

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Тиханов Никита Анатольевич

**Система органов публичной власти в финансово-
экономической сфере в Российской Федерации:
функциональный подход**

Специальность 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ
На соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
Малютин Никита Сергеевич

Москва – 2025

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Функциональный подход к исследованию вопросов реализации публичной власти в финансово-экономической сфере.....	19
1.1. Специфика финансово-экономических отношений и особенности оказываемого на них властного воздействия.....	19
1.2. Функциональный подход к исследованию полномочий органов власти в финансово-экономической сфере.....	34
1.3. Концепция «финансовой конституции» и органы власти в финансово-экономической сфере: теоретические модели	53
Глава 2. Особенности структуры органов власти в финансово-экономической сфере	72
2.1. Публично-властные субъекты и система органов власти в финансово-экономической сфере.....	72
2.2. Централизация власти в финансово-экономической сфере: возможные направления и риски	90
2.3. Особый статус Банка России в системе органов власти в финансово-экономической сфере.....	111
Глава 3. Контроль за реализацией публичных полномочий органами власти в финансово-экономической сфере: отдельные проблемы	127
3.1. Контроль за деятельностью органов власти в финансово-экономической сфере как элемент системы разделения властей.....	127
3.2. Проблемы подзаконного нормотворчества в финансово-экономической сфере	143
3.3. Интерпретация положений нормативных актов и рекомендации как способ властного воздействия в финансово-экономической сфере	161
Заключение	177
Библиография	184

Введение

Актуальность темы исследования. Финансово-экономическая сфера является одной из наиболее значимых сфер жизни общества, в связи с чем властное воздействие, оказываемое государством на нее, требует особого внимания со стороны юридической науки. При этом указанная сфера характеризуется высокой динамичностью и подверженностью кризисным явлениям как локального, так и мирового масштаба.

Совокупность значимости финансово-экономической сферы для государства и ее специфики обусловливают необходимость высокой эффективности реализации соответствующих полномочий органов власти. Указанное, с учетом взаимосвязанности экономических процессов, предполагает рассмотрение соответствующих органов власти как системы, с учетом как деятельности отдельных элементов (органов), так и синергетического, то есть, возникающего как результат воздействия системы в целом эффекта. Следовательно, в условиях воздействия системы органов власти на отношения в одной сфере обостряется вопрос о правовых способах обеспечения эффективности их взаимодействия.

Сложность финансово-экономической сферы как объекта властного воздействия порождает необходимость применения различных методов, отличающихся от классических императивных способов воздействия, что приводит к появлению и развитию практики применения «гибких» инструментов, которые получают то или иное правовое оформление и требуют специфического конституционно-правового обоснования¹.

Особую значимость рассмотрение указанного вопроса приобретает в условиях беспрецедентного санкционного воздействия, оказываемого на российскую экономику в настоящее время. Складывающуюся экономическую

¹ См., например: Эскиндаров М.А. Современные векторы развития корпоративных отношений в России: финансово-правовой аспект // Банковское право. 2025. № 3. С. 16 – 25; Чеховская С.А., Суховецкая Е.К. Цифровые финансовые активы в системе долговых финансовых инструментов // Журнал российского права. 2025. № 6. С. 130 – 143; Танимов О.В., Арнаутова А.А. Правовое обеспечение экономического суверенитета современного государства // Финансовое право. 2024. № 8. С. 6 - 9.

ситуацию зачастую рассматривают как кризисную, что позволяет рассматривать ее как один из новейших примеров специфики реализации властных полномочий в финансово-экономической сфере, включая взаимодействие органов власти.

Специфика общественных отношений в финансово-экономической сфере в условиях кризисных явлений актуализирует необходимость рассмотрения трансформации властного механизма в целях противодействия их негативным последствиям. Вместе с тем реализация государственным механизмом его функций, в силу имеющейся специфики, в ординарных условиях также заслуживает отдельного внимания.

В российской правовой науке традиционно уделяется внимание отдельным элементам системы органов власти в финансово-экономической сфере. Так, в частности, значительное внимание уделяется вопросам, связанным с публичными финансами, включая вопросы налогообложения, достаточно подробно исследуются вопросы эффективности деятельности Банка России, особенностей его статуса как особого органа власти, его взаимодействия с иными органами власти². Существенное количество правовых исследований посвящено отдельным механизмам, реализуемым органами власти в финансово-экономической сфере – в частности, механизмам, связанным с банковским регулированием, валютным регулированием, противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Вместе с тем количество правовых исследований, посвященных функционированию системы органов власти в финансово-экономической

² Например, *Антропцева И.О.* Правовой статус Банка России: финансово-правовой аспект. Автореф.дисс. канд. юр. наук. Москва. 2006. 21 с.; *Пастушенко Е.Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории. Автореф. дисс. докт. юр. наук. Саратов. 2006. 53 с.; *Жильникова Е.В.* Центральный банк Российской Федерации как особый субъект права. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Казань. 2012. 24 с.; *Земцов А.С.* Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты). Автореф. дисс. канд. юр. наук. Саратов. 2014. 27 с. *Терентьева Н.А.* Проблемы правового статуса субъекта публично-властных отношений на примере Банка России. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Москва. 2017. 31 с. *Гудкова М.В.* Денежная эмиссия и денежное обращение в Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования. Дисс. канд. юр. наук. Саратов. 2021. 270 с.

сфере в целом в их системной взаимосвязи, представляется недостаточным. При этом незначительное внимание уделяется применяемым механизмам властного воздействия, фактически имеющим компенсаторный характер в условиях недостаточности или дефектности законодательного регулирования.

В условиях противодействия санкциям особое внимание уделяется эффективности деятельности ключевых органов, так как особое значение приобретает функциональный подход к анализу процессов – деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России), согласованности действий Банка России и Правительства Российской Федерации, ответственности указанных органов за принятие неэффективных мер, направленных на противодействие санкциям. В силу того, что именно Банк России рассматривается, как правило, в качестве ключевого органа воздействия на национальную экономику, фокус специалистов, в том числе в области права, смещается именно к мерам, принимаемым мегарегулятором финансового рынка, в том числе к оценке их правомерности, а также к особому правовому статусу Банка России. Оценка эффективности реализации Банком России его полномочий и выполнения возложенных на него задач в том числе и среди представителей органов власти различна, что приводит также к актуализации вопроса о возможности усиления контроля за деятельностью Банка России со стороны иных органов власти.

Вместе с тем в исследованиях³ и общественных обсуждениях указанной проблемы не уделяется достаточного внимания необходимости оценки эффективности деятельности Банка России с учетом взаимосвязанности действий Банка России и иных органов власти, что приводит к невозможности оценки всей совокупности имеющихся условий.

Другим значимым вопросом, находящимся во внимании правоведов, являются контрсанкционные указы Президента Российской Федерации,

³ См., например: *Переседов А.М. Об установлении обязательных требований Банком России // Банковское право. 2025. № 2. С. 63 – 69; Самигулина А.В. Актуальные вопросы повышения эффективности банковской деятельности // Право и экономика. 2017. № 4. С. 5 - 11.*

определяющие порядок деятельности или ее элементов хозяйствующих субъектов, а также устанавливающие новую компетенцию органов власти. В силу того, что развитие контрсанкционного регулирования является следствием расширения круга односторонних ограничительных мер в отношении Российской Федерации, активно происходящего с февраля 2022-го года, не вызывает сомнений, что актуальным в науке права в целом является исследование указанных механизмов как нового явления в российском правопорядке. При этом представляется, что актуальным является изучение и анализ не только самих введенных контрсанкционных механизмов, но и процедуры принятия подобного регулирования.

Таким образом, специфика деятельности системы органов власти в финансово-экономической сфере с присущими ей правовыми механизмами сохраняет свою актуальность как предмет для исследования в рамках юридической науки.

Степень научной разработанности темы исследования. Системный подход к органам власти в финансово-экономической сфере как системе органов, включающей в себя не только Банк России или Правительство Российской Федерации по отдельности, полноценно в российских исследованиях на настоящий момент не раскрывается. Так, в качестве авторов, которые указывают на необходимость рассмотрения в рамках осуществляющей ими деятельности совокупности органов власти следует отметить А.М. Асадова⁴ и Е.Ю. Грачеву⁵, которые акцентируют внимание на взаимодействии органов власти в рамках системы отношений, регулируемых финансовым правом. Представляется, что указанный подход в той или иной степени встречается и у иных исследователей, занимающихся проблемами финансового права. Особенно необходимо отметить статейное исследование

⁴ Асадов А.М. К вопросу об административно-властных отношениях в системе финансовых органов государственной власти // Вестник экономики, управления и права. 2008. № 4 (5) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-administrativno-vlastnyh-otnosheniyah-v-sisteme-finansovyh-organov-gosudarstvennoy-vlasti> (дата обращения: 07.02.2025).

⁵ Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2015. С. 17–22.

М.Г. Мехтиева⁶, последовательно рассматривающего разграничение национального центрального банка и органов исполнительной власти как органов, деятельность которых взаимосвязана. Вместе с тем в выявленных исследованиях не анализируется необходимость отнесения в современных российских реалиях Президента Российской Федерации к органам власти в финансово-экономической сфере, что может быть связано с недостаточной исследованностью в российской науке комплексного понимания именно системы органов власти в указанной сфере.

Вместе с тем следует отметить, что в рамках концепции «финансовой конституции» исследователями обращается внимание на необходимость анализа различных аспектов конституционного регулирования, действующих на финансово-экономическую сферу. В качестве наиболее значимых работ по указанной теме необходимо выделить исследования Г.Н. Андреевой. Однако следует учитывать, что в рамках указанной концепции внимание исследователей акцентируется на положениях национальных конституций, в то время как значительная часть вопросов конституционного характера должна рассматриваться с учетом положений подконституционного законодательства, в том числе федеральных законов и значительного объема подзаконных нормативных актов, а также практики их реализации.

Рассмотрению в различных вариантах понимания финансовой власти (данный термин используется наиболее часто в отношении национальных центральных банков и органов в сфере публичных финансов) и взаимодействию ее органов уделяло внимание значительное количество исследователей. Не видится возможным дать их исчерпывающий перечень, однако в качестве наиболее значимых необходимо указать следующих: П.Д. Баренбойм, О.Ю. Болдырев, Н.С. Бондарь, А.Ю. Викулин, А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская, Г.Ф. Ручкина, Н.А. Саттарова, Г.А. Тосунян, Л.В. Ходский,

⁶ Мехтиев М.Г. оглы. Правовой статус центральных банков: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2024. № 3. С. 26 - 36.

Д.Т. Цинделиани, В.Г. Яроцкий. Значительная часть указанных исследований, за исключением работ П.Д. Баренбойма, О.Ю Болдырева, А.Ю. Викулина и Г.А. Тосуняна, как представляется, во многом не затрагивает целенаправленно вопросы, относящиеся непосредственно к предмету конституционного права.

В связи с тем, что значительное место в исследовании занимают вопросы, связанные со статусом Банка России, также необходимо отметить представителей науки, обращавшихся в своих работах к указанному вопросу. Среди наиболее значимых видится возможным выделить: П.Д. Баренбойма, А.Г. Братко, А.Ю. Викулина, А.Г. Гузнова, Г.И. Лунтовского, Т.Э. Рождественскую, Г.А. Тосуняна, А.В. Турбанова. Среди зарубежных исследователей, рассматривавших в своих работах статус национальных центральных банков, следует выделить: Дж. Ергера, Х. Зикмана, О. Рее, Р. Хассе, К. Ульриха. Статус национальных центральных банков, из числа вопросов, затрагиваемых в настоящем исследовании, является наиболее проработанным в науке. Однако целенаправленное применение функционального подхода в отношении статуса национальных центральных банков не выявлено.

Проблемы подзаконного регулирования, принимаемого органами исполнительной власти, также в значительной степени освещались в российской правовой науке. В числе наиболее значимых следует выделить исследования А.Ф. Ноздрачева⁷.

В части интерпретационных актов органов власти в достаточной степени исследована проблематика квазинормативных писем Федеральной налоговой службы. Вместе с тем встречаются отдельные работы, посвященные проблематике интерпретационных актов органов власти в целом – в частности,

⁷ См., например: Ноздрачев А.Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7 - 47; № 11. С. 7 - 36.

представляется возможным выделить такие исследования А.С. Домченко⁸ и С.В. Никитина⁹.

Объект исследования составляют отношения между органами власти, а также общественные отношения, связанные с реализацией задач государства в финансово-экономической сфере и соответствующим властным воздействием, специфика реализации отдельных властных полномочий указанных органов и их правовое регулирование.

Предмет исследования составляют конституционно-правовые аспекты функционирования системы органов власти в финансово-экономической сфере – модели построения системы органов власти в указанной сфере, способы и порядок взаимодействия между органами власти, специфика реализации властных полномочий, определенных законодательством, и их толкование.

Цель исследования состоит в выявлении специфики системы органов власти в финансово-экономической сфере и их взаимодействия как ее отдельных элементов через призму функционального подхода.

Задачи исследования:

- выявить и систематизировать особенности финансово-экономической сферы (соответствующих общественных отношений) как предмета властного воздействия, влияющего на систему органов власти в указанной сфере и используемые ими методы властного воздействия;
- сконструировать и теоретически обосновать систему органов власти, реализующих публично-властные полномочия в финансово-экономической сфере;
- выявить и обосновать конституционно-правовые положения в рамках действующей модели государственного механизма, препятствующие возможной централизации системы органов власти в финансово-

⁸ См., например: Домченко А.С. Регулятивный потенциал писем федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 27-30.

⁹ См., например: Никитин С.В. Интерпретационные акты как предмет судебного нормоконтроля // Российский юридический журнал. 2023. № 1. С. 43 – 51.

экономической сфере, через призму разделения властей, в том числе с учетом значимости независимости органов власти (в частности, специализированного органа, определяющего денежно-кредитную политику) в финансово-экономической сфере как фактора, определяющего эффективность их деятельности;

- определить предмет властного воздействия в финансово-экономической сфере, то есть общественные отношения, непосредственно затрагивающие финансово-экономическую сферу, в том числе с учетом сложившихся в российской правовой науке подходов к пониманию предмета «финансовой конституции»;
- определить специфику функционального подхода как метода, применимого к правовым исследованиям на примере системы органов власти в финансово-экономической сфере;
- определить перечень контрольных и сдерживающих механизмов в отношении органов власти в финансово-экономической сфере и проблемы и актуальные тенденции их реализации как элемент реализации конституционного принципа разделения властей и фактор, влияющий на эффективность реализации полномочий органами власти в указанной сфере;
- выявить основные проблемы реализации системой органов власти в финансово-экономической сфере полномочий на подзаконное нормотворчество и используемые в подзаконном нормотворчестве компенсаторные механизмы;
- определить причины применения органами власти в финансово-экономической сфере интерпретационных и рекомендательных актов как компенсаторного механизма, характерного для системы органов власти в указанной сфере.

Теоретическая основа диссертации состоит из научных концепций, суждений исследователей, аналитических выводов и оценок, сформулированных отечественными и зарубежными исследователями в их публикациях (монографические исследования, статьи, диссертационные

исследования, учебная литература) по вопросам концепции «финансовой конституции» (Г.Н. Андреева), особенностей финансово-экономической сферы, антикризисного регулирования (в частности, Е.Б. Лаутс, И.И. Шувалов), полномочий органов власти в финансово-экономической сфере, в том числе в контексте конституционного права (в том числе А.Ю. Викулин, М.Г. Мехтиев, Г.А. Тосунян), статуса отдельных органов финансовой власти (в особенности, П.Д. Баренбойм, А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская).

Методологическая основа исследования представлена общенаучными и частнонаучными методами исследования.

Общенаучные методы (дедукция, индукция, анализ, синтез) были использованы автором в той или иной степени для решения всех обозначенных выше задач исследования. Так, например, с использованием указанных методов были проанализированы, обобщены и систематизированы компенсаторные механизмы, применяемые различными органами власти в финансово-экономической сфере, характерные для рассматриваемой сферы в целом.

Системный метод исследования, в частности, позволил обнаружить концептуальные расхождения в отечественной литературе по вопросу понимания термина «финансовая власть», системы органов власти в финансово-экономической сфере. Метод обобщения и систематизации был использован для выявления и формулирования статуса национального центрального банка, возможных моделей взаимодействия национального центрального банка с иными органами власти, а также для систематизации используемых органами власти в финансово-экономической сфере компенсаторных механизмов.

Частнонаучные методы (формально-юридический, историко-правовой) позволили выявить проблемы действующего законодательного регулирования Российской Федерации в рассматриваемой сфере. Так, формально-юридический метод, предполагающий, в первую очередь, анализ текста норм,

использовался в том числе для выявления противоречий и пробелов в регулировании полномочий и статуса органов власти в финансово-экономической сфере. В свою очередь, историко-правовой метод был использован в том числе при исследовании эволюции нормативного регулирования и практики реализации контрсанкционного регулирования. Сравнительно-правовой метод был использован при рассмотрении независимости национального центрального банка и формулировании общих положений о понимании функционального подхода к принципу разделения властей.

Нормативная правовая база исследования состоит из Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов, включая контрсанкционные указы Президента Российской Федерации, актов рекомендательного характера, разъяснений в том числе Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти и Банка России.

Эмпирическая база исследования состоит из практики судов Российской Федерации, включая Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации, а также имеющейся информации о взаимодействии между органами власти в финансово-экономической сфере при реализации ими полномочий, в том числе предполагающих их взаимодействие в силу положений законодательства. Также в качестве эмпирической базы были использованы сведения, размещаемые ассоциациями субъектов финансового рынка на их официальных сайтах о взаимодействии с Банком России, информационные материалы Банка России.

Научная новизна исследования. В диссертации рассмотрена система органов власти в финансово-экономической сфере через призму функционального подхода с выходом за пределы предмета концепции «финансовой конституции» - сконструирована и теоретически обоснована

указанная система органов власти, выявлены особенности их взаимодействия, рассмотрены конституционно-правовые ограничения изменения указанной системы. В диссертации впервые проанализирован механизм принятия контрсанкционных указов Президентом Российской Федерации как органом власти в финансово-экономической сфере и устанавливаемых им полномочий органов власти, с точки зрения сохранения баланса в системе сдержек и противовесов. Также в диссертации систематизированы характерные для указанной системы органов власти применяемые ими компенсаторные механизмы, направленные на эффективное выполнение их задач и полномочий.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Финансово-экономическая сфера общественных отношений как объект властного воздействия представляет собой совокупность взаимосвязанных общественных отношений, затрагивающих бюджетную и монетарную сферы и осуществление хозяйственной деятельности, включающей в себя денежную эмиссию, банковское регулирование, бюджетный процесс, налогообложение, движение денежных средств и осуществление хозяйственных операций. Ключевой особенностью является невозможность рассмотрения бюджетной (финансовой) сферы и экономической сферы без учета их взаимосвязи и взаимовлияния.

2. Функциональный подход как метод проведения правовых исследований заключается в применении системного анализа взаимосвязанных общественных отношений и оказываемого на них властного воздействия, что означает анализ системы (в частности, системы органов власти) в совокупности, отдельных элементов, взаимосвязи и взаимодействия отдельных элементов, эффекта от отдельных элементов и системы в целом, проблемных аспектов указанных взаимодействий и создаваемого эффекта, а также возможных компенсаторных механизмов, направленных на преодоление выявленных проблем.

3. Специфика реализации полномочий органами власти в финансово-экономической сфере и их системы обусловлена особенностями указанной сферы как объекта властного воздействия, к которым относятся:

комплексный характер отношений, обусловленный взаимосвязанностью экономических процессов, приводящий к комплексному характеру регулирования, в частности регулированию отдельных видов деятельности или сфер в различных федеральных законах, и необходимости высокого уровня согласованности действий органов власти в указанной сфере;

высокий уровень системных рисков;

динамичность указанной сферы, обусловленная значительным количеством и частотой возникновения технологических, экономических и политических вызовов, к которым относятся появление новых технических (технологических) решений, экономические (в том числе мировые) кризисы, введение против отдельных государств санкций экономического и технологического характера.

4. Комплексный характер отношений в финансово-экономической сфере обуславливает наличие нескольких органов публичной власти, сфера компетенции которых различается (в частности, Банка России, Минфина России, Росфинмониторинга и др.). Из основ конституционного строя следует невозможность в действующей системе разделения властей создания единого центра координации и принятия решений в финансово-экономической сфере. Указанные обстоятельства приводят к необходимости выработки компенсаторных механизмов координации и взаимодействия органов власти при реализации ими полномочий в условиях отсутствия достаточной нормативной регламентации. Указанные механизмы имеют своей целью обеспечение эффективного властного воздействия системой органов в совокупности.

В свою очередь, полноценная централизация власти в финансово-экономической сфере создает риск снижения эффективности властного воздействия в силу невозможности применения единого инструментария

(методов) на отдельные группы отношений в указанной сфере и риск неучета разнонаправленных интересов отдельных органов власти, а, следовательно, риск недостаточного прогнозирования последствий отдельных решений и (или) общей политики. В частности, в зависимости от группы общественных отношений эффективность использования императивных методов и «мягкого» регулирования будут различаться, что требует выбора наиболее подходящих методов воздействия.

Независимость в общей системе органа власти, определяющего направление воздействия на основные процессы в национальной экономике, к которым относятся уровень инфляции, курс национальной валюты и иные макроэкономические показатели, обуславливает эффективность его деятельности.

Независимость Банка России как одного из органов власти в указанной системе должна рассматриваться исключительно как функциональная и не предполагающая полный отказ от согласования и координации действий Банка России с иными органами власти. Ценность указанной независимости заключается в возможности проведения независимой политики в интересах национальной экономики с использованием гибких инструментов и точечного воздействия на соответствующие процессы. В настоящее время ключевыми факторами, влияющими на независимость Банка России, являются недостаточность финансовой независимости и обособленности от государственного бюджета, наличие Национального финансового совета как коллегиального органа Банка России, фактически являющегося механизмом согласования позиций высших органов власти, относимых к различным ветвям. Указанные факторы могут в значительной степени влиять, в том числе негативно, на эффективность деятельности Банка России как органа, проводящего денежно-кредитную политику, и регулятора финансового рынка.

5. Возможность установления контрольных и сдерживающих механизмов на уровне федеральных законов создает риск снижения уровня

закрепления гарантий и места в системе разделения властей независимого органа власти в финансово-экономической сфере.

Наиболее значимыми в настоящее время в действующей системе органов власти в финансово-экономической сфере являются проблемы, связанные с риском изменения законодательства в пользу усиления контроля Государственной Думы за принятием ряда ключевых решений Банком России, возможностью привлечения к де-факто политической ответственности Председателя Банка России в случае неэффективности деятельности Банка России, что снижает независимость Банка России, а, следовательно, и создает риск снижения эффективности деятельности Банка России как органа власти в финансово-экономической сфере с особым статусом, и отсутствие эффективных механизмов в системе сдержек и противовесов в отношении контрсанкционных полномочий Президента Российской Федерации.

При этом в отношении контрсанкционных полномочий Президента Российской Федерации эффективные контрольно-сдерживающие механизмы отсутствуют в целом, в том числе на уровне Конституции Российской Федерации, с учетом правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации.

6. Механизм, направленный на создание «мягкого» регулирования – издание документов рекомендательного характера или нормативных актов с рекомендательными положениями обладает риском трансформации подобного регулирования в силу практики деятельности органов власти в финансово-экономической сфере из рекомендательного в императивное с сохранением проблем противоречивости подобного регулирования различных органов власти. В настоящий момент не представляется возможным признать в подобных случаях в достаточной степени гарантированным право на судебную защиту хозяйствующих субъектов.

7. В деятельности органов власти в финансово-экономической сфере как компенсаторный механизм, направленный на преодоление пробельности и неопределенности регулирования, применяются интерпретационные

квазинормативные акты, содержащие фактически обязательные к применению разъяснения. Вместе с тем в настоящий момент не представляется возможным считать сложившуюся судебную практику в достаточной степени обеспечивающей право на судебную защиту в части оспаривания указанных актов.

8. В условиях противодействия санкциям определение компетенции органов власти в финансово-экономической сфере осуществляется посредством подзаконных нормативных актов Президента Российской Федерации, которые являются по своей природе экстраординарным регулированием, что обосновывает отход от ординарных подходов, в том числе и в части определения компетенции и системы взаимодействия органов власти.

Экстраординарное регулирование, с точки зрения функционального подхода, является компенсаторным механизмом, целью реализации которого следует считать обеспечение эффективного выполнения задач государственной власти в финансово-экономической сфере в целом. Вместе с тем подобная практика должна рассматриваться как отход от конституционного принципа разделения властей, включающего в себя систему сдержек и противовесов, и, в том числе, приводящая к риску правовой неопределенности в силу непредсказуемости действий государства в лице его отдельных органов.

Теоретическая значимость исследования. Результаты исследования развивают и дополняют подход к анализу реализации властных полномочий в финансово-экономической сфере посредством актуализации применения функционального подхода в отношении выявленных проблем в части взаимодействия и реализации полномочий отдельных органов власти.

Практическая значимость исследования. Сформулированные в исследовании выводы и рекомендации могут быть использованы в дальнейшем в законотворческой деятельности в целях совершенствования регулирования реализации органами власти в финансово-экономической

сфере их полномочий и формировании эффективных контрольных механизмов, а также в части уточнения статуса Банка России и Правительства Российской Федерации в части его взаимодействия с Банком России, в том числе и для устранения выявленных в ходе исследования пробелов в законодательном регулировании. Кроме того, результаты исследования могут быть использованы при формировании учебных планов и материалов общетеоретических и специальных учебных дисциплин.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту положения получены автором лично в результате проведенного исследования, с учетом ранее высказанных в науке позиций.

Апробация результатов исследования осуществлена в рамках выступления автора на научных конференциях: Аспирантский юридический форум ГАУГН «Трансформация Российского права: тенденции, ориентиры, решения» (Москва, Президиум РАН, 14.06.2023); «Институты публичной власти: адаптация к изменяющимся условиям функционирования» (Москва, Институт государства и права РАН, 14.06.2023); «Современный конституционализм: многомерность восприятия» (Москва, Институт государства и права РАН, 19.06.2024); Международная научная конференция «Сравнительное государство: К 100-летию со дня рождения В.Е. Чиркина» (Москва, 23.10.2024).

Основные результаты, положения и выводы исследования изложены в четырех публикациях автора в научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертации включает введение, три главы, подразделенные на три параграфа каждая, заключение и библиографию.

Глава 1. Функциональный подход к исследованию вопросов реализации публичной власти в финансово-экономической сфере

1.1. Специфика финансово-экономических отношений и особенности оказываемого на них властного воздействия

Кристаллизация содержания понятия «финансово-экономические отношения» выходит за пределы как науки конституционного права, так за пределы правовой науки в целом и предполагает необходимость обратиться к экономическим исследованиям. Вместе с тем предметом настоящей работы является ряд конституционно-правовых аспектов, связанных с указанной сферой отношений.

Под сферой финансовых (бюджетных) отношений¹⁰, как правило, понимается деятельность (преимущественно органов власти), связанная с публичными финансами, имеющая значительную специфику, что исторически обуславливает выделение и науки финансового права. В свою очередь, экономические отношения – это более широкая категория, предполагающая отношения между субъектами по поводу производства, распределения, обмена и потребления различных благ¹¹, одной из частей которых являются финансовые отношения¹².

Финансово-экономическая сфера характеризуется определенной спецификой, предполагающей необходимость ее учета как при непосредственном установлении регулирования и осуществлении властного

¹⁰ Бюджет государства в экономической науке может рассматриваться как часть финансовой сферы (см., например, *Кузнецова Е.В. Финансы и кредит: Учебное пособие*. М., 2011. 121 с.), также используется термин «публичные финансы» (например, *Балашов А.И., Тертышный С.А. Экономика: Учебник*. М., 2015. 405 с.). Вместе с тем следует отметить, что в экономической литературе распространено указание на бюджетные и фискальные отношения, в то время как под «финансовой сферой» может пониматься исключительно рынок финансовых услуг (см., например, *Сажина М.А., Чибиков Г.Г. Экономическая теория. Учебник для вузов*. М., 1998. 456 с. (например, с. 222-227), *Климов С.М., Селин А.П., Федорова Т.А. Экономическая теория: Учебное пособие*. СПб., 2000. 304 с. (например, с. 188-190). В настоящем исследовании применяется первый из обозначенных подходов.

¹¹ См., в частности, подробнее: *Малёванец В.Г. Что такое экономика и её место в общественном воспроизводстве // Теоретическая экономика*. 2017. № 4 (40). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/чтo-takoe-ekonomika-i-eyo-mesto-v-obschestvennom-vospriyvodstve> (дата обращения: 30.08.2025).

¹² В частности, свидетельствует о вхождении финансовой сферы в экономику в целом и выделение в экономической науке бюджетного воздействия как одного из элементов государственной экономической политики (см., например: *Ходов Л.Г. Государственное регулирование национальной экономики: Учебник*. – М., 2004. 620 с.).

воздействия, так и при определении системы органов власти, к предметам ведения которых относятся отдельные аспекты указанной сферы.

В юридической литературе, в частности, выделяются следующие особенности финансово-экономической сферы (или отдельных входящих в нее отношений): 1) комплексный характер регулирования, включающий в себя нормы нескольких отраслей права; 2) регулирование правоотношений одновременно несколькими федеральными законами в отношении отдельно взятого вида деятельности; 3) значительная роль подзаконного регулирования; 4) динамизм нормативного регулирования, связанный с изменением отношений на финансовом рынке¹³; 5) значительная роль государства в развитии финансового рынка¹⁴; 6) сложность объекта регулирования и потенциально высокий уровень системных рисков¹⁵.

Регулирование финансово-экономической сферы предполагает одновременное установление особого статуса ряда участников экономических отношений, процедуры получения соответствующего статуса, определение правоспособности соответствующих субъектов (в частности, установление ограничения правоспособности), установление требований к лицам, занимающим высшее положение в хозяйствующих субъектах или выполняющим особые функции (например, в части выполнения отдельных требований законодательства), установление требований к безопасности деятельности хозяйствующих субъектов – как в финансовой части, так и в части требований к инфраструктурной, например, информационной, безопасности, установление требований к отчетности хозяйствующих субъектов и т.д. При этом определение каждого из указанных компонентов требует от регулятора наличия значительной экспертизы и умения

¹³ Молотников А.Е. Современное состояние и перспективы правового регулирования финансового рынка в России // Предпринимательское право. 2014. № 2. С. 60 - 66.

¹⁴ Васянина Е.Л. Правовые вопросы регулирования российского финансового рынка // Российский юридический журнал. 2024. № 1. С. 141 - 148.

¹⁵ Шохина Э.Х. Правовые аспекты реализации стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006 - 2008 годы // «Налоги» (журнал). 2007. № 6 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2025).

осуществлять прогнозирование последствий установления конкретных требований.

Сложность согласования всех указанных компонентов с целью нахождения оптимального баланса между частными и публичными интересами, являющегося в том числе и конституционно-правовой ценностью, усиливается и в связи с тем, что сходные виды деятельности или различные виды деятельности, осуществляемые одним и тем же хозяйствующим субъектом, могут регулироваться различными нормативными актами. Так, представляется, наиболее яркими примерами являются регулирование деятельности, связанной с ценными бумагами, одновременно корпоративным законодательством и специализированным законодательством о рынке ценных бумаг, а также регулирование деятельности кредитных организаций законодательством о банковской деятельности и законодательством о национальной платежной системе.

При этом дополнительным фактором, отягчающим выполнение указанной задачи, является наличие «общего» регулирования, в том числе и не связанного с финансово-экономической сферой напрямую. Так, например, при установлении инфраструктурных требований к безопасности деятельности хозяйствующих субъектов Банк России должен учитывать «общие» требование, устанавливаемые ФСБ России и ФСТЭК России. Отдельно следует учитывать, что фактически параллельно осуществляется налоговое регулирование и регулирование непосредственно хозяйственной деятельности экономических субъектов.

Сама по себе описанная выше ситуация создает повышенный риск противоречивости регулирования, приводящей к правовой неопределенности, что в свою очередь связано с непредсказуемостью действий органов власти, недопустимой в правовом государстве.

Указанные особенности приводят к необходимости определения специфики взаимодействия органов власти, регулирующих отношения в финансово-экономической сфере. Так, к ним следует, в первую очередь,

отнести высокую значимость взаимодействия между различными органами власти в целях реализации согласованной политики в финансово-экономической сфере. При этом необходимость взаимодействия обусловливается и тем, что фактически взаимосвязанные экономические процессы, влияющие на экономику в целом, регулируются различными нормативными актами, исполнение которых обеспечивается, соответственно, разными органами власти. В силу системного характера указанной взаимосвязи экономических отношений несогласованные действия органов власти в пределах их компетенции могут приводить к риску системного характера, то есть, к риску возникновения «эффекта домино» с критическими последствиями для национальной экономики в случае ненадлежащего выполнения каким-либо из органов своих полномочий или же проведения несогласованной политики. Следовательно, эффективное осуществление государством его функций в финансово-экономической сфере зависит как от надлежащей работы отдельно взятого органа власти, являющегося элементомластной системы, так и от высокого уровня взаимодействия между такими отдельными элементами системы.

Финансово-экономическая сфера справедливо оценивается как одна из наиболее динамичных сфер общественной жизни, что связано с значительным рядом факторов, ставящих перед публичной властью новые вызовы. Затруднительно дать их исчерпывающий перечень, однако возникающие вызовы могут быть подразделены на три группы: технологические (включая вызовы, связанные с развитием и безопасностью инфраструктуры), экономические и политические (в современных условиях более актуальны внешнеполитические вызовы).

Под технологическими вызовами подразумевается появление новых технологий в финансово-экономической сфере. Так, за последние 10-15 лет получили значительное распространение технологические решения, требующие установления соответствующего их природе регулирования. Не имея цели представить исчерпывающий перечень, опираясь на

опубликованные Банком России Основные направления развития финансовых технологий на период 2025 – 2027 годов¹⁶, укажем лишь некоторые соответствующие технологические решения: появление цифровых прав и токенизации активов, распространение применения облачных технологий, внедрение цифрового рубля, внедрение единой биометрической системы и т.д. Собирательно данные направления могут быть названы «финансовыми технологиями» или сокращенно «финтехом», применительно к финансовому сектору. Ключевым фактором в части внимания публичной власти к финтеху и иным внедряемым в экономические отношения технологическим решениям, как представляется, является ускорившееся развитие технологических решений и их оперативное внедрение в экономическую деятельность с целью реализации новых бизнес-моделей или же совершенствования старых.

В отношении каждого технологического решения перед публичной властью стоит задача разрешения ряда вопросов: во-первых, должно ли регулироваться применение соответствующей технологии; во-вторых, каким может быть круг хозяйствующих субъектов, которым будет дозволено использовать соответствующие технологические решения; в-третьих, должны быть определены требования к использованию соответствующих технологических решений, как исключительно правового характера, так и технического плана. Каждый из указанных вопросов должен также рассматриваться и в контексте классического каталога прав и свобод человека и гражданина, так как применение технологических решений и их регулирование потенциально может приводить к системным ограничениям конституционных прав.

Соответственно, установление регулирования в отношении каждого нового технологического решения требует от публично-властного органа наличия необходимой экспертизы и принятия оперативного решения с целью недопущения создания в финансово-экономической сфере «пробела» в

¹⁶ URL: https://cbr.ru/about_br/publ/onfintech/ (дата обращения: 04.05.2025).

регулировании или в ряде случаев «серой зоны». Вместе с тем, хотя развитие технологий может требовать оперативной реакции со стороны публичной власти, принятие решения требует длительного согласования позиции между различными властными органами, ни один из которых в ряде случаев не может обладать всей необходимой полнотой информации и экспертизой для принятия наиболее взвешенного решения.

Так, например, наибольшей полнотой сведений в отношении финансовых рынков обладает Банк России, в то время как информация о технологическом состоянии государственных сервисов имеется у Минцифры России, а наиболее актуальная информация об угрозах в сфере кибербезопасности – у ФСБ России и ФСТЭК России. При этом в ряде случаев правовое регулирование новых технологических решений требует внесения изменений в федеральные законы, что отнесено к компетенции Федерального Собрания Российской Федерации, при этом при проработке законопроекта информация и предложения относительно регулирования могут запрашиваться у компетентных органов.

Следовательно, установление регулирования требует полноценного взаимодействия между органами власти, относящимися к различным ветвям, в условиях отсутствия единого организующего работу «центра».

Таким образом, реализация описанной задачи по установлению регулирования в условиях необходимости осуществления указанного взаимодействия вряд ли может быть реализована в сжатые сроки.

Примером, иллюстрирующим указанную проблему, является принятие закона о цифровых валютах и цифровых финансовых активах. Так, решение о принятии соответствующего закона было принято в октябре 2017 года¹⁷, в то время как сам закон в первой редакции, безусловно, потребовавшей

¹⁷ Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. М., 2022. 272 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2025).

впоследствии внесения изменений, был принят в 2020 году¹⁸. Следовательно, практически три года потребовалось для принятия соответствующего закона, не считая времени, затраченного на предварительное межведомственное обсуждение проектируемого регулирования.

В случае же нереализации публичной властью указанной задачи возникает группа рисков, связанных с отсутствием необходимого правового регулирования. Так, помимо риска ухода части экономических отношений в «серую зону» и их использования для обхода требований законодательства, складываются предпосылки, которые могут приводить к технологическим сбоям в работе применяющих соответствующие технологические решения субъектов, к недостаточной финансовой защищенности таких хозяйствующих субъектов, а также появляется риск нарушения прав лиц, обращающихся к таким субъектам экономической деятельности за оказываемыми с использованием технологических решений услугами. В случае реализации данных рисков при значимой роли соответствующих отношений в национальной экономике потенциально может возникать угроза системного кризиса. Следовательно, под угрозу могут быть поставлены как права граждан, так и общественная безопасность в целом – могут возникать дополнительные препятствия в реализации прав граждан, риски, связанные с реализацией права на защиту, а также ограничения прав граждан или снижение мер поддержки в связи с перенаправлением ресурсов на противодействие негативным кризисным явлениям.

Экономические вызовы связаны с кризисными экономическими явлениями, происходящими как в национальной, так и в мировой экономике. Так, в контексте исследования «финансовой конституции» Г.Н. Андреева в качестве наиболее значимых выделяет следующие кризисы: мировой экономический кризис 2008-2010 годов, экономический кризис в Восточной

¹⁸ Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5018.

Азии 1997-1999 годов¹⁹. К перечню мировых кризисных явлений также возможно дополнительно отнести экономические последствия пандемии COVID-19. В качестве кризисных явлений в национальной экономике может рассматриваться, например, возникновение кризиса в банковском секторе, угрожающее банковской системе в целом, галопирующая инфляция и иные кризисные явления.

В силу быстрого развития кризисных явлений и возникающих из-за этого негативных последствий от органов публичной власти требуется оперативное принятиеластных решений, направленных на уменьшение масштабов кризиса и преодоление его последствий, в том числе в экономической сфере²⁰. Сама по себе кризисная ситуация в экономике создает риск нарушения или ограничения ряда прав граждан, например, права собственности, свободы предпринимательской деятельности, права на получение от государства мер поддержки. Преодоление кризисных явлений может рассматриваться как одно из проявлений выполнения государством функции по обеспечению достойной жизни и свободного развития человека, закрепленной в ч. 1 ст. 7 Конституции РФ. В данном случае следует учитывать, что кризисные явления в экономике, как правило, охватывают различные сферы экономики и социальную сферу. Следовательно, противодействие кризисным явлениям предполагает реализацию различными органами власти согласованной политики и оказание соответствующего властного воздействия в различных сферах общественной жизни.

Так, в частности, И.И. Шувалов отмечает, что последствия кризиса 2008 года преодолевались посредством совместных действий Правительства

¹⁹ Андреева Г.Н. Трансформация национальных финансовых конституций: компаративистское исследование: монография / Г.Н. Андреева. Отв. ред. В.Г. Баев, научный руководитель Юридического института Тамбовского государственного технического университета, доктор юридических наук, профессор. – М, 2022. – 360 с. С. 47, 50, 257.

²⁰ Соответствующая позиция высказывалась и в правовых исследованиях. См., например: Мазуренко А.П. Правотворческая политика и современные информационные технологии // Российский юридический журнал. 2010. № 3. С. 31 – 39; Попкова Л.А. Защита прав участников финансового рынка как новая функция Банка России // Банковское право. 2014. № 2. С. 61 – 67; Кондрат Е.Н. Финансовый мегарегулятор в России: правовая основа и первые шаги // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 13 - 16.

Российской Федерации и Банка России²¹. Однако подобная ситуация характерна и для иных кризисов.

Вместе с тем следует учитывать, что в значительной степени применение таких мер²² как изменение требований к участникам финансового рынка (в частности, в части необходимого размера резервирования), изменение (или введение) механизмов докапитализации хозяйствующих субъектов, введение механизма страхования вкладов с целью защиты клиентов банков является, скорее, не оперативной мерой, а установлением регулирования, направленного на предотвращение подобных кризисных ситуаций в будущем, что предполагает само по себе снижение требуемого уровня оперативности принятия решения органом публичной власти.

В части недопущения повторения кризиса 2008 года Правительством Российской Федерации был инициирован ряд законопроектов, не затрагивающих напрямую финансовые рынки, в том числе в части законодательства о банкротстве, а также были выделены средства на поддержку ряда отраслей экономики и социальные выплаты. В рамках антикризисных мер 2020 года были внесены изменения в законодательство о банкротстве, наделяющие Правительство Российской Федерации правом на введение моратория на возбуждение дел о банкротстве. Впоследствии указанные полномочия были реализованы как в 2020 году, так и в 2022.

Исчерпывающее описание всех антикризисных мер не является целью настоящего исследования, в связи с чем выше приведены отдельные примеры с целью иллюстрирования необходимости реализации антикризисных мер системой органов власти, наделенных полномочиями в финансово-

²¹ Шувалов И.И. Правовое обеспечение устойчивости банковской системы в условиях кризиса // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 126 - 139.

²² Перечень и анализ антикризисных мер представлен в Докладе об антикризисных мерах Банка России 2024 года: меры в части валютной политики, меры по предоставлению кредитным организациям дополнительной ликвидности (в частности, в результате кризиса 2008 года были внесены изменения в федеральные законы), меры по модернизации технологий и процесса работы субъектов финансового рынка, изменение порядка оценки активов субъектов финансового рынка, изменение пруденциальных требований, временное приостановление применения санкций за несоблюдение требований, а также изменение величины ключевой ставки центрального банка. При этом в отношении антикризисных мер с 2022 года отмечается также и регулирование, установленное контрсанкционными указами Президента Российской Федерации.

экономической сфере. Представляется, что эффективное преодоление кризисных явлений возможно исключительно при условии выполнения возложенных на них задач всеми элементами системы органов власти в указанной сфере.

Политические вызовы могут быть связаны с изменением целей и задач существующего в стране политического курса в части внутриполитических вызовов и с возникновением по политическим причинам внешнего воздействия на национальную экономику. Внешнеполитическими вызовами для целей настоящей работы являются вызовы, связанные с внешним санкционным давлением. Введенные зарубежными государствами санкции во многом направлены на экономику Российской Федерации – так, в частности, санкции распространяются на различные сектора экономики, в том числе и на финансовый сектор. При этом следует учитывать, что санкционные механизмы, будучи оформленными посредством правовых актов, в первую очередь, должны анализироваться с точки зрения экономической науки, что выходит за пределы настоящего исследования. В связи с этим возможно в качестве наиболее существенных последствий выделить установление ограничений на импорт и экспорт определенных товаров, ограничение использования зарубежной и международной платежной инфраструктуры, установление ограничений в части возможности хозяйственного взаимодействия с российскими экономическими субъектами. Указанное в значительной степени может влиять на стабильность национальной экономики, следовательно, разрешение подобных проблем является частью выполнения государством задачи по созданию условий для устойчивого экономического развития, роста страны и повышения благосостояния граждан (ст. 75.1 Конституции РФ).

Необходимость оперативного принятия решений органами власти в целях противодействия санкционному давлению и связанным с ним негативным последствиям в экономике неоднократно отмечалась в правовой

литературе последних лет²³, в связи с чем не вызывает сомнений, что органами власти должны были приниматься быстрые и взвешенные решения, направленные на минимизацию негативных последствий санкций.

Обобщая сказанное выше, в рамках принятия властных решений в отношении вызовов, возникающих в финансово-экономической сфере, перед властными органами возникает дилемма – принятие оперативного, но не полноценно проработанного, в том числе и в части долгосрочных рисков, решения, или же принятия полноценно рассмотренного всеми заинтересованными органами власти регулирования, но с риском его несвоевременного внедрения. При этом следует учитывать, что преодоление вызовов предполагает необходимость принятия решений (в том числе установления регулирования), затрагивающих различные аспекты финансово-экономической сферы, что требует осуществления согласованных действий различными органами власти в пределах их компетенции.

В случае противодействия кризисным явлениям значимость оперативного принятия властного решения кратно возрастает, что гипотетически позволяет рассматривать необходимость преодоления кризиса как достаточное политическое обоснование для выстраивания экстраординарного порядка взаимодействия органов власти. Специфика экстраординарного регулирования в целом допускает возможность отступления от общих подходов в законодательстве, что и предполагает сама по себе природа экстраординарных нормативных актов²⁴. В частности, И.И. Шувалов прямо указывает, что «антикризисное законодательство

²³ См., например, Ручкина Г.Ф. Деятельность Банка России по противодействию санкционным рискам, направленная на стабилизацию ситуации на финансовом рынке: некоторые меры поддержки малого и среднего предпринимательства // Банковское право. 2022. № 4. С. 7 – 12; Ручкина Г.Ф. Регуляторное воздействие Банка России на финансовый рынок в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций // Банковское право. 2023. № 1. С. 7 – 11; Александрова А.А. Особенности правового регулирования инфраструктурных организаций финансового рынка в условиях санкционных ограничений // Безопасность бизнеса. 2023. № 4. С. 27 – 32.

²⁴ См., например: Игнатенко В.В., Петров А.А. Компетенционная легальность нормативного регулирования выборов в Российской Федерации: современное состояние и проблемы обеспечения // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 12. С. 42 – 49; Ляутс Е.Б. Правовые аспекты антикризисного регулирования рынка банковских услуг и института банкротства кредитных организаций: монография. М., 2018 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2025); Мохов А.А. Роль биоправа и биоэтики в биополитике // Юрист. 2022. № 1. С. 16 - 21.

характеризуется также смещением границ и перераспределением предметов законодательного и подзаконного регулирования»²⁵. Вместе с тем оперативное принятие решения невозможно без наличия у органа, принимающего решение, необходимой экспертизы.

Антикризисное регулирование (вне зависимости от причин возникновения конкретного кризиса) характеризуется в правовых исследованиях рядом признаков²⁶: 1) комплексный характер регулирования, что предполагает одновременное воздействие на целую группу социально-экономических отношений; 2) временный характер антикризисного регулирования, что предполагает прекращение применения антикризисных мер в случае выхода из кризиса; 3) наличие программных документов, определяющих антикризисные меры, сроки их внедрения и необходимые нормативные акты; 4) экстраординарный характер такого регулирования, что предполагает временный отказ от ординарных механизмов регулирования исключительно в целях преодоления кризиса. Таким образом, преодоление кризисных явлений предполагает необходимость рассмотрения органов власти, разрабатывающих и реализующих соответствующие меры, как системы в целях выявления общего эффекта от их действий, реализуемых отдельными элементами системы. Следовательно, сам по себе экстраординарный характер ситуации предполагает возможность временной перестройки системы взаимоотношений между органами власти в целях организации эффективной деятельности. Такой отход от классических, ординарных подходов может рассматриваться как компенсаторный механизм, призванный обеспечить выполнение определенных целей и задач системой органов власти в целом.

Необходимость рассмотрения деятельности органов власти в финансово-экономической сфере как системы актуальна как для

²⁵ Шувалов И.И. Правовые инструменты преодоления кризисных явлений в экономике // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 61 - 69.

²⁶ См., например: Ляутс Е.Б. Антикризисное законодательство и законодательство в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности // Юрист. 2017. № 15. С. 4 - 10.

экстраординарных ситуаций преодоления кризиса, так и для ординарного воздействия органов власти на финансово-экономическую сферу. Вместе с тем количество и частота кризисных явлений позволяют поставить вопрос, насколько в целом возможно говорить о «некризисном» властном воздействии на финансово-экономическую сферу.

Как было указано выше, финансово-экономическая сфера характеризуется регулярным возникновением новых вызовов, имеющих различную природу. Однако вне зависимости от причин возникновения, преодоление указанных вызовов в любом случае в той или иной степени будет характеризоваться необходимостью установления комплексного регулирования и выработки программных документов, определяющих сроки реализации конкретных мер со стороны органов власти. Следует также учитывать, что непринятие каких-либо властных решений при возникновении любого из обозначенных выше вызовов потенциально может привести к возникновению негативных явлений в рассматриваемой сфере. Представляется, что властное воздействие на финансово-экономическую сферу может быть подразделено на непосредственно антикризисное и на направленное на недопущение возникновения кризисной ситуации. Следовательно, различие между антикризисным и «некризисным» властным воздействием в финансово-экономической сфере состоит исключительно в том, является ли такое регулирование временным или постоянным, и насколько в рамках конкретной ситуации возможен отход от ординарного порядка осуществления властного воздействия, включая взаимодействие между собой органов власти.

При этом следует учитывать, что регулирование финансово-экономической сферы требует во многих случаях гибкого подхода. В правовой литературе, в частности, высказывается мнение, что само обособление национального центрального банка от исполнительной власти связано с тем, что у регулятора финансовых рынков имеется специфический инструментарий воздействия на поднадзорные (подконтрольные) им

субъекты – основным способом воздействия, по мнению Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина, является выстраивание отношений либо в рамках юридического равенства сторон, либо посредством предоставления субъектам «коридора автономной воли», что связано с неэффективностью классических государственных распоряжений в отношении частных субъектов²⁷. Указанный подход применим к властному воздействию на финансово-экономическую сферу в целом.

В связи с указанным, эффективное взаимодействие органов власти в финансово-экономической сфере требует оценки следующих факторов:

- 1) позволит ли создание единого координирующего или руководящего центра органов власти, осуществляющих полномочия в финансово-экономической сфере, сохранить возможность гибкого подхода к регулированию и властному воздействию в целом со стороны компетентных органов, так как именно гибкий подход потенциально позволяет обеспечить наибольшую эффективность властного воздействия;
- 2) является ли снижение независимости компетентных органов (в действующей конституционной системе – Банка России) посредством создания единого «командного» центра правомерным и целесообразным в целях повышения эффективности его деятельности и скоординированности действий различных органов власти в финансово-экономической сфере;
- 3) возможно ли создание единого координирующего или руководящего центра, и если возможно, то какому из органов власти должна быть передана соответствующая функция;
- 4) к каким конституционно-правовым изменениям приведет создание единого координационного или руководящего центра – потребует ли создание института такого центра внесения изменений исключительно на уровне ординарного федерального законодательства, или же будет необходимым изменение положений Конституции РФ.

²⁷ Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. М., 1998. 88 с. С. 27-31.

С учетом обозначенных вопросов, подводя итог настоящему параграфу, в качестве ключевых выводов следует указать следующие. Финансово-экономическая сфера общественных отношений как объект властного воздействия представляет собой совокупность взаимосвязанных общественных отношений, затрагивающих бюджетную и монетарную сферы и осуществление хозяйственной деятельности, включающей в себя денежную эмиссию, банковское регулирование, бюджетный процесс, налогообложение, движение денежных средств и осуществление хозяйственных операций.

Специфика финансово-экономической сферы как объекта властного воздействия характеризуется сложностью объекта регулирования, в том числе связанного и с динамичностью указанной сферы, регулированием взаимосвязанных отношений различными федеральными законами, значительной регуляторной ролью подзаконных нормативных актов и существенной ролью системного риска. С точки зрения государственного управления, финансово-экономическая сфера характеризуется одновременным наличием нескольких органов власти, действующих на взаимосвязанные ее составляющие, при этом указанное взаимодействие направлено либо на предотвращение наступления негативных явлений, либо на преодоление их последствий. В свою очередь, достижение общих целей государства в финансово-экономической сфере возможно исключительно в условиях согласованной деятельности системы органов власти. Последнее в случае с противодействием кризисным явлениям требует повышения оперативности принятия согласованных решений и осуществление скоординированных действий, что в рамках антикризисного регулирования может рассматриваться как основание для отказа от ординарных структур взаимодействия между органами власти, в том числе и получение каким-либо основным органом, координирующим соответствующую антикризисную деятельность, особого статуса в системе разделения властей.

1.2. Функциональный подход к исследованию полномочий органов власти в финансово-экономической сфере

С точки зрения философии, функциональный подход предполагает рассмотрение сложных, системно организованных объектов как целостности, элементы которой выполняют взаимосогласованные функции, смысл которых определяется только по отношению к системе. Следовательно, роль каждого отдельного элемента рассматривается в общей системе, с учетом возникающих функциональных зависимостей между такими элементами²⁸. Функциональный подход характерен для иных областей гуманитарного знания, например, социологии, культурологии, лингвистики, однако подобный подход применяется и в теоретико-правовых исследованиях, направленных на изучение функций государства²⁹. В связи с этим, функциональный подход как методология представляется принципиально применимым и в отношении правовых исследований, также являющихся областью гуманитарного знания.

В контексте философского понимания функционального подхода следует обратить внимание на следующий вывод в отношении систем из области культурологии – ослабление функциональной природы одной из подсистем (или элемента системы) приводит к компенсации за счет иных элементов системы или создания нового элемента системы, выполняющего функции ослабевшего элемента³⁰. Указанная логика применима и в отношении анализа государственного механизма – в случае если определенный элемент системы не выполняет свои функции или выполняет их ненадлежащим образом, в государственно-правовой плоскости возникает компенсаторный

²⁸ См., например: *Порус В.Н. Функционализм: методологическая программа или философская парадигма? // Epistemology & Philosophy of Science. 2006. № 2 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktionalizm-metodologicheskaya-programma-ili-filosofskaya-paradigma> (дата обращения: 04.05.2025).*

²⁹ Любачинц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Феномен государства: структурно-функциональная методология анализа // Территория новых возможностей. 2015. № 2 (29) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-gosudarstva-strukturno-funktionalnaya-metodologiya-analiza> (дата обращения: 04.05.2025).

³⁰ Костина А.В. Функциональный подход в гуманитарных исследованиях // Ученый совет. 2020. № 2 // URL: <https://panor.ru/articles/funktionalnyy-podkhod-v-gumanitarnykh-issledovaniyakh/32727.html#> (дата обращения: 04.05.2025).

механизм, направленный на преодоление возникшего вакуума надлежащего выполнения функций государства.

При этом следует учитывать, что функциональный подход применим к любой сфере государственного регулирования, однако в правовой науке в настоящее время методология и основания использования именно функционального подхода в достаточной степени не разработаны. Рассмотрение какой-либо системы в функциональном аспекте предполагает не только критический анализ отдельных законодательных решений или практик органов власти, но и нахождение их обоснования, оценку взаимосвязи и последствий существования исследуемого явления. Подобный подход требует привлечения результатов исследований не только в правовой науке, но и иных отраслей, в частности, науки управления, социологии и других. Универсальность функционального подхода как философской концепции позволяет рассматривать через его призму любые механизмы властного воздействия, которые предполагают наличие нескольких одновременно действующих органов власти или при более широком подходе – любые сферы общественных отношений, в рамках которых существует несколько властных акторов, оказывающих воздействие на такую сферу. Ключевым аспектом функционального подхода является рассмотрение подобных акторов как системы – и в целом, и ее отдельных элементов, с выявлением механизмов, позволяющих обеспечить эффективное функционирование системы в целях реализации властного воздействия. Вместе с тем выработка соответствующей методологии не является предметом настоящего исследования.

С точки зрения практики государственного управления и правоприменения, функциональный анализ позволяет выявить наиболее уязвимые места в системе властного воздействия и, соответственно, обратить на них внимание и принять меры, направленные на минимизацию риска наступления негативных последствий, связанных с неэффективным функционированием системы в целом. В теоретической плоскости использование такого анализа позволяет выявить дефекты функционирования

системы, разработать научно обоснованные предложения по совершенствованию практики организации и осуществления деятельности системы органов в целом и отдельных ее элементов. При этом теоретический анализ позволяет выявить компенсаторные механизмы, применяемые в системе, которые не в полной мере соответствуют теоретически-доктринально верному толкованию положений нормативных актов различного уровня, определить связанные со складывающейся практикой риски и по возможности предложить способы разрешения подобного потенциального противоречия – как связанные с изменением положений нормативных актов, так и связанные с толкованием норм, а также проанализировать и предложить возможное перераспределение властной нагрузки между органами с целью выравнивая значения подсистем (элементов системы).

Ключевым, с точки зрения конституционного права, видится гипотетическое противоречие между функциональным подходом и принципом разделения властей. В то время как первый предполагает рассмотрение органов власти как единой системы, оказывающей властное воздействие на какие-либо общественные отношения, второй исходит из необходимости разделения органов власти и рассмотрения их как отдельных элементов, сдерживающих друг друга в целях недопущения узурпации власти. Однако противоречие в действительности отсутствует, так как функциональный подход предполагает рассмотрение системы сдержек и противовесов как одного из элементов системы взаимодействия между органами власти, при этом позволяет, с учетом реализации принципа разделения властей, анализировать эффективность властного воздействия в целом, не ограничиваясь исключительно тем, насколько надлежаще реализованы сдерживающие конституционные механизмы.

Взаимосвязанное рассмотрение деятельности органов в финансово-экономической сфере в рамках функционального подхода как единой системы обосновывается двумя причинами: во-первых, исторически для российской правовой науки характерно рассмотрение государственной власти как единой,

что предполагает возможность рассмотрения в совокупности деятельности органов различных ветвей власти, в том числе и, на современном этапе, органов, обладающих особым статусом и выходящих за пределы классической триады ветвей власти³¹, как единой системы (при этом указанное применимо как обоснование функционального подхода к государственному в целом, а не исключительно в отношении финансово-экономической сферы); во-вторых, общие подвластные отношения предполагают необходимость их совокупного рассмотрения как образующих систему взаимодействия между органами власти в рамках одной сферы жизни.

Анализируя теорию разделения властей, следует обратить внимание, что позиция о приравнивании ветвей власти к функциям государства неоднократно высказывалась на протяжении истории в теоретических работах. Ж.-Ж. Руссо критиковал идею Ш.-Л. Монтескье о разделении властей, указывая на возможность признания разделения функций государства, но не власти как таковой³². Указанная критика связана с различным пониманием власти³³. Так, Ж.-Ж. Руссо считал, что власть может принадлежать исключительно суверену – народу государства³⁴, в то время как Ш.-Л. Монтескье под субъектом власти понимал соответствующий государственный орган.

М.М. Сперанский выделял три классические самостоятельные ветви власти, однако при этом указывал, что власть имеет единый характер, и исполнительные органы власти и судебные учреждения действуют как продолжение воли монарха, но являются собой «два отделения внутреннего государева кабинета» и в сознании народа «умеряют собою самодержавие»³⁵.

³¹ См. подробнее о таких органах: Тиханов Н.А. Классическое понимание принципа разделения властей и современное государственное устройство: необходимо ли теоретическое переосмысление? // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 7 – 13.

³² Руссо Ж.Ж. Исповедь. М.: Захаров, 2004. С. 693.

³³ Ишеков К.А. Указ.соч.

³⁴ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1938. С. 35.

³⁵ Сперанский М.М. Проекты и записки. М.; Л.: Издательство Академии наук СССР, 1961. С. 126.

Исходя из идеи неделимого суверенитета в истолковании Ж.-Ж. Руссо и необходимости консолидации общества, Л. Дюги писал следующее: «Суверенитет есть, в сущности, персонифицированная воля нации; как и всякая другая личность и воплощенная в ней воля, она неделима. Эта концепция суверенитета, единого в трех властях, есть метафизическая концепция, аналогичная христианскому таинству Троицы, которая вдохновляла временами химеры Конституционной ассамблеи 1789 г., но которая неприемлема для создания реального публичного права ... То, что неточно называется разделением властей, есть на деле разнообразие участия различных органов в общей деятельности государства»³⁶.

В контексте российской правовой науки поздне-имперского периода следует отметить следующие взгляды. А.Д. Градовский указывал, что разделение власти нелогично, так как власть едина в своем источнике и воплощается в верховной власти (то есть, власти монарха), в связи с чем может быть признано допустимым только разделение функций (при этом в качестве функций им выделялись законодательная, исполнительная и судебная)³⁷. А.С. Алексеева критиковал теорию разделения властей, исходя из практической неделимости воли властного субъекта³⁸. Равенство ветвей власти им также рассматривалось как нереализуемая конструкция: в случае равенства отсутствует субъект, который мог бы разрешить спор между различными ветвями власти³⁹. Следствием указанной позиции являлось признание им выделяемых в классической концепции принципа разделения властей ветвей власти лишь функциями государственной власти в целом. Менее радикальной является позиция Б.Н. Чичерина – он указывал на возможность разделения властей при любой форме государства при условии согласованного взаимодействия властей⁴⁰.

³⁶ Цит. по: Медушевский А.Н. Идея разделения властей: история и современность // Социологический журнал. 1994. № 1 // URL: http://krotov.info/library/13_m/ed/ushevsky_01.htm (дата обращения: 22.04.2024).

³⁷ Градовский А.Д. Общее государственное право: лекции проф. Градовского А.Д. СПб., 1885. С. 30.

³⁸ Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций. М., 1892 С. 112.

³⁹ Там же. С. 113-114.

⁴⁰ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 566.

В общей массе консервативно-охранительных взглядов поздне-имперской правовой науки выделяется позиция Н.И. Лазаревского, прямо указывавшего на разделение властей как конституционную ценность⁴¹. Вместе с тем в его понимании принципа разделения властей классически выделяемые ветви власти являются основными функциями государственной власти, среди которых верховная власть принадлежит законодательной власти. Вместе с тем следует обратить внимание, что ветви власти являются функциями единой государственной власти, что предполагает их рассмотрение как системы взаимосвязанных органов. Идея функционального разграничения без разделения и обособления органов власти при наличии единой государственной власти терминологически наиболее удачно была названа Ф.Ф. Кокошкиным «распределением функций государственной власти»⁴².

Подобная логика характерна и для советского периода, что может рассматриваться как следствие теоретических воззрений на государство Ф. Энгельса. Он считал, что разделение властей является продолжением разделения труда, однако реализация указанного принципа зависит от существующих общественных отношений⁴³. В марксистском понимании государственная власть едина, возможна лишь ее специализация по конкретным органам власти, при этом в буржуазном обществе при равенстве ветвей власти фактически узурпация будет осуществляться исполнительной ветвью власти как сосредоточивающей в своих руках управленческий ресурс⁴⁴.

В литературе высказывается мнение, что существенное изменение господствующей в науке советского права точки зрения произошло только в 1980-х вместе со сменой практического подхода к устройству системы органов

⁴¹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. - 2-е изд. СПб., 1910. С. 3 – 4.

⁴² Кокошин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. С. 225.

⁴³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 5. С. 203.

⁴⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология / Сочинения. 2 изд. Т. III. М., 1955 С. 46, Т. VII. С. 258, 341-342.

государственной власти⁴⁵. В современных исследованиях отмечается неизбежность «кончины» государственной власти, отрицающей принцип разделения властей⁴⁶.

Стоит обратить внимание, что классики марксизма также указывали на то обстоятельство, что сосредоточение полномочий различных ветвей власти приведет к скорейшему отмиранию государства, что и было конечной целью его развития на социалистическом этапе⁴⁷. Однако при этом в качестве примера государства диктатуры пролетариата К. Маркс приводил Парижскую коммуну, в которой в одних руках концентрировалась и законодательная, и исполнительная власть⁴⁸. Аналогичная идея была указана в качестве одной из основ организации советской власти и в тезисах В.И. Ленина⁴⁹.

Вместе с тем необходимо отметить, что на практике с конца 1920-х годов существовало разделение функций органов государственной власти СССР, в том числе и в части законодательной и исполнительной власти⁵⁰. Возможным объяснением смены парадигмы государственного строительства с «переходной» на более соответствующую классическому буржуазному пониманию государства допустимо считать отказ от идеи всемирной пролетарской революции, что предполагает возможность сохранения классического государственного аппарата.

Исторически позиция Ф. Энгельса может рассматриваться как продолжение взглядов немецкой школы философии. И. Кант в своих работах указывает, что каждая ветвь власти – это отдельный «государственный сан», при этом государственная власть должна строиться на координации, взаимоподчинении и объединении функций каждой из ветвей власти в силу

⁴⁵ Лазарев Б.М. Что такое правовое государство? М., 1990.

⁴⁶ Современные проблемы организации публичной власти: Коллективная монография / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2014. 596 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

⁴⁷ Пахомов В.Г., Чурилов С.Н. К вопросу об отношении к принципу разделения властей классиков марксизма // История государства и права. 2012. № 10. С. 17 - 20

⁴⁸ Маркс К. Избранные произведения. В 2 т. / под ред. М.В. Митина. М., 1940. С. 110.

⁴⁹ Ленин В.И. Десять тезисов о советской власти / Полное собрание сочинений. М., 1967. Т. 36. С. 204.

⁵⁰ См. подробнее об этом: Максимова О.Д. Законотворчество в советском государстве в 1917-1936 годах. Дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2015.

государственной природы⁵¹. На разделение властей указывает также сравнение взаимодействия ветвей власти с взаимодействием моральных лиц, предполагающее их автономию. Следовательно, И. Кант исходил из исключительно функционального распределения полномочий. При этом ветви власти не должны сдерживать друг друга, а призваны дополнять «до совершенства» при том, что принятие функций одной ветви власти другой ветвью невозможно в принципе⁵².

Г. Гегель также указывал на предполагаемую конфликтность, враждебность отношений между ветвями власти при их разделении, что могло приводить к противопоставлению ветвей власти. Следовательно, по мнению Г. Гегеля, разделение властей возможно только в функциональном плане при сохранении единства источника власти⁵³. При этом объединял в себе все три ветви власти конституционный монарх, а судебная власть относилась к исполнительной ветви⁵⁴.

Представляется по существу сходным подход Л. Штейна, который указывал, что не существует разделения власти государства, можно выделять лишь органы власти, осуществляющие отдельные полномочия по конкретным сферам жизни общества (в частности, законодательная, исполнительная, финансовая, полицейская, надзирающая и др.)⁵⁵.

Несколько иной подход к единству властей характеризуется рассмотрением концепции «симфонии властей»⁵⁶, изначально имевшей происхождение из споров о соотношении власти светской и церковной⁵⁷, в контексте реалий первой половины XX века. Содержание указанного подхода

⁵¹ Кант И. Собрание сочинений: В 8 т. Т. 6. М., 1994. С. 345-348.

⁵² Беляева О.М. Политико-правовые воззрения И. Канта // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 23 - 28.

⁵³ Гегель Г.В. Философия права. М., 1990. С. 309 – 318.

⁵⁴ Гегель Г.В. Сочинения. М.; Л., 1934. Т. 7. С. 295.

⁵⁵ Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии: Руководство, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций / пер. с нем., под ред. [и с предисл.] Андреевского И.Е., орд. проф. С.-Петерб. ун-та. СПб., 1874 XIV. 594 с.

⁵⁶ Чертков А.Н. «Симфония властей» как доктринальная основа триумвирата подсистем публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 41 - 45.

⁵⁷ Кондаков Ю.Е. «Русская симфония» - четыре века испытания на прочность (государственная власть и церковные реформы в России XVI - XIX веков). СПб., 2006. С. 6.

сводится к необходимости достижения гармонии и баланса между различными ветвями и уровнями власти, а также гражданским обществом для общего результата, несмотря на формальное закрепление в конституционных актах принципа разделения властей⁵⁸. Высказывается мнение, что именно «симфонический» подход исторически характерен для российской правовой науки при исследовании государственной власти⁵⁹. Сторонники указанного подхода исходят из идеи особого пути российского государства и невозможности перенесения на отечественную почву западноевропейских механизмов и институтов без существенной адаптации к российским культурно-историческим особенностям⁶⁰. Следует отметить, что указанный подход, действительно, во многом коррелирует с представленными выше позициями правоведов поздне-имперского периода.

Таким образом, функциональный подход к разделению властей, сравнимый с «разделением труда», в целом характерен ряда значимых теоретиков.

В качестве наиболее соответствующей указанному подходу на современном этапе в российской науке можно указать на позицию В.Е. Чиркина, считавшего, что принцип разделения властей должен смениться принципом единства, разделения и субсидиарности ветвей государственной власти⁶¹. В современной российской литературе также высказывается мысль о необходимости консолидации ветвей власти в противовес традиционной теории разделения властей⁶². Сущность данной концепции состоит в необходимости сотрудничества ветвей власти, а не их сдерживания и противодействии друг другу.

⁵⁸ См., например, Конституционное право / Под общей редакцией П.П. Баранова, А.Ю. Мамычева. М., 2017. 410 с.

⁵⁹ См., например, *Овчинников А.И., Бойко Н.А., Гасанова З.Г.* Консервативные проекты государственного развития России в XX веке // Философия права. 2017. № 1. С. 30 - 37.

⁶⁰ См., например, *Неведовский Г.В.* Доктрина «симфонии властей» и современные особенности конституционно-правового развития // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. № 3. С. 41 – 49.

⁶¹ Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. 2000. № 6. С. 7.

⁶² См., например, *Борисов Г.А., Румянцев М.Б.* Правотворчество и баланс ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 16 - 19.

Отдельно следует отметить, что в ряде случаев невозможность применения классического понимания принципа разделения властей в Российской Федерации обосновывается тем, что авторы классического подхода исходили из западноевропейских реалий. Так, в частности В.В. Лазарев пишет следующее: «Часто идея озвучивается через превознесение разделения властей, со ссылками на авторитет Ш.Л. Монтескье. Но если мы посмотрим, чем определяется «дух законов» по Монтескье, то убедимся, что разделение властей для России не соответствует ни культуре, ни традициям, ни тому многому другому, что обуславливает содержание и действие законов. Монтескье видел такую ситуацию применительно к государствам с большими территориями. И до настоящего времени в России менталитет иной: единство всех здоровых и легитимных сил – вот идеал. Россия всегда обретала свое величие в противостоянии расколам во власти»⁶³. Подобная позиция высказывается и иными авторами⁶⁴. Вместе с тем обобщенно позиции относительно принципа разделения властей могут варьироваться от утилитарного отказа следовать классическому подходу (в том числе вплоть до отрицания его применимости) до признания сохраняющей свою актуальность главной идеи – недопущения узурпации власти с целью защиты прав и свобод человека.

В связи с изложенным выше, идея о необходимости рассмотрения различных ветвей власти как взаимодействующих в рамках единой государственной власти (следовательно, сложной системы, состоящей из различных органов) является в значительной степени распространенной, в том числе и в современном российском конституционном праве. Вместе с тем достижения общественной мысли не позволяют свести функциональный подход к «разделению труда» и, с учетом современной конституционной

⁶³ Лазарев В.В. Об интегративном понимании конституционализма // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 39 - 53.

⁶⁴ Васильев А.А. Концепция разделения властей и идея органического единства верховной власти в консервативной правовой доктрине России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 11 - 14.

теории, требуют рассмотрения государственной власти как единой системы, состоящей из значительного количества взаимодействующих между собой элементов.

Ряд сторонников социологического подхода к пониманию сущности государства, рассматривая его в контексте социально-исторического развития, приходят к выводу об имплицитно присущей государству тенденции к разделению власти в целях выполнения ее функций⁶⁵. На современном этапе ключевой задачей государства является обеспечение эффективности выполнения возложенных на него функций, в связи с чем допустимо позволяющее достигнуть этого толкование принципа разделения властей. И если в конце XIX – начале XX века идея эффективности власти могла являться предпосылкой для оправдания неполного следования принципу разделения властей или узурпации власти одной из ветвей (исполнительной властью), то в современной интерпретации эффективность реализации государством его функций тесно связана с реализацией системы сдержек и противовесов как ключевого элемента принципа разделения властей, обеспечивающего контроль за эффективностью осуществления органами власти их функций. Цифровизация государственного управления приводит к ускорению принятия органами власти решений⁶⁶, что позволяет, в сравнении с прошлыми эпохами, более оперативно реализовывать функции любого органа власти, в том числе и требовать соблюдения более сложной процедуры согласования и, соответственно, большей реализации системы сдержек и противовесов без потери скорости и эффективности принятия решений. В современных условиях эффективность реализации государством его властных полномочий вряд ли может быть сведена исключительно к скорости принятия решений.

В частности, подтверждением указанного тезиса является получившая распространение в современном конституционном праве концепция права на

⁶⁵ Orlando V.E. Scritti Varii di Diritto Publico e Scienza Politica. Milano: A.Giuffre, 1940.

⁶⁶ Канунникова Н.Г. Государственное управление в условиях цифровизации: зарубежный опыт, проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 38 - 40.

хорошее управление, которая предполагает эффективность выполнения государственным механизмом функций государства в целом, вне зависимости от того, на какие конкретные органы власти возложены соответствующие публично-правовые полномочия. В науке конституционного права неоднократно высказывалась идея о применимости рассматриваемой концепции хорошего управления и в контексте российского правопорядка⁶⁷. Отдельно следует выделить, что в качестве одного из элементов хорошего управления указывается подконтрольность и подотчетность деятельности государственных органов⁶⁸. Данное понимание позволяет провести взаимосвязь между правом на хорошее управление и принципом разделения властей. Применение функционального подхода к анализу системы органов власти позволяет повысить ее эффективность, а, следовательно, в большей степени обеспечить право на хорошее управление.

Таким образом, соблюдение принципа разделения властей в части сохранения системы сдержек и противовесов является необходимой предпосылкой для реализации права граждан на хорошее управление – соблюдение прав и свобод, создание условий для их реализации, условий для развития человека и общества в целом являются показателями эффективности реализации государством его властных полномочий и способствуют развитию государства в целом. В рамках указанной логики становится очевидным, что эффективность государственного управления невозможна в условиях отказа от принципа разделения властей.

Вместе с тем следует учитывать, что само по себе следование принципу разделения властей не означает отказ от концепции солидарности органов

⁶⁷ См., например: Романовская О.В. О праве на хорошее управление // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 10 – 17; Гриценко Е.В. Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 4. С. 15 – 36; Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64 – 71; Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115 - 128.

⁶⁸ Kumari T.R. Human Rights and Good Governance // International Research Journal of Management Science & Technology. 2017. Vol. 8. № 1. P. 303 - 310.

власти – то есть, осуществления ими деятельности в целях достижения общей цели государства и несения ими общей ответственности перед обществом и гражданином⁶⁹, что представляется невозможным в условиях несогласованности их позиций и действий, и, следовательно, создает риск неэффективности деятельности органов власти и невыполнения государством поставленных перед ним задач.

Усложнение государственного аппарата в сравнении с эпохой формирования классического понимания принципа разделения властей является объективной закономерностью, что подтверждается созданием государственных органов, специализирующихся на осуществлении контроля и надзора за деятельностью органов власти; органов, специализирующихся на проведении выборов, центральных банков (или аналогичных им органов) и т.д. Как представляется, разрастание структуры органов власти и появление специализированных органов связано во многом с тем, что эффективная реализация властных полномочий возможна только при выделении органов, цели и задачи которых предопределены необходимостью эффективной реализации возложенных на них специфических функций, не вписывающихся в классическую триаду ветвей государственной власти. В контексте темы исследования наиболее ярким примером является появления национальных центральных банков или органов, выполняющих аналогичные функции, что связано с формированием у государства задачи по обеспечению стабильности национальной валюты и национальной финансовой системы⁷⁰. Последнее включает в себя не только установление фиксированного курса, так как эффективное выполнение соответствующей задачи требует наличия и иных

⁶⁹ См., например: *Червонюк В.И.* Единство и разделение властей в контексте конституционной идеи единой системы публичной власти (соединение конкуренции и солидарности (партнерства) публичных властей в новых реалиях XXI века) // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 7 – 16; *Кокурина О.Ю.* Публичная ответственность и обязанности государства в контексте конституционного принципа общественной солидарности // Административное право и процесс. 2024. № 2. С. 10 – 18; *Хабриева Т.Я.* Конституция Российской Федерации: самобытность, стабильность и развитие (к 30-летию Основного Закона России) // Журнал российского права. 2023. № 12. С. 5 - 21.

⁷⁰ См., например: *Мехтиев М.Г.* Правовой статус центральных банков: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2024. № 3. С. 26 - 36.

инструментов, позволяющих влиять на взаимосвязанные экономические процессы – количество денег в обращении (что требует властных инструментов в отношении эмиссии и денежно-кредитной политики), доступности валюты на валютном рынке (что требует наличия инструментов по воздействию на валютный рынок – как посредством рыночных механизмов (в частности, валютных интервенций), так и посредством сугубо регуляторных решений). Следовательно, наличие специализированных органов способствует эффективной реализации государственной власти и, как следствие, обеспечению прав и свобод человека.

Вместе с тем, исходя из ключевой идеи классического понимания принципа разделения властей, эффективность деятельности органа государственной власти может быть обеспечена исключительно сбалансированностью его статуса, не сводимой к равенству органов власти – с одной стороны, соответствующий орган власти должен иметь определенную степень независимости и самостоятельности при принятии решений, что позволяет защитить его от чрезмерного, снижающего эффективность воздействия со стороны иных органов власти, с другой стороны – неподконтрольная, несдерживаемая иными органами власти деятельность становится неподотчетной и в результате рискует стать неэффективной, так как в подобном случае отсутствие внешних контрольных механизмов и механизмов привлечения к ответственности (в том числе и политической) приводит к оценке обоснованности и потенциального эффекта при принятии решений исключительно в силу личных морально-этических качеств должностных лиц соответствующего органа власти.

Следует уточнить, что выделение особых органов, в том числе встроенных в систему сдержек и противовесов, не означает отказа от концепции единого источника власти, которая была описана выше. Единство источника власти, исходя из функциональных обязанностей органов власти⁷¹,

⁷¹ Дедов Д.И. Качество институтов конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 10. С. 10 - 17.

позволяет говорить о допустимости создания различных органов, исходя из необходимости выстраивания государственного управлеченческого аппарата для целей эффективной реализации государством возложенных на него функций.

Необходимость рассмотрения деятельности органов власти в финансово-экономической сфере в их взаимосвязи во многом связана с тем, что реализация компетенции осуществляется ими совместно, а также с тем, что решения одного из органов указанной сферы могут затрагивать достижение целей, стоящих перед другим органом.

Так, например, в силу п. 1 ст. 4 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁷² (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ) к функциям Банка России относится разработка и проведение во взаимодействии с Правительством Российской Федерации единой государственной денежно-кредитной политики. Обратим внимание и на цели денежно-кредитной политики. В качестве целей указанной политики в литературе отмечаются: стабильность уровня цен, высокий уровень занятости, равновесие внешнеторгового баланса, экономический рост⁷³. Следовательно, гипотетически, широкое понимание денежно-кредитной политики позволяет рассматривать ее цели как цели деятельности органов власти в финансово-экономической сфере вообще, а не исключительно национального центрального банка. Согласно информации, размещенной на официальном интернет-сайте Банка России, основной целью денежно-кредитной политики Банка России является «поддержание ценовой стабильности, то есть стабильно низкой инфляции»⁷⁴.

Из буквального толкования указанной нормы следует, что ответственным за разработку и проведение денежно-кредитной политики

⁷² Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790.

⁷³ Лисицын А.Ю. Валютная политика. Валютный союз. Евро / под ред. А.Н. Козырина. М., 2008. 203 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

⁷⁴ URL: https://cbr.ru/dkp/objective_and_principles/ (дата обращения: 08.01.2025).

субъектом является Банк России. Вместе с тем в силу ст. 43 Федерального закона № 86-ФЗ Банк России вправе применять прямые количественные ограничения в целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики только после консультаций с Правительством Российской Федерации. В Основных направлениях денежно-кредитной политики на 2025 год Банка России⁷⁵ указывается следующее о взаимосвязи денежно-кредитной политики и бюджетной политики, проводимой Правительством Российской Федерации: «Бюджетная политика значительно влияет на условия реализации денежно-кредитной политики: ликвидность банковского сектора, курс рубля, совокупный спрос, структуру экономики и динамику цен товаров и услуг. Это влияние определяется подходами к формированию бюджета, структурой бюджетных расходов, их результативностью и распределением во времени. Денежно-кредитная политика должна своевременно и соразмерно реагировать на изменение этих параметров, чтобы ограничить риски отклонения инфляции от цели, а экономики - от траектории сбалансированного роста».

Таким образом, Банк России даже в силу указанных выше положений Федерального закона № 86-ФЗ не может рассматриваться как единственный орган власти в финансово-экономической сфере хотя бы потому, что федеральное законодательство предполагает необходимость его взаимодействия в рамках реализации денежно-кредитной политики с Правительством Российской Федерации, что свидетельствует о взаимосвязанности деятельности указанных субъектов.

Федеральный закон № 86-ФЗ довольно подробно регулирует осуществление Банком России денежно-кредитной политики, однако в законе имеется терминологическая особенность – по тексту указанного Федерального закона используются термины «единая государственная денежно-кредитная политика», которая проводится во взаимодействии с Правительством

⁷⁵ «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2025 год и период 2026 и 2027 годов» (утв. Банком России) // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

Российской Федерации, и «денежно-кредитная политика Банка России». Последний термин, полагаем, используется в случаях, когда принятие решений в рамках денежно-кредитной политики является сферой дискреции Банка России и не предполагает взаимодействия с Правительством Российской Федерации. В силу указанного, денежно-кредитная политика Банка России является одним из элементов единой государственной денежно-кредитной политики, что свидетельствует о необходимости осуществления воздействия системой органов власти в финансово-экономической сфере в целом, а также о необходимости согласования позиций между указанными органами, так как общей целью является обеспечение стабильности и роста национальной экономики, с учетом положений ст. 75.1 Конституции РФ. Вместе с тем Конституция РФ не определяет порядок соответствующего взаимодействия между органами власти, что может приводить к искажению их места в системе разделения властей, определенной Основным законом.

