юрид. наук. — М., 1999. — 217 с.

240. Комарова Г. В. Финансовая система государства как объект судебной защиты: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. — М., 2011. — 21 с.

241. Куликов А. С. Финансово-правовой режим валютных операций в Российской Федерации: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2013. — 24 с.

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

243. Папаскуа Г. Т. Правовое регулирование применения финансовых технологий в условиях цифровизации российской экономики : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2021. — 210 с.

244. Пилипенко А. А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2013. — 186 с.

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

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

247. Чистюхин В. В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2022. — 251 с.

IX. Ресурсы сети Интернет

248. Bodin J. Six livres de la république. Lyon, 1579. P. 88. // URL: https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k536293/f2.item (дата обращения: 25.08.2024).

249. CBDC Tracker // URL: https://cbdctracker.org/ (дата обращения: 16.08.2025).

250. Centralized Cryptocurrencies: What You Need To Know (Wealth Incubator) // URL: https://wealthincubator.com/centralized-cryptocurrencies-what-you-need-to-know/?utm_source=chatgpt.com (дата обращения: 16.08.2025).

251. Disclosure of Cryptoasset Exposures // URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d580.htm (дата обращения: 16.08.2025).

252. EU sanctions against Russia explained // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#individual (дата обращения: 25.02.2024).

253. General government debt // URL: https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-debt.html (дата обращения: 01.08.2025).

254. Paul Krugman: The European project has just been dealt a terrible, perhaps fatal blow // URL: https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/paul-krugman-the-european-project-has-just-been-dealt-a-terrible-perhaps-fatal-blow/articleshow/48051058.cms?from=mdr (дата обращения: 16.08.2025).

255. Project Dunbar: International settlements using multi-CBDCs // URL: https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc/dunbar.htm (дата обращения: 16.08.2025).

256. Russian Harmful Foreign Activities Sanctions (OFAC) — Overview and FAQs // URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/6626#:~:text=Under%20the%20Russia%2Drelated%20CAPTA,subject%20to%20the%20prohibitions%20of (дата обращения: 16.08.2025).

257. Russian Harmful Foreign Activities Sanctions // URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/1197 (дата обращения: 16.08.2025).

258. Sanctions List Search (OFAC) // URL: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/ (дата обращения: 16.08.2025).

259. Stablecoin growth — policy challenges and approaches (BIS Bulletin No 108, 11 July 2025) // URL: https://www.bis.org/publ/bisbull108.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

260. The mBridge Project: a Game-Changer for Global Finance // URL: https://www.orfonline.org/expert-speak/the-mbridge-project-a-game-changer-for-global-finance (дата обращения: 16.08.2025).

261. UK adds Moscow Exchange, SPB Exchange, National Settlement Depository and others to Consolidated List // URL: https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/uk-adds-moscow-exchange-spb-exchange-national-settlement-depository-and-others-to-consolidated-list/ (дата обращения: 16.08.2025).

262. USDC // URL: https://www.circle.com/usdc (дата обращения: 16.08.2025).

263. What are stablecoins and how do they work? // URL: https://www.bankofengland.co.uk/explainers/what-are-stablecoins-and-how-do-they-work (дата обращения: 16.08.2025).

264. What to Know About Cryptocurrency and Scams (FTC) — Consumer Advice // URL: https://consumer.ftc.gov/articles/what-know-about-cryptocurrency-and-scams (дата обращения: 16.08.2025).

265. Who has control over the top four cryptocurrencies? // URL: https://medium.com/bexpro/who-has-control-over-the-top-four-cryptocurrencies-88e4c07717a2 (дата обращения: 16.08.2025).

266. Банк России продлил ограничения на снятие наличной иностранной валюты еще на 6 месяцев, до 9 марта 2023 года // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=14059 (дата обращения: 16.08.2025).

267. Банки стали чаще уведомлять Росфинмониторинг об операциях с криптовалютой // URL: https://www.rbc.ru/crypto/news/67f7ca1e9a7947a206e541ae (дата обращения: 16.08.2025).

268. Беляева Г.С. Правовой режим // URL: https://bigenc.ru/c/pravovoi-rezhim-1cb9b6 (дата обращения: 01.05.2023).

269. Брагинская Н.В., Бергман А.С. Автаркия // URL:https://gtmarket.ru/concepts/7164 (дата обращения 25.08.2024)

270. Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М.: Аванта+, 2003. — 496 с. // СПС «КонсультантПлюс».

