

Банковская система Российской Федерации: теоретические и практические вопросы обеспечения финансового суверенитета государства¹

Аннотация. Настоящая работа посвящена двум основным вопросам: осмыслению категории «суверенитет» и роли банковской системы в обеспечении финансового суверенитета России. На основе анализа доктринальных источников, в том числе прошлых исторических эпох, суверенитет рассматривается не только как конституционно-правовой институт, но и как общеправовой институт в целом. Исследуются представленные в литературе виды суверенитета и ставится вопрос о необходимости достижения терминологической определенности, делается вывод о возможности существования лишь такой составной части государственного суверенитета, как экономический, в том числе финансовый, суверенитет, под которым понимается финансовая безопасность государства от внешних и внутренних угроз. Исследуются вопросы обеспечения финансового суверенитета применительно к функционированию банковской системы России. Предложено закрепить в законодательстве финансовый суверенитет в качестве принципа-нормы банковской системы. Конституруется, что условием обеспечения финансового суверенитета является разрешение ряда проблем внутреннего характера, к числу которых отнесены формирование доверия к банковской системе, финансовое мошенничество, недобросовестные практики. Важными вопросами являются построение эффективной банковской системы и систематизация банковского законодательства.

Ключевые слова: суверенитет, экономический и финансовый суверенитет, финансовая безопасность, банковская система, систематизация законодательства.



**Владимир Михайлович
КУКУШКИН,**

доцент кафедры
финансового права
Уральского
государственного
юридического
университета,
кандидат юридических
наук, доцент,
v.kukushkin@iist.ru
620066, Россия,
г. Екатеринбург,
ул. Комсомольская, д. 21

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.121.9.057-065

¹ Настоящая работа подготовлена в результате публичного выступления на совместной XXIV Ежегодной международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова и XXIV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» (ноябрь 2023 г.), в основе которого также лежало выступление на IV Международном финансово-правовом форуме 2023.4 «Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность» (февраль 2023 г.).

Vladimir M. KUKUSHKIN,

Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Ural State Law University,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
v.kukushkin@list.ru
21, ul. Komsomolskaya, Ekaterinburg, Russia, 620137

**Banking System of the Russian Federation:
Theoretical and Practical Issues of Ensuring
the financial Sovereignty of the State**

Abstract. *This work is devoted to two main issues: understanding the category of “sovereignty” and the role of the banking system in ensuring the financial sovereignty of Russia. Based on the analysis of doctrinal sources, including past historical eras, sovereignty is considered not only as a constitutional and legal institution, but as a general legal institution as a whole. The types of sovereignty presented in the literature are examined and the question is raised about the need to achieve terminological certainty, a conclusion is made about the possibility of the existence of only such an integral part of state sovereignty as economic, including financial sovereignty, which is understood as the financial security of the state from external and internal threats. The issues of ensuring financial sovereignty in relation to the functioning of the Russian banking system are explored. It is proposed to enshrine financial sovereignty in legislation as a principle — a norm of the banking system. It is stated that the condition for ensuring financial sovereignty is the resolution of a number of internal problems, which include the formation of trust in the banking system, financial fraud, and unfair practices. Important issues are building an effective banking system and systematizing banking legislation.*

Keywords: *sovereignty, economic and financial sovereignty, financial security, banking system, systematization of legislation.*

Начиная рассмотрение вопроса о суверенитете в целом и финансовом суверенитете в частности, необходимо в первую очередь констатировать, что даже при наличии каких-либо имеющихся различий по вопросу о суверенитете существует достаточно твердое общее понимание того, что представляет собой суверенитет государства.

Подход к категории «суверенитет» начал формироваться достаточно давно, и впоследствии ученые успешно развивали этот институт. Так, еще в начале прошлого века Г. Ф. Шершеневич писал, что под суверенитетом понимается такое свойство власти, при котором она является независимой извне и высшей или верховной внутри². В дальнейшем мы видим преемственность этих взглядов на суверенитет и дальнейшее их развитие.

² Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : в 4 т. М. : Издание Бр. Башмаковых, 1910. Т. 1 : Часть теоретическая. С. 215—216.

