

О ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНИЗМА

Запольский С.В.¹, Васянина Е.Л.²

Ключевые слова: правовая модель, финансовые обязательства, универсальные юридические конструкции, денежно-кредитный механизм, бюджет, кредит, Банк России.

Аннотация

Цель исследования: обосновать и сформулировать пути частичной реорганизации и управления финансово-кредитным механизмом.

Методы исследования: системный и экспертный анализ.

Результаты исследования: рассмотрены новые, рассчитанные на будущее, подходы к формированию финансового законодательства и управлению финансово-кредитным механизмом, гармонизации действия публичных и частноправовых начал в регулировании денежного оборота. Проанализирован круг проблем государственного управления в сфере финансов, излагаются как правовые способы преодоления недостатков в этой сфере, так и перспективные направления строительства финансовой системы в будущем.

Практическая ценность: выводы и предложения могут быть полезны для планирования законотворчества, при подготовке новых законопроектов и в ходе текущей правоприменительной деятельности.

DOI: 10.24412/2226-0692-2025-2-00-02

Введение

Современный уровень правового обеспечения денежно-кредитной системы свидетельствует об исправлении ошибок прошлых лет; появляются новые финансово-правовые средства, механизмы государственного управления, соответствующие современным экономическим вызовам. В отличие от периода, приходящегося на 90-е годы прошлого века, характеризующегося неурегулированностью социально-экономических отношений, включая сферу финансов, современный этап экономических преобразований отличается «...интервенцией права, способной причинить не меньший ущерб, нежели правовые пробелы» [1].

Активный поиск правовых инструментов регулирования структурной трансформации экономики на сегодняшний день подтверждается многочисленными поправками, которые вносятся в акты финансового законодательства, острыми политическими дискуссиями с участием Банка России, Правительства РФ и федеральных министерств, предметом которых являются меры, направленные на укрепление финансового суверенитета государства. Разрабатываются и обсуждаются многочисленные законопроекты, к числу которых относятся проекты документов о выходе России из членства в МВФ, вы-

ступающем проводником финансовой политики Запада, об управлении золотовалютными резервами, о развитии инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и т. д.

Оценить предлагаемые законодательные инициативы можно только с учетом понимания направлений эволюции правовой модели финансовых отношений на установленную перспективу. Новые юридические конструкции должны восполнять правовые пробелы, гармонично встраиваясь в механизм финансово-правового регулирования, с помощью которого государство может оказывать влияние на законы экономики, ориентируя их на достижение национальных целей Российской Федерации.

О гармонизации частноправовых и публично-правовых методов регулирования финансовых отношений

Изменения в структуре мирового хозяйства, обусловленные глобализацией, а затем геоэкономической фрагментацией, а также цифровой трансформацией экономики и государственного управления привели к активизации развития интегративной модели строения права, обеспечивающей

¹ Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: adminlaw@igpran.ru

² Васянина Елена Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: elenavasanina@yandex.ru

конвергенцию частноправовых и публично-правовых методов регулирования, существенно расширив регулятивные возможности права. Однако усиление процесса преодоления разрыва между отраслями права таит в себе опасность необоснованного применения универсальных юридических конструкций в финансовых правоотношениях, которое может привести к деградации правовых институтов, имеющих важное значение для функционирования финансово-кредитного механизма.

Вопросы применения частноправовых конструкций в публично-правовой сфере всегда привлекали внимание представителей правовой науки, усилия которых направлены на достижение задач юридической техники по количественному и качественному упрощению права³. Однако до сих пор исследования, касающиеся применения частноправовых механизмов в финансовых правоотношениях, ограничены выводами, корреспондирующими подходам Конституционного Суда РФ о том, что универсальные юридические конструкции в финансовых отношениях могут применяться в случае отсутствия в актах финансового законодательства специального регулирования⁴, а рецепция частноправовых конструкций в финансовом законодательстве должна быть подчинена принципам и целям реализации финансового механизма государства [2].