271. Генпрокуратура поддержала запрет на сделки с недвижимостью за наличные // URL:

https://www.rbc.ru/finances/17/06/2025/685112169a7947cfba7667bb (дата обращения: 16.08.2025).

272. Глава ЦБ перечислила критерии финансового суверенитета России // URL: https://www.kommersant.ru/doc/5941603 (дата обращения: 01.08.2025).

273. Главы Минфина и ЦБ назвали формулу финансового суверенитета России // URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6319bbbe9a79470fe413aaee (дата обращения: 01.08.2025).

274. Денежные агрегаты — оценка (Банк России) // URL: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/dkfs/sr_ma_estim/ (дата обращения: 16.08.2025).

275. Доллар США // URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B0%D1%80_%D0%A1%D0%A8%D0%90#%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2_%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%B5 (дата обращения: 01.08.2025).

276. Доллар США // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/98967/USD.xls (дата обращения: 16.08.2025).

277. ЕС принимает 18-й пакет санкций против России // URL: https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/ip-25-1840_ru.pdf (дата обращения: 16.08.2025).

278. Информация о порядке установления официальных курсов доллара США и евро // URL: https://www.cbr.ru/press/pr/?file=63853857295023335sup_meas.htm (дата обращения: 16.08.2025).

279. История курсовой политики Банка России // URL: https://www.cbr.ru/dkp/exchange_rate/history/ (дата обращения: 16.08.2025).

280. Как менялся курс доллара к рублю с 1792 года // URL: https://infogra.ru/infographics/kak-menyalsya-kurs-dollara-k-rublyu-s-1792-goda (дата обращения: 16.08.2025).

281. Какие банки находятся под санкциями — полный список // URL: https://www.glavbukh.ru/art/386873-kakie-banki-nahodyatsya-pod-sanktsiyami-polnyy-spisok/ (дата обращения: 16.08.2025);

282. Комментарий к статье 140 ГК РФ // Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. В 3 т. Часть первая: постатейный. Том 1 / под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт-Издат, 2007. // СПС «КонсультантПлюс».

283. Красавина Л.Н. Доллар США // URL: https://bigenc.ru/c/dollar-ssha-428200 (дата обращения: 16.08.2025).

284. Крылов К. А. Теория развивающегося классового суверенитета в советской правовой литературе // История государства и права. — 2007. — № 15. — С. 38—40 // СПС «КонсультантПлюс».

285. Крылов О.М. Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: монография / отв. ред. С.В. Запольский. — М.: КОНТРАКТ, 2014. — 104 с. // СПС «КонсультантПлюс».

286. Ленин В. И. Две тактики социал-демократии в демократической революции (из Полного собрания сочинений, том 11) // URL: https://leninism.su/works/49-tom-11/3070-dve-taktiki-soczial-demokratii-v-demokraticheskoj-revolyuczii.html (дата обращения: 16.08.2025).

287. Лисицын А.Ю. Валютная политика. Валютный союз. Евро / под ред. А.Н. Козырина. — М.: Центр публично-правовых исследований, 2008. — 203 с. // СПС «КонсультантПлюс».

288. Массовое внедрение цифрового рубля начнется 1 сентября 2026 года // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=25772 (дата обращения: 16.08.2025).

289. На сайте ФНС России опубликована информация о рыночных котировках цифровых валют для майнеров. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/16156435/ (дата обращения: 16.08.2025).

290. Не более 5 тыс. долларов США или эквивалентную сумму в евро, фунтах стерлингов, японских иенах. Банк России сохранил ограничения на снятие

наличной иностранной валюты до 9 сентября 2025 года // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=23435 (дата обращения: 16.08.2025).

291. Независимость // URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=16544 (дата обращения: 16.08.2025).

292. Новый экспериментальный режим для сделок с криптовалютами (Банк России) // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=23448 (дата обращения: 16.08.2025).

293. ОАЭ инициировали первый в истории трансграничный платеж в цифровых дирхамах // URL: https://businessemirates.ae/N035304/ (дата обращения: 16.08.2025).

294. Обеспечить // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonims/253922/обеспечить (дата обращения: 16.08.2025).

295. Обеспечить // URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/889922 (дата обращения: 16.08.2025).

296. Обеспечить // URL: https://lexicography.online/etymology/o/обеспечить (дата обращения: 16.08.2025).

297. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития : монография / Е. Г. Афанасьева, А. В. Белицкая, В. А. Вайпан [и др.] ; отв. ред. Е. П. Губин. — М. : Юстицинформ, 2019. — 664 с. // СПС «КонсультантПлюс».

298. Режим валютного курса Банка России // URL: https://www.cbr.ru/dkp/exchange_rate/#:~:text=%D0%92%20%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D1%89%D0%B5%D0%B5%20%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%8F%20%D0%B2%20%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8,%D0%B5%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8E%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BA%D0%B5. (дата обращения: 16.08.2025).

299. Режим обязательной продажи части валютной выручки — экспортёры обязаны продавать на внутреннем рынке не менее 90 % валютной выручки,

зачисленной на счета в российских банках // URL: https://www.interfax.ru/business/1027259 (дата обращения: 16.08.2025).

300. Режим обязательной продажи части валютной выручки экспортеров продлен на год // URL: https://www.interfax.ru/business/1027259 (дата обращения: 16.08.2025).

301. Система передачи финансовых сообщений (СПФС) Банка России // URL: https://www.cbr.ru/psystem/fin_msg_transfer_system/ (дата обращения: 16.08.2025).

302. Стейблкойны: как на них смотрят регуляторы разных стран (Банк России) // URL: https://www.cbr.ru/press/event/?id=18823 (дата обращения: 16.08.2025).

303. Таева Н.Е. Режим правового регулирования // URL: https://bigenc.ru/c/rezhim-pravovogo-regulirovaniia-e7b55c (дата обращения: 16.08.2025).

304. Цифровой рубль // URL: https://www.cbr.ru/fintech/dr/ (дата обращения: 16.08.2025).

305. ЦСР предложил отменить валютный контроль // URL: https://www.vedomosti.ru/finance/news/2018/03/14/753443-tssr-valyutnii (дата обращения: 16.08.2025).

Приложение

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПОЛНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ЦИФРОВЫХ ФИНАНСОВЫХ АКТИВАХ, ЦИФРОВОЙ ВАЛЮТЕ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 31 июля 2020 года N 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 31, ст. 5018; 2022, № 27, ст. 4620; № 29, ст. 5298; 2024, № 12, ст. 1569; № 33, ст. 4917, 4919; № 44, ст. 6489, № 52, ст. 8532) следующие изменения:

1) статью 1 дополнить 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»

2) дополнить статьей 14.3 следующего содержания:

«Статья 14.3 Оператор обмена цифровыми валютами

1. Сделки купли-продажи цифровых валют (обеспеченных централизованных цифровых валют), иные сделки, связанные с цифровыми валютами (обеспеченными централизованными цифровыми валютами), включая обмен цифровых валют (обеспеченных централизованных цифровых валют) одного вида на цифровые валюты (обеспеченные централизованные цифровые валюты) другого вида, совершаются через оператора обмена цифровыми валютами, который опосредует заключение сделок с цифровыми валютами (обеспеченными централизованными цифровыми валютами) путем сбора и сопоставления разнонаправленных заявок на совершение таких сделок.

2. Оператором обмена цифровых валют является организатор торгов, имеющий лицензию биржи и включенный Банком России в реестр операторов обмена цифровыми валютами.

3. Лицо, не являющееся оператором обмена цифровых валют не вправе проводить сделки купли-продажи цифровых валют (обеспеченных централизованных цифровых валют).

4. Организатор торгов, имеющий лицензию биржи, намеревающийся стать оператором обмена цифровых валют, должен направить в Банк России регистрационное заявление по форме и в порядке, которые установлены Банком России.

5. Банк России вправе устанавливать:

1) перечень документов, прилагаемых организатором торгов, имеющим лицензию биржи, намеревающимся стать оператором обмена цифровых валют к регистрационному заявлению;

2) форму и порядок рассмотрения регистрационного заявления;

3) порядок ведения реестра операторов обмена цифровыми валютами;

4) дополнительные требования, предъявляемые к операторам по обмену цифровыми валютами, включая требования к системе управления рисками, требования к обеспечению защиты информации при осуществлении деятельности оператора обмена цифровыми валютами, требования к обеспечению противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, экстремистской деятельности и финансированию распространения оружия массового уничтожения по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, экстремистской деятельности и финансированию распространения оружия массового уничтожения, иные требования, связанные с деятельностью оператора по обмену цифровыми валютами;

5) правила осуществления надзора за деятельностью оператора по обмену цифровыми валютами».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации