

Финансовый суверенитет государства: проблемы актуального правового контента

Аннотация. Используя интегративный подход, автор констатирует компликативную сущность финансового суверенитета государства, включающую политическую, экономическую и юридическую характеристики его как социального феномена, имеющего видовое разнообразие проявлений в зависимости от сфер общественных отношений, что позволяет выделять особенности его реализации в финансовой сфере, именуя таковой финансовым суверенитетом. Признавая историческую модификацию сущностного содержания суверенитета государства, применяя междисциплинарный подход, автор предлагает рассматривать финансовый суверенитет как полисемичное правовое явление: характеристику правового статуса государства; предмет правового регулирования; комплексный институт права, объединяющий нормы различных отраслей, включая финансовое право. В качестве одного из направлений развития финансово-правовой доктрины и законодательства видится определение и легализация предметной основы финансового суверенитета и содержательной составляющей в форме каталога суверенных прав и обязанностей государства в финансовой сфере. Для этих целей рекомендуется рассматривать финансовую систему государства в широком аспекте, включающем систему организационных отношений, обеспечивающих проведение платежно-расчетных операций между фондами денежных средств, находящимися как в частной, так и в публичной формах собственности, посредством платежно-расчетной инфраструктуры, объектом которой выступают деньги в различных формах их объективизации (наличной, безналичной, включая цифровую), а субъектами — собственники фондов денежных средств и владельцы (операторы) платежно-расчетной инфраструктуры. Структурировать суверенные права и обязанности в финансовой сфере предлагается с применением теории позитивного обязывания, что позволит сформулировать векторы развития национального законодательства и международного права.

Ключевые слова: суверенитет; суверенитет государства; финансовый суверенитет; финансовая система государства; право; финансовое право; финансовые отношения; позитивное обязывание; суверенные права; обязанности государства в финансовой сфере.

Для цитирования: Омелёхина Н. В. Финансовый суверенитет государства: проблемы актуального правового контента // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 8. — С. 19–32. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.177.8.019-032.

Благодарности. Статья подготовлена в рамках государственного задания Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (тема № FZNF-2003-0004 «Цифровизация и формирование современного информационного общества: когнитивные, экономические, политические и правовые аспекты»).

© Омелёхина Н. В., 2025

* Омелёхина Наталья Владимировна, доктор юридических наук, заместитель директора административного департамента Министерства финансов Российской Федерации
Ильинка ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 109012
n.onv@yandex.ru

Financial Sovereignty of the State: Issues of Current Legal Content

Natalia V. Omalekhina, Dr. Sci. (Law), Deputy Director, Administrative Department, Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
n.onv@yandex.ru

Abstract. Using an integrative approach, the author examines the complex nature of financial sovereignty of the state, emphasizing its political, economic, and legal dimensions as a social phenomenon. Financial sovereignty manifests differently in different spheres of social relations, which allows for the identification of its distinct features within the financial domain. This specific manifestation is referred to as “financial sovereignty.” By considering the historical evolution of state sovereignty and applying an interdisciplinary perspective, the author conceptualizes financial sovereignty as a polysemic legal phenomenon: it serves as a characteristic of the legal status of the state as an object of legal regulation, and as a comprehensive legal institution uniting norms from various branches of law, including financial law. A key direction for the development of financial law doctrine and legislation involves defining and codifying the substantive foundations of financial sovereignty and establishing its content in the form of a registry of the state’s sovereign rights and obligations in the financial sphere. To this end, the financial system of the state should be viewed broadly, encompassing the organizational relationships that facilitate payment and settlement operations between monetary funds belonging to both private and public entities. This is achieved through payment and settlement infrastructure the object of which is money in its various forms (cash, non-cash, and digital moneys). The subjects of the infrastructure include both the owners of monetary funds and the operators (owners) of the payment and settlement infrastructure. The author proposes structuring the sovereign rights and obligations in the financial sector using the theory of positive obligations. This approach enables the formulation of directions for the development of national legislation and international law.

Keywords: Sovereignty; state sovereignty; financial sovereignty; financial system of the state; law; financial law; financial relations; positive obligation; sovereign rights; the duties of the state in the financial sphere.

Cite as: Omalekhina NV. Financial Sovereignty of the State: Issues of Current Legal Content. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. 2025;20(8):19-32. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.177.8.019-032.

Acknowledgments. The paper was prepared as part of the state assignment from the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (project No. FZNF-2003-0004, “Digitalization and the Formation of the Modern Information Society: Cognitive, Economic, Political, and Legal Aspects”).

Категория «суверенитет государства» до недавнего времени существовала в тени политического, экономического, правового диспута и доктринального дискурса, относилась больше к фундаментальным основам права, нежели к прикладным.

Из всего возможного многообразия правовой полемики вызывали исследовательский и нормотворческий интерес в фундаментально-прикладном контексте определение субъекта — носителя суверенитета государства (государство, народ, нация); определение носителя суверенитета в федеративном государстве; влияние на су-

веренитет государства процессов глобализации, создания транснациональных структур; проблема передачи суверенитета наднациональным, надгосударственным структурам или передачи им лишь отдельных суверенных полномочий с сохранением государственного суверенитета как цельного неделимого явления за публично-правовым образованием.

В обозначенном ключе велись научные исследования, принимались акты Конституционного Суда РФ, выражающие официальные правовые позиции по данным вопросам, имеющие регулятивную силу¹. Факт наличия суверенитета

¹ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-п «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об

государства в финансовой сфере в виде признания права на денежную эмиссию, налогообложение, средства бюджета, государственную казну и пр. презюмировался одновременно с признанием публично-правового образования в качестве суверенного субъекта.

Однако проблематика финансового суверенитета в одночасье приобрела прикладной характер. События последних нескольких лет оказали серьезное влияние на научную и законодательную повестку. Во главу угла были поставлены такие темы, как сохранение национальной идентичности через защиту государственного суверенитета, в том числе финансового; сосредоточенность на функциональном проявлении государственного суверенитета, в частности на технологическом и финансовом суверенитете государства, их обеспечении и защите. В связи с этим в правовой теории и международно-правовом научном дискурсе вновь зазвучали идеи правовой идентификации государственного суверенитета, его видовых проявлений — технологического, финансового и пр., их сущностных характеристик.

В современном миропорядке, осложненном, с одной стороны, процессами глобализации, интеграции и унификации, а с другой стороны, признанием национальной государственной идентичности, становится очевидным, что суверенитет государства невозможно понимать упрощенно — как абсолютное господство одного субъекта над другими субъектами и полную независимость такого субъекта от равностатус-

ных субъектов, поскольку в условиях современной цивилизации и мирового хозяйства неустраняемы взаимосвязи между государствами в экономической, экологической, гуманитарной и иных сферах. Указанные обстоятельства свидетельствуют о многоаспектном проявлении суверенитета государства как компликативной социальной сущности, как полисемичного правового явления. Справедливо звучат предостережения об опасности процессов внедрения когнитивных технологий трансформации в государственно-правовую среду, важности закрепления в пространстве смыслов отечественных научных подходов к базовым понятиям, формирующим российскую суверенную идентичность, их институционализацию и правовое оформление².

Исходя из обозначенного подхода, научного обоснования требуют как минимум ряд положений: рассматривать государственный суверенитет как цельное неделимое явление, не признавая таких его видовых проявлений, как экономический, финансовый, технологический, культурный суверенитет и пр., либо признать видовое структурирование государственного суверенитета, определив в качестве одного из них финансовый суверенитет; в случае признания последнего в качестве видового проявления государственного суверенитета в современном обществе эксплицировать сущность финансового суверенитета государства, а также идентифицировать таковой как правовой феномен.

Обращают на себя внимание звучащие в правовой доктрине отдельные высказывания,

общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728 ; постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169 ; определение Конституционного Суда РФ от 03.03.2015 № 417-О «По запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза» // Вестник КС РФ. 2015. № 3 ; постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2019 № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 24.1 Федерального закона “Об отходах производства и потребления” в связи с запросом Арбитражного суда Республики Карелия» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4412.

² Виноградова Е. В. Проекция когнитивных технологий трансформации на суверенную российскую государственность // Государство и право. 2024. № 7. С. 40–49.

ставящие под сомнение существование финансового суверенитета государства как правового явления. Обосновывается позиция, согласно которой суверенитет государства является имманентно присущей характеристикой публично-правового образования — един, неделим, абсолютен в своем проявлении. В соответствии с этой точкой зрения не следует рассуждать о технологическом, финансовом, экономическом, культурном и иных видах суверенитета государства. Суверенитет есть целостное явление, он либо существует, либо нет; нельзя в чем-то иметь суверенитет, а в чем-то не иметь³. Думается, что определенное рациональное зерно в подобной теории присутствует несомненно, но нельзя не заметить серьезных законодательных и доктринальных аргументов, корректирующих эту позицию.

Легальное понимание суверенитета государства, признанное современным мировым сообществом (основанное на сформированном феодальными государствами при заключении Вестфальского договора в 1682 г., но не тождественное ему), решающее проблемы поддержания международного мира, безопасности, развития дружественных отношений и сотрудничества между государствами, закреплено в Декларации о принципах международного права, утвержденной 24 октября 1970 г. Генеральной Ассамблеей ООН⁴, в виде всеобщего признания принципа суверенного равенства государств. Раскрывая принцип суверенного равенства государств, Декларация признает, что все государства пользуются суверенным равенством, имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества, независимо от различий,

в том числе экономического характера. В качестве элемента понятия суверенного равенства выделяют право каждого государства свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы.

Данные положения правового акта международного права предполагают функциональную дифференциацию, видовое разнообразие проявления государственного суверенитета в зависимости от сфер общественных отношений. В связи с этим в актах международного права признают государственный суверенитет в экономической, социальной, культурной и иных сферах, рассматривая финансовые отношения как часть экономических. В подтверждение сказанного могут быть приведены правовые позиции Конституционного Суда РФ, выделяющие фискальный суверенитет государства, налоговый суверенитет, экономический суверенитет⁵.

Из подобной трактовки содержания суверенитета государства следует абсолютное признание его проявления в экономической сфере и, соответственно, финансовой сфере как составной части экономической. Другое дело, что правовая конкретика, принципы правовой ясности и определенности требуют терминологической точности. Вероятно, необходимо сделать ремарку, что термин «государственный суверенитет в финансовой сфере» можно признать содержательно тождественным термину «финансовый суверенитет», который используется в целях экономии правового материала и удобства восприятия в процессе правореализации.

Что же демонстрируют в этой связи фактически складывающиеся общественные отношения, политические, экономические и правовые реалии? Прежде всего, всплеск внимания

³ См., например: Данилевская-Урбанова И. Л. О взглядах советских правоведов на юридическую природу суверенитета // Право и государство: теория и практика. 2024. № 2. С. 105–107.

⁴ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на 25-й сессии. 15 сентября — 17 декабря 1970 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 25-я сессия. Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1971. С. 151–155.

⁵ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 “Об основах налоговой системы РФ”» // СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211 ; определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 757-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ОАО “Учалинский горно-обогатительный комбинат” на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и вторым пункта 1 ста-

к такому правовому явлению, как финансовый суверенитет государства, вызван политической риторикой. Заявления ведущих политических деятелей страны однозначно ставят задачу защиты так называемого финансового суверенитета России в современных геополитических условиях, формирования механизмов обеспечения его реализации как внутри государства, так и на межгосударственном уровне с учетом внешних и внутренних вызовов и угроз⁶.

Нормативно-правовая сфера также демонстрирует активизацию правового регулирования в этом направлении. Первые вкрапления в российское законодательство положений об экономическом, финансовом суверенитете появились в середине 2010-х гг. Так, в 2017 г. в Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208⁷, дано легальное определение экономического суверенитета Российской Федерации как объективно существующей независимости государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учетом международных обязательств (пп. 2 п. 7). Констатируется, что в условиях усиления существующих и появления новых вызовов и угроз экономической безопасности Российская Федерация сохраняет достаточно высокий уровень экономического суверенитета и социально-экономической стабильности (п. 11). Итогом реализации Стратегии экономической безопасности должно стать, в числе прочего, обеспечение экономического суверенитета РФ.

Центральным банком РФ была утверждена Стратегия развития национальной платежной системы на 2021–2023 годы⁸, в качестве одной из ключевых задач которой определялось обеспечение стабильности функционирования национальной платежной системы и платежного суверенитета РФ. В Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400⁹, в качестве цели обеспечения экономической безопасности обозначена необходимость укрепления экономического суверенитета страны (п. 67). Достижение данной цели обеспечивается путем решения ряда задач, в числе которых укрепление финансовой системы Российской Федерации и ее суверенитета, развитие национальной инфраструктуры финансовых рынков, в том числе платежной инфраструктуры, преодоление зависимости в этой сфере от третьих стран, расширение практики расчетов с иностранными партнерами в национальных валютах, сокращение вывода финансовых активов за границу, противодействие незаконным финансовым операциям.

Аналогичное заявление прозвучало в выступлении Президента РФ В. В. Путина на заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам 16 декабря 2022 г. и нашло отражение в перечне поручений, утвержденном по итогам заседания Совета 26 января 2023 г., № Пр-144¹⁰. В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, разработанном Минэкономразвития Рос-

тии 59 Налогового кодекса РФ...» // СПС «КонсультантПлюс»; определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 596-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ОАО «Акционерный банк «Содействие общественным инициативам» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 93.4 Бюджетного кодекса РФ...» // Вестник КС РФ. 2009. № 6.

⁶ См.: выступление Президента РФ В. В. Путина на заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам // Официальный сайт Президента РФ. 2022. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 16.12.2022); перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам от 26.01.2023 (Пр-144, п. 1а-3); совещание Президента РФ с членами Правительства РФ 29 марта 2023 г. // Официальный сайт Президента РФ. 2023. URL: <http://www.kremlin.ru>.

⁷ СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁸ URL: <http://www.cbr.ru> (по состоянию на 25 августа 2021 г.).

⁹ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

¹⁰ URL: <http://www.kremlin.ru> (по состоянию на 31 января 2023 г.).

сии¹¹, траектория развития государства в значительной степени связывалась с эффективной реализацией мер экономической политики по обеспечению финансового суверенитета, для чего признано необходимым формирование долгосрочных финансовых ресурсов на внутреннем финансовом рынке, включая развитие новых финансовых инструментов, в том числе ряда инвестиционных и страховых инструментов для граждан, а также повышение доверия инвесторов к российскому финансовому рынку. Однако в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов¹² вопросы обеспечения финансового суверенитета государства непосредственно не отражены.

Обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на декларирование в конце 2010-х — начале 2020-х гг. в качестве стратегических целей российской политики и социально-экономического развития обеспечения параллельно технологического и финансового суверенитета государства, правовое сопровождение реализации каждого направления значительно различается. Так, правовое понимание технологического суверенитета, механизмы его обеспечения и защиты нашли нормативную конкретизацию и оформление¹³. Что же касается финансового суверенитета государства, то, достигнув своего апогея в 2022–2023 гг., политический дискурс относительно его содержательного наполнения пошел на спад, а правовая категория «финансовый суверенитет государства» получила эпизодическое упоминание в актах стратегического планирования, при этом отмечалась необходимость его укрепления, обеспечения, защиты. Одна из причин этого — высокая степень не-

определенности содержания финансового суверенитета государства в современных условиях общественно-политического и экономического развития.

Тем не менее можно констатировать, что, исходя из исторической модификации существенного содержания государственного суверенитета, обусловленного технологическим развитием общества, процессами глобализации, интеграции, унификации, с одной стороны, и самоопределения публично-правовых образований, национальной идентичности — с другой, современное прочтение государственного суверенитета предполагает его видовую дифференциацию в зависимости от сфер проявления и позволяет выделять суверенитет государства в финансовой сфере, определяемый как финансовый суверенитет. При этом обращает на себя внимание компликативность, содержательная сложность суверенитета государства, включая его проявление в сфере финансов, выражающаяся в его многоаспектности, в различиях его идентификации с учетом целеполагания и характеристик тех или иных подходов с политической, экономической и правовой позиций, с точки зрения проявления в различных отношениях, формирующихся в обществе (отношениях хозяйствования, борьбы за власть, иных социальных связях и пр.), выходящая за рамки государственно-правовых определений, что делает суверенитет государства символически значимым феноменом.

Презюмируется отличие политического аспекта понимания суверенитета государства, проявляющегося в том числе в финансовой сфере, от правового. Признавая суверенитет динамической категорией, сакральная сущность

¹¹ URL: <https://economy.gov.ru> (по состоянию на 3 октября 2023 г.).

¹² URL: <https://economy.gov.ru> (по состоянию на 30 сентября 2024 г.).

¹³ См., например: распоряжение Правительства РФ от 20.05.2023 № 1315-р «Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2023. № 22. Ст. 3964 ; постановление Правительства РФ от 15.04.2023 № 603 «Об утверждении приоритетных направлений проектов технологического суверенитета и проектов структурной адаптации экономики Российской Федерации...» // СЗ РФ. 2023. № 17. Ст. 3141 ; Указ Президента РФ от 14.04.2022 № 203 «О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 16. Ст. 2650.

которой изменяется, обуславливается историческим контекстом, источник политического суверенитета видят в причинах, послуживших установлению государственности на определенной территории, в числе которых указывают не только репрессивный потенциал власти, но и экономические, административные, экологические, моральные и прочие ресурсы. Носителем политического суверенитета признается определенная группа лиц, объединенная экономическими, военными и иными интересами (национальными, идеологическими, религиозными и пр.). В свою очередь, источником юридического суверенитета называют нормативные правовые акты, конституцию, а носителем его выступают органы публичной власти в государстве.

С одной стороны, юридический суверенитет признают формальным закреплением политической власти, включая власть в финансовой сфере, а с другой стороны, фактическая реализация юридического суверенитета зависит от силы и мощи источника политического суверенитета. При этом справедливо отмечают, что суверенитет есть лишь формально юридическое понятие, указывающее на юридически безусловное и независимое господство государства... Понятие суверенитета совершенно не указывает на фактическое могущество, материальные средства и силу, используемые данным государством для поддержания своего суверенитета. Это вопрос факта, весьма важный в политическом отношении, но не касающийся юридического характера суверенитета¹⁴. Результатом фактической реализации юридического суверенитета являются принимаемые правовые акты, регулирующие отношения в той или иной сфере, самостоятельное и независимое определение их содержания, их принятие.

Вероятно, внести определенность в вопрос политического основания суверенитета государ-

ства в финансовой сфере смогут представители иных направлений общественных наук, включая историков, политологов, социологов и пр. Только применяя междисциплинарные подходы к анализу данной проблематики, юриспруденция в состоянии будет предложить внятные правовые модели его правовой идентификации, обеспечения и защиты, нормативного закрепления каталога суверенных прав и обязанностей в финансовой сфере. Более того, политологи подчеркивают необходимость обращения внимания на различные аспекты и виды суверенитета, без учета которых невозможно дать определение этому комплексному понятию¹⁵.

Развивая междисциплинарный подход, следует выделить экономический аспект понимания финансового суверенитета государства, поскольку специалисты в сфере финансового права придерживаются точки зрения, согласно которой детерминантой финансово-правового регулирования выступают экономические сущности и явления, их экономическая концепция и трактовка¹⁶.

Сходство позиций экономистов видится в том, что финансовый суверенитет рассматривается в качестве составной части экономического суверенитета государства, государственного суверенитета в сфере экономических отношений как верховенство, независимость, самостоятельность и полнота власти при организации и ведении хозяйства (в широком его понимании) на территории публично-правового образования. Но в их высказываниях звучат некоторые различия, не позволяющие констатировать абсолютное тождество в экономических подходах к определению финансового суверенитета для целей правового регулирования. Эти различия обусловлены прежде всего институциональной организацией финансовой сферы.

Так, при анализе позиции руководителей финансовых структур государства применительно

¹⁴ Левин И. Д. Суверенитет / предисл. д. ю. н., проф. С. А. Авакьяна. СПб. : Пресс, 2003. С. 73.

¹⁵ Сергунин А. А. Суверенитет: эволюция концепта // Политэкс. 2010. Т. 6. № 4. С. 5–21.

¹⁶ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 105 ; Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства // Избранные труды по финансовому праву. М. : Статут, 2021. С. 271 ; Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 10.

к тем или иным видам финансовых отношений акцент делается на отдельных аспектах финансового суверенитета: для финансового органа — Министерства финансов РФ — на бюджетной устойчивости, бюджетной обеспеченности расходных обязательств публично-правовых образований и сдержанной долговой политике; для экономического блока — на самостоятельности принятия решений в финансовой сфере как части экономической сферы; для органа денежно-кредитного регулирования — Центрального банка РФ — на устойчивости банковской системы, самостоятельной платежной структуре, при этом суверенитет не рассматривается как автаркия; для контрольно-счетных органов — Счетной палаты РФ — на самостоятельности принятия решений в финансовой сфере, формировании суверенных фондов; для представителей банковского сектора — на многополярной системе расчетов¹⁷. Для целей обеспечения финансового суверенитета государства эксперты предлагают 12 инициатив в четырех ключевых стратегических направлениях: замене глобальной финансовой инфраструктуры и иностранного капитала; развитию передовых финансовых систем; установлении точек перехода для более эффективного взаимодействия с мировым финансовым рынком и интеграции новых форм финансов и альтернативной системы финансовых операций¹⁸.

В то же время если анализировать отражение экономического содержания суверенитета государства, в частности финансового суверенитета, в правовом аспекте, то обнаруживается определенная полисемичность его правовой сущности, а именно: финансовый суверенитет государства можно идентифицировать как свойство, характеристику определенного субъекта права, элемент его правового статуса, правосубъектности; как предмет правового регулирования и как институт права.

В качестве особого свойства, сущностной характеристики правового статуса такого субъекта, как государство, суверенитет (включая его видо-

вую модификацию в финансовой сфере) может быть выведен из закрепленного в Декларации о принципах международного права от 24.10.1970 принципа суверенного равенства государств, структурными элементами которого названы: юридическое равенство; полнота суверенных прав; уважение правосубъектности другого государства; неприкосновенность территориальной целостности и политической независимости; свобода выбора и развития своей экономической системы (наряду с политической, социальной и культурной); обязанность выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами.

Очевидно, проблема определения финансового суверенитета как элемента правового статуса публично-правового образования имеет более конституционно-правовой и международно-правовой контекст, нежели финансово-правовой. Однако ее решение служит основой для формирования финансово-правового регулирования как в рамках национального законодательства, так и в международном праве.

Исследование финансового суверенитета государства как предмета правового регулирования и как института права имеет большую финансово-правовую содержательность. В этой связи прежде всего обращает на себя внимание отсутствие правовой определенности предметной основы финансового суверенитета государства, т.е. тех общественных отношений, в которых должен реализовываться суверенитет государства, определенный как финансовый, должны проявляться верховенство, независимость, самостоятельность, полнота государственной власти внутри публично-правового образования и независимость вовне. Сегодня сама сфера финансов продолжает оставаться юридически неопределенной. Общеизвестно, что не решены вопросы правовой идентификации и легализации финансов, финансовой деятельности государства, финансовой системы государства и видовой структуры финансовых отношений.

¹⁷ Московский финансовый форум — 2022 // URL: <https://mff.minfin.ru>.

¹⁸ См., например: Чмут Г. А. Финансовый суверенитет как одна из стратегических задач России на современном этапе // Вестник университета. 2024. № 1. С. 160–165.

Изучение изложенных позиций по данной проблематике показывает, что большинство авторов предметную основу финансового суверенитета связывают с финансовой системой государства. Но современная трактовка понятия финансовой системы государства является неоднозначной, многоаспектной, нелегализованной, неоднородной, поскольку сформирована на основе одновременного использования разных квалифицирующих признаков, что затрудняет создание предметного контура финансового суверенитета.

Существует как минимум три аспекта в понимании финансовой системы государства: фондовый, институциональный и организационный. Более того, в большинстве исследований наблюдается так называемый синтезированный подход, когда в финансовую систему объединяют и фонды, и отношения, возникающие в процессе их формирования, распределения и использования¹⁹[E1][KAC2]. Вызывает особый научный и практический интерес предложение рассматривать финансовую систему как систему систем, включающую бюджетную систему, кредитную, эмиссионную и иные²⁰. Выглядят обоснованными предложения специалистов в сфере международного финансового права определять финансовую систему государства как совокупность определенных самостоятельных институциональных звеньев²¹.

В свою очередь, отсутствие доктринально проработанной и законодательно сформулированной предметной основы для формирования финансового суверенитета порождает его узкие трактовки (фискальный — налоговый суверенитет, финансово-бюджетный суверенитет, валютный суверенитет и пр.), которые сами по себе обоснованны и оправданны, но не представлены в единой системе как взаимосвязанные и взаимообусловленные элементы целостного правового явления. Так, фискальный суверенитет в понимании налогового суверенитета оказался наиболее разработанной правовой конструкцией²². Финансово-бюджетный суверенитет²³ и валютный суверенитет²⁴ эпизодически находят свое доктринальное толкование. При этом все иные сферы денежного обращения остаются малоисследованными через призму правового понимания государственного суверенитета. Вероятно, причинами, объясняющими это, могут быть относительно четкое юридико-отраслевое структурирование налоговых и бюджетных отношений в предмете финансового права, признание финансово-правового регулирования денежной эмиссии и гибкое, спорное, дискуссионное отраслевое структурирование иных общественных отношений, возникающих в финансовой сфере, относящее их к предметам различных правовых отраслей (что применимо к банковским, расчетным отношениям, отноше-

¹⁹ Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М. : Проспект, 2020. С. 17–18 ; Финансовое право : учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. М., Норма, 2021. С. 15–17 ; Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. М., Норма, 2019. С. 28–35 и др.

²⁰ Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. М. : Проспект, 2022. С. 35–41.

²¹ Шумилов В. М., Лившиц И. М. Международное финансовое право : учебник. М. : Юстиция, 2018. С. 22–25.

²² См., например: Садчиков М. Н. Понятие налогового суверенитета // Налоги. 2016. № 1. С. 16–18 ; Андреев Н. Ю. О трех аспектах налогового суверенитета // Финансовое право. 2016. № 9. С. 16–18 ; Хаванова И. А. Фискальный (налоговый) суверенитет и его границы в интеграционных образованиях // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 41–51.

²³ См., например: 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 ; Бюджетное право : учебник / под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2018 ; Крус В. И. Криптовалюты и майнинг как формы неконституционного правопользования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 11–20 и др.

²⁴ Запольский С. В., Васянина Е. Л. Правовые основы цифровизации финансового контроля в России // Российский юридический журнал. 2022. № 4. С. 99–109 ; Кучеров И. И. Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. 2015. № 3. С. 3–8.

ниям, складывающимся на рынке ценных бумаг, инвестиций и пр.).

Ввиду этого в качестве гипотезы для доктринальной дискуссии можно предложить рассмотрение финансовой системы государства через совокупность организационных отношений, обеспечивающих перераспределительные процессы в денежной форме, платежно-расчетные операции, движение денежных средств между фондами, находящимися как в частной, так и в публичной собственности, посредством платежно-расчетной инфраструктуры. Объектом таких отношений выступают деньги в различных формах объективирования (наличные, безналичные, включая цифровые), а субъектами — собственники фондов денежных средств и владельцы (операторы) платежно-расчетной (перераспределительной) инфраструктуры.

При таких обстоятельствах становится очевидной необходимость использования междисциплинарного подхода, объединяющего усилия представителей публично-правовых и частноправовых наук. Масса современного нормативного регулирования денежно-кредитных, валютных, банковских, расчетных отношений достигла показателя, свидетельствующего о необходимости критической оценки соответствующих традиционных правовых институтов в части соотношения в них частноправовых и публично-правовых начал. Данное предложение не звучит как призыв к кардинальному перекраиванию отраслей и институциональной структуры российского права, но имеет целью обратить внимание на особенности так называемого огосударствления частноправовых и «приватизации» публичных отраслей права, соотношения императивности и диспозитивности в традиционных правовых институтах, большей четкости, а возможно, и модификации их предметных контуров.

Исследуя правовую сущность финансового суверенитета государства, нельзя не отметить отсутствие содержательного анализа полномочий государства, формирующих юридическое наполнение финансового суверенитета, отсут-

ствие внятной концепции системы суверенных прав и суверенных обязанностей государства в финансовой сфере.

Понимание суверенитета в юридическом аспекте, по обыкновению, связывают с правами государственной власти. В традиционный перечень исключительных суверенных прав государства входят денежная эмиссия, участие в межгосударственных объединениях, монополия на правотворчество и налогообложение и др. При этом отмечают, что не может быть некоего универсального и заранее данного для всех государств перечня суверенных прав. Каждое государство в зависимости от конкретных обстоятельств может актуализировать те права, которые необходимы для выполнения его функций в конкретной исторической ситуации, что говорит о неисчерпаемости суверенных прав²⁵.

Вместе с тем слабо разработанной в правовой доктрине остается корреляция суверенных прав с суверенными обязанностями государства. Полагают, что, помимо каталога суверенных прав, содержание государственного суверенитета предполагает наличие обязанностей суверенного государства, к числу которых можно отнести обязанности по обеспечению финансовой безопасности, достойного уровня жизни и пр. Так же как и перечень прав, суверенное государство вправе корректировать и дополнять перечень своих суверенных обязанностей перед населением.

В настоящее время систематизация суверенных прав и суверенных обязанностей государства в финансовой сфере не проведена, они не структурированы явно в законодательстве и, к сожалению, правовая доктрина не предлагает внятной концепции для нормотворцев по этому вопросу.

Востребованной могла бы стать теория использования позитивного обязывания как основного способа правового регулирования в финансовой сфере, выражающаяся в установлении денежных обязанностей хозяйствующих субъектов, населения по отношению к публично-пра-

²⁵ Горюнов В. В. Суверенитет и демократия — основополагающие принципы конституционного строя России // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении : сборник статей и материалов. М., 2007. С. 185.

вовому образованию и встречного «самообязывания» публично-правового образования как социального государства по отношению к своим гражданам. Более того, логическим продолжением развития теории позитивного обязывания в имущественных отношениях в финансовой сфере могло бы стать исследование финансовых организационных отношений, состоящих в создании инфраструктуры для осуществления расчетно-денежных операций между субъектами (как между частными и публичными, так и между частными), полномочий по определению правовых режимов денежных платежей. Обогастил бы подобные исследования междисциплинарный подход, объединяющий усилия не только представителей частноправовых и публично-правовых наук, но и исследователей экономических и политических направлений общественных наук, поскольку право испытывает наибольшее влияние именно от этих сфер организации социальных связей, которые, в свою очередь, составляют также фокус правового воздействия.

Одним из последствий отсутствия внятного каталога суверенных прав и обязанностей публично-правового образования представляется проблема структурирования финансового суверенитета в системе многоуровневого управления: наднационального и внутригосударственного.

Так, различают два уровня реализации государственного суверенитета: внутреннее структурирование суверенных полномочий в финансовой сфере в зависимости от форм государства (государственного устройства, государственного правления, политического режима) и перераспределение суверенных полномочий государства в финансовой сфере между субъектами международных отношений.

Что касается внутригосударственного структурирования суверенных полномочий в финансовой сфере между уровнями государственного устройства и между ветвями власти, то здесь актами Конституционного Суда РФ однозначно определено, что Конституция РФ 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, который 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 РФ²⁶.

Законодательное распределение предметов ведения публично-правовых образований и полномочий их органов в финансовой сфере имеет конституционную основу, закреплено в ст. 12, 71–73, 130–132 Конституции РФ и детализировано в правовых актах, в частности в Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, иных актах, регулирующих отношения в финансовой сфере. Без сомнений, это динамическая конструкция, но с принципиальным подходом к ее построению в современной правовой доктрине и нормотворческой практике прослеживается относительная определенность.

Перераспределение суверенных полномочий государства в финансовой сфере между субъектами международных отношений выглядит не так однозначно. Наряду с традиционными сложностями, особенности сферы реализации финансового суверенитета государства заключаются в наличии иных субъектов международного права — международных финансовых организаций, которые не являются суверенными субъектами, но выступают в отношениях с последними на равных, и формировании межтерриториального правового пространства для реализации определенных суверенных полномочий в финансовой сфере. Функциональное расчленение суверенитета предполагает возможность передачи части государственных функций международным специализированным организациям, решения которых должны стать обязательными для всех²⁷.

Возникает вопрос, до какой степени государство может утрачивать конкретные полномочия,

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-п.

²⁷ Tinbergen J. Reshaping the International Order. N. Y., 1976.

сохраняя при этом свой суверенитет? Еще Г. Еллинек отмечал, что «понятие суверенитета — чисто формальное и не дает представления о том, какими именно полномочиями располагает государство»²⁸. Более того, полномочия, «наполняющие» категорию суверенитета, подвижны исторически. Часть вопросов, входящих прежде в исключительную внутреннюю компетенцию государств, всё в большей степени становятся теперь предметом не только международно-го обсуждения, но и своего рода совместного с международным сообществом ведения, а принцип невмешательства во внутренние дела всё больше увязывается с транспарентностью их политики в ряде ключевых областей, сотрудничеством с мировыми и региональными институтами²⁹. К числу таких тем, обсуждение которых широко востребовано в настоящее время, относится невозможность либо возможность функционального расчленения финансового суверенитета государства и передачи части суверенных полномочий межгосударственным структурам.

Соответственно, различия в политическом, экономическом и правовом аспектах понимания суверенитета государства, а также отраслевая дифференциация права служат определенными ключевыми ориентирами на пути правовой идентификации финансового суверенитета государства.

В связи с этим следует констатировать комплексивную сущность государственного суверенитета, политическую и экономическую обусловленность юридического определения данной категории, признав его проявление в различных сферах общественных отношений,

в том числе финансовой, выделив так называемый финансовый суверенитет государства. В современных условиях оптимальный путь формирования правовой трактовки финансового суверенитета видится в консолидации позиций и подходов представителей различных правовых отраслей, объединении их усилий и достижений в рамках межотраслевого правового образования с целью решения утилитарных проблем и задач правовой действительности.

Как основу научной дискуссии и повод для законодательного развития можно выделить гипотезу о признании финансового суверенитета государства как определенного социального феномена, имеющего компликативное, сложное содержание (в частности, политическую, экономическую и правовую интерпретацию). Как правовое явление финансовый суверенитет государства можно признать в качестве полисемичной категории, рассматриваемой как характеристика правового статуса, особое свойство такого субъекта, как государство, как предмет правового регулирования и как комплексный институт права, объединяющий нормы различных отраслей права, включая финансовое. Одно из направлений развития финансово-правовой доктрины и нормотворчества — структурирование и легализация предметной основы финансового суверенитета как сферы общественных отношений его проявления, формирующих финансовую систему государства, и содержательной составляющей в форме каталога суверенных прав и обязанностей государства в финансовой сфере с использованием теории позитивного обязывания.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев Н. Ю. О трех аспектах налогового суверенитета // Финансовое право. — 2016. — № 9. — С. 16–18.
2. Бюджетное право : учебник / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2018. — 400 с.
3. Виноградова Е. В. Проекция когнитивных технологий трансформации на суверенную российскую государственность // Государство и право. — 2024. — № 7. — С. 40–49.

²⁸ Еллинек Г. Право современного государства. общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 320.

²⁹ Кузьмин Э. Л. О государственном суверенитете в современном мире // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 84–94.

4. Горюнов В. В. Суверенитет и демократия — основополагающие принципы конституционного строя России // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении : сборник статей и материалов. — М., 2007. — С. 185.
5. Данилевская-Урбанова И. Л. О взглядах советских правоведов на юридическую природу суверенитета // Право и государство: теория и практика. — 2024. — № 2. — С. 105–107.
6. Еллинек Г. Право современного государства. общее учение о государстве. — СПб., 1908. — 599 с.
7. Запольский С. В., Васянина Е. Л. Правовые основы цифровизации финансового контроля в России // Российский юридический журнал. — 2022. — № 4. — С. 99–109.
8. 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.
9. Крус В. И. Криптовалюты и майнинг как формы неконституционного правопользования // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 4. — С. 11–20.
10. Кузьмин Э. Л. О государственном суверенитете в современном мире // Журнал российского права. — 2006. — № 3. — С. 84–94.
11. Кучеров И. И. Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. — 2015. — № 3. — С. 3–8.
12. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. — М., 1960.
13. Садчиков М. Н. Понятие налогового суверенитета // Налоги. — 2016. — № 1. — С. 16–18.
14. Сергунин А. А. Суверенитет: эволюция концепта // Политэкс. — 2010. — Т. 6. — № 4. — С. 5–21.
15. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — М. : Норма, 2019. — 800 с.
16. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.
17. Финансовое право : учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. — М. : Норма, 2021. — 648 с.
18. Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. — М. : Проспект, 2022. — 536 с.
19. Хаванова И. А. Фискальный (налоговый) суверенитет и его границы в интеграционных образованиях // Журнал российского права. — 2013. — № 11. — С. 41–51.
20. Худяков А. И. Основы теории финансового права. — Алматы, 1995. — 284 с.
21. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства // Избранные труды по финансовому праву. — М. : Статут, 2021. — 354 с.
22. Чмут Г. А. Финансовый суверенитет как одна из стратегических задач России на современном этапе // Вестник университета. — 2024. — № 1. — С. 160–165.
23. Шумилов В. М., Лившиц И. М. Международное финансовое право : учебник. — М. : Юстиция, 2018. — 302 с.

Материал поступил в редакцию 21 апреля 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreev N. Yu. O trekh aspektakh nalogovogo suvereniteta // Finansovoe pravo. — 2016. — № 9. — S. 16–18.
2. Byudzhetnoe pravo: uchebnik / pod red. I. A. Tsindeliiani — M.: Prospekt, 2018. — 400 s.
3. Vinogradova E. V. Proektsiya kognitivnykh tekhnologiy transformatsii na suverennuyu rossiyskuyu gosudarstvennost // Gosudarstvo i pravo. — 2024. — № 7. — S. 40–49.
4. Goryunov V. V. Suverenitet i demokratiya — osnovopolagayushchie printsipy konstitutsionnogo stroya Rossii // Suverennaya demokratiya v konstitutsionno-pravovom izmerenii: sbornik statey i materialov. — M., 2007. — S. 185.
5. Danilevskaya-Urbanova I. L. O vzglyadakh sovetskikh pravovedov na yuridicheskuyu prirodu suvereniteta // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2024. — № 2. — S. 105–107.

6. Ellinek G. Pravo sovremennogo gosudarstva. obshchee uchenie o gosudarstve. — SPb., 1908. — 599 s.
7. Zapolskiy S. V., Vasyanina E. L. Pravovye osnovy tsifrovizatsii finansovogo kontrolya v Rossii // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2022. — № 4. — S. 99–109.
8. Ilin I. M. Federativnaya kompozitsiya rossiyskogo byudzhethno-finansovogo suvereniteta v kontekste konstitutsionno-pravovykh posledstviy pandemii COVID-19 i prinimaemykh normativnykh aktov // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 3. — S. 44–46.
9. Krus V. I. Kriptovalyuty i mayning kak formy nekonstitutsionnogo pravopolzovaniya // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 4. — S. 11–20.
10. Kuzmin E. L. O gosudarstvennom suverenitete v sovremennom mire // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2006. — № 3. — S. 84–94.
11. Kuchеров I. I. Pravo denezhnoy emissii i ego realizatsiya // Finansovoe pravo. — 2015. — № 3. — S. 3–8.
12. Rovinskiy E. A. Osnovnye voprosy teorii sovetskogo finansovogo prava. — M., 1960.
13. Sadchikov M. N. Ponyatie nalogovogo suvereniteta // Nalogi. — 2016. — № 1. — S. 16–18.
14. Sergunin A. A. Suverenitet: evolyutsiya kontsepta // Politeks. — 2010. — T. 6. — № 4. — S. 5–21.
15. Finansovoe pravo: uchebnik / otv. red. N. I. Khimicheva, E. V. Pokachalova. — M.: Norma, 2019. — 800 s.
16. Finansovoe pravo: uchebnik / otv. red. E. Yu. Gracheva, O. V. Boltinova. — M.: Prospekt, 2020. — 624 s.
17. Finansovoe pravo: uchebnik / otv. red. I. V. Rukavishnikova. — M.: Norma, 2021. — 648 s.
18. Finansovoe pravo: uchebnik / pod red. K. S. Belskogo, S. S. Tropskoy. — M.: Prospekt, 2022. — 536 s.
19. Khavanova I. A. Fiskalnyy (nalogovyy) suverenitet i ego granitsy v integratsionnykh obrazovaniyakh // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2013. — № 11. — S. 41–51.
20. Khudyakov A. I. Osnovy teorii finansovogo prava. — Almaty, 1995. — 284 s.
21. Tsypkin S. D. Finansovo-pravovye instituty, ikh rol v sovershenstvovanii finansovoy deyatel'nosti sovetskogo gosudarstva // Izbrannye trudy po finansovomu pravu. — M.: Statut, 2021. — 354 s.
22. Chmut G. A. Finansovyy suverenitet kak odna iz strategicheskikh zadach Rossii na sovremennom etape // Vestnik Universiteta. — 2024. — № 1. — S. 160–165.
23. Shumilov V. M., Livshits I. M. Mezhdunarodnoe finansovoe pravo: uchebnik. — M.: Yustitsiya, 2018. — 302 s.