Проблемы, возникающие в части разработки критериев применения частноправовых конструкций в финансовых отношениях вызваны тем, что в актах финансового и гражданского законодательства закреплены разные правовые режимы в отношении одних и тех объектов и применяемых участниками гражданского оборота процедур. Так, вполне легальная с точки зрения Гражданского кодекса (ГК) РФ процедура реорганизации юридического лица в фокусе ст. 54.1 Налогового кодекса (НК) РФ может рассматриваться в качестве механизма уклонения от уплаты налогов.

Неопределенность в понимании правовой природы денег создают закрепленные в ГК РФ разные правовые режимы наличных и безналичных денег, согласно которым наличные денежные средства являются объектом вещных прав, а безналичные деньги представляют собой обязательственное требование на определенную сумму к кредитной организации. Такой подход законодателя препятствует развитию правового регулирования денежного оборота, представляющего собой фантастический по своим размерам механизм замены лиц в обязательствах, в рамках которого деньги являются одновременно и долгами, создаваемыми государством [3], и получившими государственное одобре-

ние гарантиями исполнения гражданско-правовых обязательств.

Несмотря на то, что проблема конкретизации на законодательном уровне критериев применения частноправовых конструкций в финансовых правоотношениях до сих пор остается неразрешенной, развитие правоприменительной практики позволяет оценить, в каком случае альтернативные правовые инструменты обеспечивают гарантии защиты прав субъектов финансовых правоотношений, а когда, напротив, их использование не облегчает усвоение права, но усложняет механизм финансово-правового регулирования.

Оправданным с точки зрения реализации фискальных целей государства и обеспечения финансовой устойчивости хозяйствующих субъектов видится применение вместо процедуры банкротства таких альтернативных правовых инструментов взыскания налоговой задолженности, как мировые соглашения, практика заключения которых активно внедряется налоговыми органами. Для сравнения: применение при разрешении споров, вытекающих из налоговых правоотношений, налоговой оговорки в договоре не привело ни к сокращению претензий налоговых органов, ни к конкретизации условий исполнения налоговых обязательств, но вызвало появление отдельной категории налоговых споров, вытекающих из хозяйственных договоров. А внедрение медиативных процедур в механизм применения мер принуждения приводит к тому, что наложение санкций происходит в рамках процессуального порядка, рассчитанного на защиту прав человека, что способствует деградации института юридической ответственности [4].

С учетом изложенного, развитие финансово-правового механизма должно сопровождаться проведением работы как по гармонизации частноправовых и публично-правовых методов регулирования, так и по приведению гражданского законодательства — в части закрепления правового инструментария, обеспечивающего функционирование финансовой системы государства, — в соответствие с потребностями и целями публично-правового регулирования.

Об управлении действием финансового механизма

Многолетняя практика доказала, что финансовый механизм нуждается в целенаправленном управлении, как и любой другой элемент структуры государства. Недостаточно создать цепь юридических конструкций, опосредующих финансово-хозяйственный оборот; необходимо управлять движением этой цепи, задавая ей наиболее эффективную скорость, предотвращая «провисания» и «обрывы». Речь идет об использовании административного инструментария в регулировании финансовых и квази-гражданских правоотношений экономического

³ Иеринг Р. Юридическая техника / Пер. с нем. Ф.С. Шендорфа. Санкт-Петербург : [Типо-лит. А.Г. Розена (А.Е. Ландау)], 1905. С. 21.

⁴ Постановления Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П и от 08.12.2017 № 39-П.

оборота. Не требует доказывания, что налогообложение, исполнение бюджетов как по доходам, так и по расходам, кредитование, страхование, движение ценных бумаг, таможенное дело и иные финансово-правовые институты опираются на жесткое, исчерпывающе-конкретное административное регулирование, осуществляемое системой компетентных органов публичной власти. Для реальных хозяйственно-финансовых процедур административное регулирование и финансово-правовые ценности образуют своеобразную неразрывную связку, если хотите — амальгаму.

Было бы, однако, ошибкой ожидать блага от административизации финансовых отношений, от проникновения управленческого начала за пределы, отведенные ему самой природой финансового права. Применительно к гражданскому праву этот вопрос был когда-то поставлен и решен О.А. Красавчиковым, разделившим все цивилистические отношения на материальные и организационные⁵. Ничто не мешает аналогично решить вопрос о разном качестве финансовых отношений, поделив их на материально-финансовые и организационные. Последние являются, по сути, носителями административно-правового потенциала, а проще сказать — административными по содержанию и цели возникновения.

Нет сомнения в том, что сфера финансов, возможно, даже больше, чем иная другая, нуждается в публичном управлении с созданием системы соответствующих органов исполнительной власти, наделением их компетенцией, возложением на них ответственности за состояние дел в области финансов и кредита. Происходящие финансово-экономические процессы существуют не иначе как подвергнутые организационному опосредованию и воздействию организационного характера со стороны специальных (финансовых) органов государства, а в определенной мере и органов межгосударственного регулирования (ЕвразЭС, БРИКС и др.).

Было бы, однако, ошибкой утверждать, что финансы — предмет административного регулирования. Последнее не может заместить материально-правовое регулирование финансов. Помимо разумеющейся констатации господства закона в деле регулирования финансов, благодаря чему финансовая политика государства осуществляется в законодательно установленных правовых формах и конструкциях, оценке подлежит общее (компетенционное) и специальное (функциональное) ограничение возможностей финансовых органов средствами закона. Действующая в РФ система законодательных актов в сфере финансов практически полностью исключает финансовую «самодеятельность» органов исполнительной власти.

Пожалуй, проблемой сегодняшнего дня служит обратное — расхождение задач и функций Мин-

фина, Центрального Банка, отраслевых министерств и крупных хозяйственных структур при решении инфраструктурных проблем развития экономики ввиду несогласованности действующих в отношении них соответствующих законов. Тем не менее пока доктрина исходит из сомнительной научной ценности понятия «финансовая деятельность государства». Этому понятию, означающему в лучшем случае единство концептуального подхода к законодательству в области финансов, «цельноостановленному» из немецкой (XIX века) литературы, в научных работах отечественных ученых придается непомерная важность и значимость. В действительности это не столько бессмысленное, сколько вредное понятие. Бессмысленное, потому что право регулирует не деятельность, а социальные и экономические отношения, а вредное — ввиду смешения частных начал с публичными, а материально-правового — с организационно-процессуальным⁶.

Главный вред этого понятия — в том, что оно сложную и взаимно напряженную систему финансовых органов обращает (и отупляет одновременно) в волю юридической фикции — некоего субъекта под названием «государство», тем самым исключая иерархию органов, компетенцию каждого, функциональное своеобразие и сферу применения. В противовес этому мы считаем, что финансовые органы государства должны находиться в научно обоснованной системе взаимодействия, их права и обязанности служат предметом мониторинга контрольных и правоохранительных органов, а каждый финансовый орган несет собственную и неотвратимую ответственность за результаты работы.

Осуществление финансовой политики государства в этом смысле представляет отдельный административно-правовой режим, осуществляемый кругом исполнительных органов, образующих организационную инфраструктуру этого режима⁷. Трудно, однако, согласиться с А.Ф. Ноздрачевым в том, что организационная структура играет ведущую роль в реализации того или иного административно-правового режима⁸. Считаем, что материально-правовое регулирование соответствующих (в нашем случае финансовых) отношений и есть тот инструмент, коим реализуется административно-правовой режим действия финансового механизма.

Было бы ошибкой противопоставление этих двух начал. Организационная сторона — орган финансовой власти и порождаемые им управленческие отношения, с одной стороны, и правовое регулирование налоговых, бюджетных, банковских и иных финансовых отношений — с другой, соотносятся, образно говоря, как нервная и кровяная системы

⁵ О.А. Красавчиков. Советское гражданское право : учебник для вузов. Т.1 / Под ред. О.А. Красавчикова. М., 1971. С. 62.

⁶ См. Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву. СПб, 2010. С. 79.

⁷ Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М., 2017. С. 72.

⁸ Там же.

организма человека. Одна из них опирается на суверенные полномочия государства, другая — на закономерности функционирования экономической системы и ее финансового механизма. Соответственно, один из них (орган публичной власти) обладает при этой специальной компетенцией, другие же наделяются финансовой правосубъектностью — статусом, параллельным гражданской, трудовой, корпоративной, экологической или иного вида правосубъектности, присущим юридическим и физическим лицам и некоторым другим правосубъектам.

Именно благодаря этому отношения, складывающиеся по поводу распоряжения финансовыми ресурсами и публичными доходами, приобретают особую правовую природу, будучи одновременно и управленческими, и имущественными. Именно такие экономические отношения могут рассматриваться как финансовые обязательства. Не будучи таковыми, финансовые отношения не могут приобрести качество правоотношений, оставаясь средством экономического насилия. Напротив, построение национальных финансов любого государства на принципе предоставительно-обязывающего правового регулирования, т. е. методом взаимных финансовых обязательств органов власти, товаропроизводителей, кредитных учреждений, создают существенный синергетический эффект для развития экономики и социальной сферы жизнедеятельности общества.

Финансовые обязательства как способ регулирования финансовой системы государства

Одним из достижений современной теории финансового права является признание обязательственного характера финансовых правоотношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования средств публичных денежных фондов⁹. Не вызывает сомнений тот факт, что обязательства наряду с позитивным обязыванием, дозволением и запретом являются одним из способов финансово-правового регулирования, а необходимость конкретизации в актах финансового законодательства условий исполнения финансовых обязательств поддерживается представителями финансово-правовой науки [5].

Правовое регулирование финансовых обязательств, конкретизация их элементов должна осуществляться с учетом целей и предназначения финансового механизма государства. Проведенный анализ законодательства, а также правоприменительной практики позволяет выявить случаи искажения конструкции обязательственных правоотношений, способствующих развитию денежно-кредитного механизма. Например, иногда страховое пра-

воотношение, обеспечивающее лежащее в основе эмиссии кредитных денег кредитное обязательство и имеющее в данном случае акцессорную природу, не выполняет свою функцию, но выступает инструментом обогащения страховых компаний, увеличивающих продажи через банковские сети. По данным правозащитников, 10—15% всех жалоб на банки приходится на случаи, когда заемщиков или их наследников заставляют погасить кредит из собственных средств при наличии страхового обеспечения¹⁰. Иными словами, банки не удостоверяются о факте наступления страхового случая и не указывают в качестве должника (ответчика), помимо наследников заемщика, страховую компанию, с которой заемщик заключил договор личного страхования¹¹.

Другая проблема в сфере реализации финансовых правоотношений связана с тем, что структура налогового обязательства и условия его исполнения, как правило, ориентированы на реализацию фискальной функции государства, что не способствует развитию экономической и инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и не позволяет раскрыть потенциал механизма налогообложения. В частности, речь идет об отсутствии в НК РФ обязанности по обеспечению модернизации основных средств за счет амортизационных отчислений. По оценкам специалистов, отсутствие налогового учета и контроля за целевым расходованием амортизационных отчислений приводит к тому, что страна недополучает в год инвестиций на сумму порядка 3,2 трлн рублей¹². Не способствует устойчивому экономическому росту государства отсутствие дифференцированной ставки по налогу на прибыль в зависимости от инвестиционной активности организаций, в целях стимулирования которой в 2021 году Минфином России был подготовлен соответствующий законопроект. Однако на основании поручения Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2021 года «О корректировках налогообложения отдельных отраслей» из законопроекта были исключены положения об установлении повышенной налоговой ставки по налогу на прибыль, направляемую не на капитальные вложения, а на выплату дивидендов.

В актах финансового законодательства практически отсутствуют финансовые обязательства, конструкция которых обеспечивала бы интеграцию денежно-кредитной и бюджетной политики. Пожалуй, исключением является лишь закрепленный

⁹ Омелехина Н.В. Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 108—121.

¹⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 163390-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)».

¹¹ Определение Верховного Суда РФ по делу № 49-КГ21-14-К6 от 25.05.2021.

¹² Пояснительная записка к проекту федерального закона № 341332-8 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в целях совершенствования учета амортизационных отчислений, направляемых на модернизацию основных фондов организаций».

гл. 13.2 Бюджетного кодекса (БК) РФ правовой режим финансовых обязательствных правоотношений, формирование и исполнение которых происходит в процессе управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета посредством проведения операций по пополнению или расходованию средств Фонда национального благосостояния.

Сложившееся в правовом регулировании направление в ряде случаев приводит к несогласованности подходов Банка России и федеральных министерств по ключевым вопросам обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации. Это затрудняет осуществление ЦБ РФ его ключевой функции по обеспечению устойчивости национальной валюты, которая реализуется посредством поддержания ценовой стабильности, являющейся необходимым условием трансформации и развития экономики. Банк России признает это, отмечая в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики, что применение антикризисных мер, к числу которых относится субсидирование процентных ставок по банковским кредитам, приводит к снижению эффективности трансмиссионного механизма как системы экономических связей, в рамках которых изменение ключевой ставки влияет на спрос и цены. Фактически это означает, что причиной роста цен, нивелирующих рост доходов населения, является не только мягкая денежно-кредитная политика, но и рост государственного долга¹³, который происходит на фоне увеличения объемов эмиссии бюджетного рубля.

Иными словами, ужесточение денежно-кредитной политики, к которому Банк России прибегает в целях сдерживания инфляции, приводит к активизации бюджетно-правового механизма для насыщения экономики государства деньгами. Об этом свидетельствует создание государственных микрофинансовых организаций, увеличение за счет бюджетных средств объемов докапитализации региональных и федерального фонда развития промышленности, субсидирование льготных ставок по кредитам, предоставляемым банками, и т. д.

Исследуя вопросы осуществления финансовых обязательств, невозможно не обратить внимания на тот факт, что цифровая трансформация экономики и государственного управления привела к ослаблению гарантий защиты права участников гражданского оборота на распоряжение финансами. Закрепленная НК РФ конструкция фискального обязательства предполагает реализацию налогоплательщиком права самостоятельно определять назначение, период и вид платежа. Однако введенный с 1 января 2023 года правовой режим единого налогового платежа и единого налогового счета фак-

тически предоставил налоговым органам возможность реализовать не только контрольно-надзорную функцию, но и функцию по исчислению и даже уплате налога за налогоплательщика, безотносительно к обязанностям уплаты отдельных налогов.

Помимо изложенного сегодня, мы наблюдаем появление параллельного, в обход законодательства, регулирования денежных обязательств, основанного на актах операторов цифровых платформ и пользовательских соглашениях, позволяющих в безакцептном порядке, без ведома потребителей цифровых услуг списывать с их счетов денежные средства. По сути, речь идет о введении операторами цифровых платформ «налога на пользователей цифровых услуг». В целях устранения возникшей проблемы в настоящий момент в Государственную Думу РФ представлен законопроект об обязанности продавца, взаимодействующего с потребителем на основании абонентского договора на периодические платежи, направить потребителю уведомление о предстоящем списании¹⁴.

Несомненно, предлагаемая законодательная инициатива заслуживает поддержки. Однако это не позволит в корне изменить ситуацию, которая во многом вызвана ошибкой, допущенной при формировании правового режима денежного обращения, складывающегося преимущественно с помощью частноправовых методов регулирования, развитие которых приобрело неуправляемую форму и привело к установлению элементов денежного обязательства на уровне актов хозяйствующих субъектов (цифровых компаний). Законодатель явно упустил из виду тот факт, что защита права лица на распоряжение финансами является одним из основных назначений финансового права, а «...установление правовых норм и санкций является делом отдельной от частной собственности государственной власти» [6].