Под суверенитетом государства понимается верховенство и независимость государственной власти внутри своей страны и по отношению к другим государствам. Самостоятельность государственной власти обеспечивается отсутствием зависимости от кого бы то ни было внутри и вне пределов государства³. В литературе выделяются народный, государственный и национальный суверенитет как три формы суверенитета, взаимосвязанные и самостоятельные одновременно⁴. Государственный и национальный суверенитет производны от народного суверенитета и являются формами его развития⁵.

Вопрос о соотношении государственного, национального и народного суверенитета поднимался и намного раньше. Например, отмечалось, что суверенитет народа есть социальная реальность и категория высшего порядка по отношению к государственному и национальному суверенитету. Отождествление и признание их равноправия недопустимы⁶. В литературе также указано, что в науке имелись разные точки зрения о носителе государственного суверенитета: государство и государственная власть, а также они совместно⁷.

Системный подход не остался в стороне при рассмотрении вопроса о суверенитете. Суверенитет характеризует качество государства как структурно-функциональной целостности, системного единства. Суверенитет отличает государство от негосударства, он единый и неделимый⁸. Хотя отдельные авторы допускают делимость суверенитета⁹.

Как видим, хотя и существовало традиционное понимание суверенитета, определенные вопросы все же имелись. Неслучайно отмечается, что институт суверенитета — один из важнейших и при этом наиболее дискуссионных в конституционном праве¹⁰. При этом, рассматривая высказываемые в литературе идеи об ограничении или разделении суверенитета и отрицая их, исследователи говорят о том, что природа суверенитета тесно связана с такими качествами, как верность, порядочность, независимость, компетентность, и другими,

³ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2001. С. 12 ; Конституционное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. И. Кукушкин, В. Д. Перевалов. Екатеринбург, 1995. С. 74.

⁴ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2010. Т. 1. С. 381—382.

⁵ Конституционное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. И. Кукушкин, В. Д. Перевалов. С. 80.

⁶ Безуглов А. А. Суверенитет советского народа. М. : Юрид. лит., 1975. С. 47.

⁷ Шевцов В. С. Государственный суверенитет (вопросы теории). М. : Наука, 1979. С. 7.

⁸ Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Тюмень, 2009. С. 10.

⁹ Горюнов В. В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 2007. С. 17—18.

¹⁰ Кукушкин М. И. Теоретико-правовые проблемы государственного суверенитета Российской Федерации // Вопросы теории и практики публичной власти : колл. монография. Екатеринбург : ИД УрГЮА, 2005. С. 63.



определяющими сущность субъекта, и трудно представить частично независимого или ограниченно верного субъекта¹¹.

Итак, суверенитет — неотъемлемое свойство государства, характеризующее его независимость во внешнем пространстве и верховенство власти в самом государстве, он не может быть ограничен или разделен.

Исследование правовой природы суверенитета продолжается, иногда через нестандартные, новые модели¹², представляется, что оно будет продолжаться и далее, и обязательно с учетом мировой геополитической обстановки и происходящих изменений реформенного значения в самой России. В литературе даже высказывается мнение, что в настоящее время отсутствуют достоверные сведения как о происхождении государства, так и о его признаке — суверенитете¹³.

Возможно ли говорить о разновидностях государственного суверенитета, имея в виду не его неоспоримую внешнюю и внутреннюю единую конструкцию, а что-то иное, чтобы безусловно подчеркнуть отдельную значимую характеристику, сущность государственного суверенитета?

В литературе смело констатируется наличие разных видов суверенитета. Так, можно встретить мнения о существовании технологического, продовольственного, энергетического и некоторых иных видов суверенитета. При анализе информационного, технологического, экономического и финансового видов суверенитета отмечается их взаимосвязь при учете функциональной стороны суверенитета государства¹⁴.

Между тем говорят и о денежном суверенитете государства, понимая под ним монополию государства на изготовление своей национальной валюты в необходимом количестве и применение любых финансовых мер по поддержанию ее качества (т.е. ее платежеспособной силы и антиинфляционных возможностей)¹⁵. Используется конструкция и платежного суверенитета. Банк России, например, отмечает, что отечественная платежная инфраструктура обеспечила платежный суверенитет страны¹⁶. Встречается этот термин и в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов (с. 46), с одновременным упоминанием и о финансовом суверенитете (с. 3). Нормативное регулирование тоже не отстает в использовании видов

¹¹ Кукушкин М. И. Теоретико-правовые проблемы государственного суверенитета Российской Федерации. С. 65—66.