О правовом обеспечении денежно-кредитного механизма

Создать правовую модель финансовых отношений, отвечающую национальным целям и стратегическим задачам государства, невозможно без изучения административно-правовых аспектов регулирования финансовой сферы. Возникновение и исполнение финансовых обязательств, обслуживающих финансовую систему, обеспечивается органами управления при помощи денежно-кредитного механизма, в результате несогласованности действий которых сегодня периодически разгораются дискуссии по важным для укрепления финансового суверенитета государства темам, включая тему валютного контроля. В частности, имели место разногласия между Банком России и федеральными министерствами по

¹³ Институты финансового права / [Казанцев Н.М. и др.]; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; под ред. Н.М. Казанцева. М.: Юриспруденция, 2009. 509 с.

¹⁴ Проект федерального закона № 405607-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».

вопросам введения требования обязательной продажи экспортерами валютной выручки, контроля за выводом капитала. Долгое время финансовый мега-регулятор отказывался от предложений Правительства РФ по регулированию криптовалютного рынка, ссылаясь на то, что «легализация криптовалют будет подспорьем для инвестиций в этот инструмент, который является финансовой пирамидой»¹⁵. Неурегулированность операций с децентрализованной цифровой валютой привела к тому, что криптовалюта превратилась в инструмент нелегальной активности на финансовом рынке, что подтверждается данными Банка России, согласно которым организаторы финансовых пирамид чаще всего получают средства от клиентов в виде криптовалют¹⁶, а число финансовых пирамид за девять месяцев 2023 года на 47% превышает этот показатель в 2022 г.¹⁷

Одна из причин рассинхронизации действий ЦБ РФ и федеральных министерств усматривается в том, что функции этих органов не в полной мере соответствуют их компетенции и средствам ее реализации [7]. В результате ряд вопросов, относящихся к ведению Правительства РФ, федеральных министерств и Банка России, решается Президентом РФ.

Исторически анализ практики управления денежно-кредитной сферой позволяет считать, что необходимый объем средств для осуществления компетенции стал доступен министерствам в результате министерской реформы, проведенной в начале XIX века, когда «...министры имели право предложить императору на подпись свой проект высочайшего повеления или даже именного указа»¹⁸. Начиная с 1905 года, с введением поста премьер-министра порядок реализации функций министерств изменился. Зачастую предложения министров, сформулированные на основе научных разработок в сфере права и экономики, не находят должной оценки и применения. Например, было оставлено без внимания имеющее научное обоснование и положительный опыт применения в СССР, а в настоящий момент времени в Китае предложение министра экономического развития РФ Решетникова М.Г. о создании мембраны между внутренним и внешним рынком рублей, позволяющей избежать высокой инфляции и волатильности рубля¹⁹. Не было под-

держано предложение Министерства экономического развития РФ об отмене «заморозки» в период 2013—2016 гг. накопительной части пенсии, которая уже приобрела перманентный характер²⁰. Не нашло поддержки и предложение Орешкина М.С., пребывавшего на посту Министра экономического развития РФ с 2016 по 2020 г., о переходе от политики управления по типу инструментов, т. е. отдельно денежно-кредитной и бюджетной системой, к политике управления структурой спроса, что с правовой точки зрения, скорее всего, означает применение комплексного подхода в правовом обеспечении денежно-кредитного механизма.

Помимо нескоординированности действий органов публичной власти, отсутствие действенного механизма управления денежно-кредитной сферой объясняется недостатком правового инструментария, обеспечивающего управление процессом создания и движения денежных средств. В законодательстве не закреплён правовой режим управления золотовалютными резервами России, которые имеют непосредственное отношение к реализуемой Банком России денежно-кредитной политике²¹; отсутствуют юридические конструкции, которые должны были прийти на смену применяемому в условиях плановой экономики кредитному плану, лежащему в основе возникновения финансовых правоотношений и предусматривающему установление размера кредитных средств, необходимых для каждой отдельной отрасли хозяйства и устанавливающий объём денежной массы, находящейся в обращении.

Кроме того, помимо уже существующих проблем в сфере осуществления трансграничных расчетов, вызванных занижением таможенной стоимости товаров, являющейся результатом недобросовестной практики участников внешнеэкономической деятельности, использованием криптовалют наряду с фиатными деньгами в цепочке расчетов, новая экономическая реальность привела к появлению такого ранее неизвестного для российской экономики феномена, как офшорный рынок рублей, обращающихся за рубежом.

Несмотря на тот факт, что по оценкам Банка России роль офшорного рынка рубля пока остается ограниченной, а общий объем оборотов на корреспондентских рублевых счетах иностранных банков сохраняется на уровне около 8 трлн руб.²², разработка правового инструментария, обеспечивающего контроль за внешним и внутренним рынком рубля

¹⁵ Целищев А. Центробанк РФ: криптовалюты являются финансовой пирамидой. URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2022/04/06/17528317.shtml>

¹⁶ URL : https://cbr-release.demo.pointid.ru/analytics/inside/2023_1/

¹⁷ Уварчев Л. ЦБ за девять месяцев выявил 2176 финансовых пирамид, на 47% больше, чем в 2022 году // Коммерсантъ, 14 дек. 2023 г.

¹⁸ Манифест 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств»; см.: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801—1917 гг. Т.1: Высшие государственные учреждения. СПб.: Наука, 1998. С. 9.

¹⁹ Опыт применения двухконтурного валютно-финансового механизма имеется у СССР, являющегося участником «Соглашения о многосторонних расчетах в переводных рублях и организации Международного банка экономического сотрудничества» от 22.10.1963, и у Китая, использующего оншорные юани, обращающиеся на территории материкового Китая, и офшорные, используемые за пределами КНР.

²⁰ См. Федеральный закон от 05.12.2022 № 472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²¹ Поветкина Н.А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 77—89; Кучеров А.И. Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Кучеров Антон Ильич; [Место защиты: Рос. гос. ун-т правосудия]. М., 2018. 20 с.

²² II—III кварталы 2023 года. Обзор финансовой стабильности. Информационно-аналитический материал № 2. М., 2023.

имеет важное значение для обеспечения стабильного курса национальной валюты и управления движением капитала, «...масштаб вывода которого на сегодняшний день колеблется в районе 60 млрд долларов США»²³.

Учитывая изложенные проблемы в сфере управления денежной массой, внимание следует уделить созданию так называемой «финансовой таможни», роль которой может выполнять Банк России.

Заключение

Проведенный анализ позволил сформулировать ряд выводов, которые могут иметь значение для развития финансово-правовой науки и служить в качестве направлений эволюции правовой модели финансовых отношений.

1. Во избежание процесса деградации правовых институтов, имеющих значение для функционирования финансового механизма государства, формирование интегративной правовой модели финансовых отношений должно сопровождаться проведением работы по гармонизации частноправовых и публично-правовых методов регулирования, а также по приведению гражданского законодательства, в части закрепления правового инструментария, обеспечивающего функционирование финансовой системы государства, в соответствие с потребностями и целями публично-правового регулирования.

2. Правовое регулирование финансовых обязательств, выступающих инструментами финансовой политики государства, с одной стороны, должно быть нацелено на создание условий развития инвестиционной активности хозяйствующих субъектов,

а с другой — на укрепление гарантий реализации конституционного права лица на распоряжение финансами, защита которого является основным предназначением финансового права.

3. В целях создания действенного механизма управления денежной массой возникает настоятельная необходимость в разработке правового инструментария, обеспечивающего интеграцию денежно-кредитной и бюджетной политики и способствующего усилению уровня гарантий финансовой стабильности Российской Федерации. В качестве такого инструмента может выступать конструкция финансового обязательства, условия возникновения и исполнения которого должны задавать параметры для сбалансированного применения лежащих в основе создания платежеспособности участников гражданского оборота кредитного и бюджетного механизмов.

4. Для создания качественно нового уровня правового обеспечения денежного обращения целесообразным представляется совершенствование механизма контроля за движением капитала посредством создания «финансовой таможни», роль которой может выполнять Банк России с помощью правового инструментария, обеспечивающего интеграцию оборота криптовалют в финансовую систему государства, а также контроль за внутренним и внешним рынком рублей. В контексте изложенного предложение Министра экономического развития РФ, обсуждавшееся на площадке Московского финансового форума в 2023 году, о создании мембраны между внутренним и внешним рынком рублей заслуживает внимания и потребует разработки соответствующей юридической конструкции.

Литература

1. Агамиров К.В. Общетеоретические основы юридического прогнозирования // Государство и право. 2022. № 6. С. 23—31.
2. Васянина Е.Л. Универсальные юридические конструкции в налоговых отношениях // Финансовое право. 2023. № 11. С. 34—37.
3. Трунёв В. Современная денежная теория (ММТ): новая парадигма или набор рекомендаций для макроэкономической политики // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 3. С. 8—43.
4. Каплунов А.И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 518—524.
5. Запольский С.В., Васянина Е.Л. Финансовые обязательства — способ осуществления финансовой политики государства // Государство и право. 2020. № 5. С. 55—63.
6. Ориу Морис. Основы публичного права : монография. М. : ИНФРА-М, 2025. 574 с.
7. Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации : монография / Под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой, науч. ред. Е.Л. Васянина, отв. ред. С.В. Запольский. Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2023. 354 с.

²³ Андрей Белоусов о том, как экономика РФ адаптируется к новым условиям // Коммерсантъ, 29 дек. 2023 г.

ON THE LEGAL FOUNDATIONS OF IMPROVING THE FINANCIAL AND CREDIT MECHANISM

Sergei Zapol'skii²⁴, Elena Vasianina²⁵

Keywords: legal model, financial obligations, universal legal constructs, money and credit mechanism, budget, credit, Bank of Russia.

Abstract

Purpose of the study: wording and justifying ways for partial reorganisation and management of the money and credit mechanism.

Methods used in the study: system and expert analysis.

Study findings: new future-oriented approaches to forming financial legislation and managing the money and credit mechanism as well as to the harmonisation of public and private law principles in regulating money circulation are considered. An analysis of a number of problems of public administration in the financial sphere is carried out, and legal ways for overcoming shortcomings in this field as well as promising directions for building the financial system in the future are set forth.

Practical value: the conclusions and proposals of the study can be useful for planning law-making, in preparing new draft laws and in current law enforcement activities.

References

1. Agamirov K.V. Obshcheteoreticheskie osnovy iuridicheskogo prognozirovaniia. Gosudarstvo i pravo. 2022. No. 6. Pp. 23–31.
2. Vasianina E.L. Universal'nye iuridicheskie konstruksii v nalogovykh otnosheniiakh. Finansovoe pravo. 2023. No. 11. Pp. 34–37.
3. Trunev V. Sovremennaia denezhnaia teoriia (MMT): novaia paradigma ili nabor rekomendatsii dlia makroekonomicheskoi politiki. Ekonomicheskaiia politika. 2021. T. 16. No. 3. Pp. 8–43.
4. Kaplunov A.I. Administrativnaia otvetstvennost' kak forma administrativnogo prinuzhdeniia. Sibirskoe iuridicheskoe obozrenie. 2019. T. 16. No. 4. Pp. 518–524.
5. Zapol'skii S.V., Vasianina E.L. Finansovye obiazatel'stva – sposob osushchestvleniia finansovoi politiki gosudarstva. Gosudarstvo i pravo. 2020. No. 5. Pp. 55–63.
6. Oriu Moris. Osnovy publichnogo prava : monografiia. M. : INFRA-M, 2025. 574 pp.
7. Pravovye instrumenty obespecheniia finansovoi stabil'nosti Rossiiskoi Federatsii : monografiia. Pod obshch. red. M.N. Kobzar'-Frolovoi, nauch. red. E.L. Vasianina, otv. red. S.V. Zapol'skii. Voronezh : Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr "Nauchnaia kniga", 2023. 354 pp.



²⁴ Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: adminlaw@igpran.ru

²⁵ Elena Vasianina, Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Leading Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: elenavasianina@yandex.ru