¹² Филлин А. Ю. Проблема государственного суверенитета в контексте мир-системного анализа // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 12. С. 41—52.

¹³ Пономарева И. П. Суверенитет в глобальном мире. Проблемы конституционного и муниципального права : колл. монография. Часть 1 / отв. ред. М. С. Саликов. Екатеринбург : ИД УрГЮА, 2015. С. 104.

¹⁴ Варлен М. В. Информационный, технологический, экономический и финансовый суверенитет как новейшие типы автономности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 9. С. 221.

¹⁵ Перепелица М. А. Цифровой рубль как фактор укрепления денежного суверенитета государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7. С. 159.

¹⁶ Финансовый рынок: новые задачи в современных условиях : документ для общественного обсуждения. М., 2022. С. 22.

суверенитета. Так, встречается экономический, финансовый и технологический суверенитет, иногда с добавлением термина «национальный»¹⁷, а иногда, что получается совершенно несистемно, говорят лишь о технологическом суверенитете¹⁸.

Возвращаясь к поставленному вопросу о возможности выделения каких-то иных видов (составных частей) суверенитета, отметим, что здесь мы можем назвать лишь экономический суверенитет. Обоснование такого подхода лежит в конституционно-правовой плоскости. Суверенитет — прежде всего государственно-правовой институт, прямо предусмотренный Конституцией РФ, которая, как известно, обладает прямым непосредственным действием, и детализация в иных нормативных правовых актах тут не требуется¹⁹. Поэтому говорить о каких-то иных видах суверенитета, пусть и в части его реализации в отдельных сферах общественных отношений, не следует, чтобы терминологически не размывать важнейшую правовую категорию.

Что же касается экономического суверенитета и его особой составной части — финансового суверенитета, то они, по существу, опять-таки прямо предусмотрены Конституцией РФ. Применительно к такой терминологии, как технологический, продовольственный, энергетический и прочие виды суверенитета нет какого-либо доктринального или нормативного²⁰ обоснования, фактически это юридическая фикция, которая просто выполняет информационную роль.

В литературе подчеркивается наличие экономической основы конституционного строя²¹, а самостоятельность государственной власти обеспечивается в том числе отсутствием финансовой зависимости от кого бы то ни было²². К числу составляющих государственный суверенитет прав относят установление и регулирование федеральной экономики²³. Экономический суверенитет — это финансово-экономическая самостоятельность государства, она обеспечивается наличием собственной экономической системы, включает финансовую и кредитно-денежную подсистемы²⁴.

¹⁷ См., например: распоряжение Правительства РФ от 29.12.2022 № 4355-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка РФ до 2030 года» // СПС «Консультант-Плюс».

¹⁸ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2024 год и период 2025 и 2026 годов // URL: http://www.cbr.ru/about_br/publ/ondkp/ (дата обращения: 29.05.2024).

¹⁹ Антоненко В. М. Прямое действие Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 2014. С. 6.

²⁰ Необходимо отметить, что в некоторых документах такая терминология все же содержится.

²¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации : учебник. М. : Юристъ, 1995. С. 126.

²² Баглай М. В. Указ. соч. С. 125.

²³ Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. С. 297.

²⁴ Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. С. 306 ; Там же. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2007. С. 279—280.



Рассматривая конституционные основы экономических отношений, их видят как существенную предпосылку полновластия народа и реальной свободы личности, это экономический базис гражданского общества²⁵.

В литературе вопрос об экономическом суверенитете анализировался и значительно раньше. Так, еще в 70-х гг. XX в. говорили об экономической основе суверенитета, которой признавалась социалистическая собственность на орудия и средства производства, что закреплялось и в Конституции СССР²⁶. При этом не исключались для социалистического общества и другие формы собственности — личная и частная²⁷, а к экономической основе суверенитета относили не только социалистическую собственность, но и социалистическую систему хозяйства в целом²⁸.

Несколько иначе смотрят на этот вопрос с позиций экономических гарантий суверенитета, под которыми понимают экономические факторы, способствующие реализации суверенных свойств государства²⁹.

В одной из работ, развивая дискуссию об экономическом содержании концепции суверенной демократии (при достаточно излишнем, на наш взгляд, критическом осмыслении положений Конституции России), был сделан вывод о приоритете построения социальной рыночной экономики, базирующейся на классических представлениях о рыночной экономике, при необходимости установления социальной справедливости посредством активной деятельности государства по воздействию на экономические отношения³⁰. Вот только что понимать под активной деятельностью государства в этом случае: вмешательство экономическое, а не административно-командное? Что же значит превентивное, при минимальном объеме административное вмешательство, при сильной корректирующей способности экономической политики без противоречия при этом рыночным основам?³¹ Сильная корректирующая способность экономической политики и непротиворечивость рыночным основам? Думается, что тут больше вопросов.

Вновь мы видим, как в очередной раз концептуальные вопросы в развитии государства и общества связываются с историческим аспектом. Так, в литературе около века назад еще писали, что «теория суверенитета есть продукт своеобразных исторических условий в жизни общества и государства... с изменением этих условий изменялась и теория суверенитета»³². Историко-правовой подход крайне важен, он позволяет нам посмотреть не только назад, но и вперед. Можно увидеть, что любые общественные отношения подвержены изменениям, но есть ли закон, который мог бы определить последовательность и направления таких изменений, и имеет ли это отношение к суверенитету государства?

²⁵ Конституционное право : учебник / отв. ред. В. В. Лазарев. М. : Юристъ, 1999. С. 164.

²⁶ Безуглов А. А. Указ. соч. С. 58.

²⁷ Безуглов А. А. Указ. соч. С. 59.

²⁸ Безуглов А. А. Указ. соч. С. 60.

²⁹ Горюнов В. В. Указ. соч. С. 20, 24.

³⁰ Лебедев В. А., Киреев В. В. Суверенная демократия как конституционная идея современной России. Челябинск : Челяб. гос. ун-т, 2007. С. 134.

³¹ Лебедев В. А., Киреев В. В. Указ. соч.

³² Дорогин В. А. Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948. С. 3.

Высказывается мнение, что в ходе глобальных изменений государства потеряли монополию на суверенный статус, а право на суверенные действия переданы международным организациям³³. Наверное, с этим нельзя согласиться, вряд ли ответом будет изречение Г. Ф. Шершеневича вековой давности: «Суверенитет есть необходимое свойство государственной власти, и ни отбросить его, ни сгладить невозможно из опасения не только противоречия логике, но и противоречия исторической действительности»³⁴.

Финансовый суверенитет — это не новация сегодняшнего дня. Являясь, вновь подчеркнем, составной частью экономического суверенитета, он заключается в финансовой безопасности государства от внешних и внутренних угроз. Ранее мы сделали вывод, что финансовый суверенитет должен быть признан одним из принципов построения банковской системы РФ³⁵. Е. Ю. Грачева определяет финансовый суверенитет как систему мер и мероприятий, закрепленных законодательством и направленных на создание и развитие условий, обеспечивающих состояние стабильности, поступательного развития общества в целом, а также благополучия его граждан³⁶.

Рассмотрение проблемы финансового суверенитета государства влечет за собой обязательный для обсуждения вопрос о том, что необходимо для его обеспечения в теоретической и практической плоскости. Роль и значение банковской системы в данном случае огромны. В этой связи обратим внимание на ряд моментов, которые не претендуют на исчерпывающее значение.

1. Исходя из принципа финансового суверенитета, необходимости его четкой определенности, однозначного и безусловного понимания, предложим идею о необходимости его закрепления в законодательстве. Одним из вариантов могло бы быть его установление в качестве принципа-нормы банковской системы.

2. Существуют различные проблемы внешнего и внутреннего характера, которые могут угрожать стабильности финансового суверенитета государства. Отметим, что в большей степени внимание следует уделить именно внутренним проблемам, решение которых позволит успешнее решить и внешние.

К числу внутренних проблем мы бы отнесли формирование доверия к банковской системе, исключение разного рода недобросовестных практик со стороны финансовых организаций, финансовое мошенничество и финансовую грамотность, все они требуют отдельного и глубокого обсуждения, помимо предпринимаемых в настоящее время мер.

³³ Государственный суверенитет vs. право наций на самоопределение : сборник науч. ст. / Гос. ун-т — Высшая школа экономики ; отв. ред.-сост. Г. В. Лукьянов. М. : ИД Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2011. С. 25.

³⁴ Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 216.

³⁵ Кукушкин В. М. Финансовый суверенитет как один из принципов построения банковской системы России // 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., 2023. С. 32—34.

³⁶ Грачева Е. Ю. Финансовый суверенитет — миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7. С. 26.



Серьезным теоретико-практическим вопросом является структура банковской системы России, ее эффективность, управляемость и непротиворечивость. Все изменения как внешнего, так и внутреннего характера неизбежно отражаются на функционировании банковской системы, выстраивании векторов ее развития.

Требуется серьезный пересмотр финансового, и прежде всего банковского, законодательства. Вот где нужна систематизация, и уж, конечно, надо обойтись без цифрового кодекса, чтобы потом не пришлось перечитывать наставления В. И. Ленина о том, как избежать доказывания непонятности тех шагов, которые до этого ежесекундно провозглашали и делали³⁷.

Достижение необходимой определенности в понимании категории «суверенитет», в том числе «финансовый суверенитет», решение наиболее острых внутренних вопросов обеспечения финансового суверенитета, безусловно, явилось бы положительным фактором для государственного суверенитета и национальной безопасности России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2010. — Т. 1. — 864 с.
2. *Антоненко В. М.* Прямое действие Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Екатеринбург, 2014.
3. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2001. — 800 с.
4. *Безуглов А. А.* Суверенитет советского народа. — М. : Юрид. лит., 1975. — 199 с.
5. *Варлен М. В.* Информационный, технологический, экономический и финансовый суверенитет как новейшие типы автономности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 9. — С. 214—222.
6. *Горюнов В. В.* Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Екатеринбург, 2007.
7. Государственный суверенитет vs. право наций на самоопределение : сборник науч. ст. / Гос. ун-т — Высшая школа экономики ; отв. ред.-сост. Г. В. Лукьянов. — М. : ИД Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2011. — 252 с.
8. *Грачева Е. Ю.* Финансовый суверенитет — миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7. — С. 19—26.
9. *Дорогин В. А.* Суверенитет в советском государственном праве. — М., 1948. — 208 с.
10. *Ким Ю. В.* Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. — Тюмень, 2009.
11. *Козлова Е. И., Кутафий О. Е.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. — М. : Юристъ, 1995. — 479 с.

³⁷ *Ленин В. И.* Лучше меньше, да лучше // Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 45. С. 390.

12. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. — 269 с.
13. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2007. — 544 с.
14. Конституционное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. И. Кукушкин, В. Д. Перевалов. — Екатеринбург, 1995. — 368 с.
15. Конституционное право : учебник / отв. ред. В. В. Лазарев. — М. : Юристъ, 1999. — 592 с.
16. *Кукушкин М. И.* Теоретико-правовые проблемы государственного суверенитета Российской Федерации // Вопросы теории и практики публичной власти : колл. монография. — Екатеринбург : ИД УрГЮА, 2005. — 232 с.
17. *Кукушкин В. М.* Финансовый суверенитет как один из принципов построения банковской системы России // 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., 2023. — 96 с.
18. *Лебедев В. А., Киреев В. В.* Суверенная демократия как конституционная идея современной России. — Челябинск : Челяб. гос. ун-т, 2007. — 255 с.
19. *Ленин В. И.* Лучше меньше, да лучше // Полное собрание сочинений. — 5-е изд. — Т. 45. — 762 с.
20. *Перепелица М. А.* Цифровой рубль как фактор укрепления денежного суверенитета государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7. — С. 158—165.
21. *Пономарева И. П.* Суверенитет в глобальном мире. Проблемы конституционного и муниципального права : колл. монография. Часть 1 / отв. ред. М. С. Саликов. — Екатеринбург : ИД УрГЮА, 2015. — 216 с.
22. *Филин А. Ю.* Проблема государственного суверенитета в контексте мир-системного анализа // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 12. — С. 41—52.
23. *Шевцов В. С.* Государственный суверенитет (вопросы теории). — М. : Наука, 1979. — 300 с.
24. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права : в 4 т. — М. : Издание Бр. Башмаковых, 1910. — Т. 1 : Часть теоретическая. — 512 с.