Статья 34.1 указанного Федерального закона определяет основную цель денежно-кредитной политики Банка России (в то время как выше в законе используется термин «единая государственная денежно-кредитная политика», что может свидетельствовать о самостоятельности осуществления указанного полномочия Банком России), которой является защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста. Инструментарий единой государственной денежно-кредитной политики и денежно-кредитной политики Банка России (части единой государственной денежно-кредитной политики, проводимой непосредственно Банком России) также, исходя из буквального толкования положений указанного Федерального закона, несколько различен. Так, статья 35 указанного Федерального закона определяет основные инструменты и методы денежно-кредитной политики Банка России (включая «другие инструменты, определенные Банком России», что предполагает наличие у Банка России значительного усмотрения в данной части). В то же время в

отношении единой государственной денежно-кредитной политики: статья 36 указанного Федерального закона лишь устанавливает обязанность Банка России регулировать общий объем выдаваемых им кредитов в соответствии с принятыми ориентирами единой государственной денежно-кредитной политики; статья 42 указывает на право Банка России устанавливать ориентиры показателей денежной массы; статья 43 устанавливает право Банка России применять прямые количественные ограничения в равной степени касающиеся всех кредитных организаций в исключительных случаях после консультаций с Правительством РФ. Статья 44 указанного Федерального закона устанавливает право Банка России осуществлять эмиссию облигаций, размещаемых и обращаемых среди кредитных организаций, в целях реализации денежно-кредитной политики, не уточняя, какая именно из указанных выше денежно-кредитных политик подразумевается в данном случае.

При этом следует учитывать, что полномочия в отдельных сферах реализуются не исключительно Банком России, Правительством Российской Федерации или иным органом власти. Так, например, регулирование рынка ценных бумаг осуществляется Банком России и Правительством Российской Федерации, а установление регулирования валютной политики в целях противодействия санкциям осуществляется также Президентом Российской Федерации, при этом реализация отдельных полномочий, связанных с валютной политикой, относится к компетенции Банка России или реализуется Банком России и органами исполнительной власти совместно. Полномочиями в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма наделены как Росфинмониторинг, так и Банк России. Обратим внимание также и на то, что в отдельных исследованиях отмечается роль Президента Российской

Федерации посредством реализации права «вето» в отношении законопроектов, затрагивающих экономическую сферу⁷⁶.

Следовательно, во многих аспектах финансово-экономической сферы фактически взаимосвязанной компетенцией наделены одновременно несколько органов власти, что предполагает их взаимосвязанное рассмотрение как единой системы, с учетом функций, возложенных на каждый орган, и взаимодействия между элементами самой системы (то есть, отдельными органами власти).

Хотя в ряде случаев органы обладают отдельной самостоятельной компетенцией, не пересекающейся с компетенцией иных органов власти в принципе (например, подобной является компетенция Федеральной налоговой службы в части налогов и сборов), с точки зрения экономического подхода, влияние на экономику в рамках целей денежно-кредитной политики имеют как непосредственно денежно-кредитная политика, так и бюджетная (финансовая) политика Правительства Российской Федерации, включая валютную политику, установление регулирования в части противодействия санкциям, осуществляемое Президентом Российской Федерации, так и регулирование порядка осуществления операций и практика его реализации, то есть, например, регулирование в части противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и валютный контроль.

Следовательно, в рамках функционального подхода необходимо рассмотрение органов власти, реализующих полномочия в финансово-экономической сфере, в их совокупности, с учетом возникающего синергетического эффекта взаимодействия отдельных элементов системы органов власти в указанной сфере, с учетом функций каждого отдельного органа власти в отдельности. Рассмотрение властного воздействия на

⁷⁶ Ковалева К.А. Реализация Президентом Российской Федерации права вето на «экономические законы» как форма опосредованного участия в управлении социально-экономической сферой // Современное право. 2015. № 9. С. 38 - 43.

финансово-экономическую сферу позволяет установить его эффективность в целом исключительно при условии применения функционального подхода. Представляется, что применение иного методологического инструментария в целях исследования указанного властного воздействия ограничивает возможности выявления компенсаторных механизмов, являющихся следствием специфики взаимодействия органов власти.

1.3. Концепция «финансовой конституции» и органы власти в финансово-экономической сфере: теоретические модели

Выделение сферы финансово-экономических правоотношений как особого предмета конституционного регулирования является соответствующим современным тенденциям науки конституционного права. Так, в частности, в настоящее время исследователями уделяется внимание такому понятию как «финансовая конституция»⁷⁷, которое, как представляется, заимствовано из зарубежных исследований⁷⁸. Справедливым видится замечание В.Е. Чиркина, указавшего, что в случае выделения подобного рода «конституций» «речь может идти, видимо, о конституционном (и более широко - о конституционно-правовом) регулировании основ <...>

⁷⁷ В частности, *Андреева Г.Н. Трансформация национальных финансовых конституций: компаративистское исследование: монография / Г.Н. Андреева. Отв. ред. В.Г. Баев, научный руководитель Юридического института Тамбовского государственного технического университета, доктор юридических наук, профессор. – М, 2022. – 360 с.; Штерн Ю.М. Правовые основы финансовой деятельности государства в контексте конституционной экономики // Финансовое право. 2024. № 2. С. 34 – 36; Витоль Э.Ю. Межбюджетные отношения: оказание финансовой помощи в контексте финансового выравнивания // Закон. 2018. № 12. С. 175 – 199; Андреева Г.Н. Конституционное регулирование денег и денежной системы // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 5 – 8; Шабаршова О.А. Конституционно-правовой анализ распределения полномочий между федеральными органами власти и органами власти земель Германии // Адвокат. 2015. № 11. С. 60 – 66; Андреева Г.Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 3 – 11; Андреева Г.Н. Экономическая конституция, финансовая конституция и приватизация в зарубежных странах // Финансовое право. 2011. № 8. С. 2 – 6; Мусалова З.М. Конституционная экономика: тенденции и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025); Андреева Г.Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. 2007. № 12 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).*

⁷⁸ В качестве основополагающего и наиболее фундаментального отмечается исследование К. Ульзенхаймера (*Ulsenheimer K. Untersuchungen zum Begriff Finanzverfassung // Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart, 1969*). Однако в фокусе внимания настоящей диссертации находится, в первую очередь, конституционно-правовая теория, законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации. См. подробнее: *Андреева Г.Н. Трансформация национальных финансовых конституций: компаративистское исследование. С. 14 – 19.*

общественных отношений и, соответственно, о такой теории»⁷⁹. При этом следует учитывать, что термин «финансовая конституция» может использоваться авторами и в значении положений конституции, регулирующих соответствующую сферу⁸⁰, и в значении, например, бюджетного и (или) налогового основополагающего нормативного правового акта (как правило, кодекса)⁸¹. В связи с этим, в целях настоящего исследования уточним, что его предметом является конституционно-правовая составляющая соответствующих отношений, что не предполагает ограничения исключительно положениями Конституции Российской Федерации⁸² (далее – Конституция РФ).

С учетом наличия указанного выше термина, видится целесообразным рассмотреть, что под ним понимается в правовых исследованиях. Следует выделить два основных подхода: первый из них включает в себя исключительно бюджетно-налоговую сферу⁸³ (и, зачастую, связан с рассмотрением соответствующих финансово-бюджетных норм конституций); второй же предполагает включение как бюджетно-налоговых правоотношений, так и регулирования банковского сектора⁸⁴. Существует и

⁷⁹ Чиркин В.Е. О терминах «экономическая конституция» и «конституционная экономика», а также о российской и западной науке (отклик на статью Г.Н. Андреевой) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 11 - 13.

⁸⁰ См. сноску 26.

⁸¹ Например, Хацаева М.О. Правовое регулирование функционирования бюджетных систем государств - членов Евразийского экономического союза: сходства и различия // Финансовое право. 2020. № 10. С. 42 – 46; Омелехина Н.В. Бюджетный кодекс РФ как правовая основа формирования инвестиционного климата в публично-правовых образованиях // Финансовое право. 2019. № 1. С. 5 – 11; Леднева Ю.В. Проблемы систематизации бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансовое право. 2019. № 1. С. 21 – 25; Вожкова Е.М. Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе // Современное право. 2015. № 9. С. 61 - 69; № 10. С. 36 – 44; Крохина Ю.А. Правовое обеспечение бюджетного процесса в странах «Большой семерки» и России // Финансовое право. 2013. № 1. С. 6 – 11; Лексин И.В. Соглашения в системе австрийского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025). Критику такого использования терминологии см.: Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13 - 19.

⁸² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.05.2025).

⁸³ Витоль Э.Ю. Межбюджетные отношения: оказание финансовой помощи в контексте финансового выравнивания // Закон. 2018. № 12. С. 175 – 199; Шабаршова О.А. Конституционно-правовой анализ распределения полномочий между федеральными органами власти и органами власти земель Германии // Адвокат. 2015. № 11. С. 60 – 66.

⁸⁴ Андреева Г.Н. Конституционное регулирование денег и денежной системы // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 5 – 8; Мусалова З.М. Конституционная экономика: тенденции и перспективы развития //

третий подход, который, как представляется, полноценно не разграничивает «финансовую» и «экономическую конституцию»⁸⁵, что, в целом, видится оправданным, с точки зрения развития и появления рассматриваемых терминов⁸⁶, однако приводит к неразграничению в теоретическом аспекте регулируемых соответствующими конституционными положениями общественных отношений, имеющих разную правовую природу – частную (в части гражданских отношений) и публичную (например, в части публичных финансов и установления контрольных механизмов). В то же время третий из указанных подходов видится оправданным в случаях, когда исследования затрагивают вопросы на стыке общественных отношений, затрагивающих как частную, так и публичную сферу⁸⁷.

В связи с изложенным, справедливо будет отметить, что единое и общепризнанное понятие «финансовой конституции» (как и понятия «экономической конституции») отсутствует, что предполагает возможность его определения конкретным автором в целях соответствующей работы, посвященной исследованию какого-либо отдельного аспекта, относящегося к финансово-экономической сфере. Более того, как справедливо отмечает Г.Н. Андреева⁸⁸, в зарубежной литературе из понятия «финансовая конституция» выделяются отдельные направления, такие как «валютная конституция», «монетарная конституция», «налоговая конституция», однако именно понятие «финансовая конституция» остается для них базовым и системообразующим.

Здесь же следует обратить внимание и на термины «конституционная экономика» и «экономическая конституция». Подробный разбор их

Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

⁸⁵ Штерн Ю.М. Правовые основы финансовой деятельности государства в контексте конституционной экономики // Финансовое право. 2024. № 2. С. 34 – 36.

⁸⁶ Исторически термин «финансовая конституция» и соответствующее учение выделились из теории «экономической конституции». См. подробнее: Андреева Г.Н. Трансформация национальных финансовых конституций: компаративистское исследование. С. 7 – 20.

⁸⁷ В качестве примера см.: Андреева Г.Н. Экономическая конституция, финансовая конституция и приватизация в зарубежных странах // Финансовое право. 2011. № 8. С. 2 – 6.

⁸⁸ Андреева Г.Н. Трансформация национальных финансовых конституций: компаративистское исследование. С. 21.

соотношения и взаимосвязанности с «финансовой конституцией» видится излишним, так как данному вопросу было уделено внимание в российской правовой науке⁸⁹. Полагаем, что указанные термины могут рассматриваться как предполагающие анализ взаимосвязи конституции и экономических отношений в целом, в том числе включая частноправовые отношения, что выходит за рамки настоящего исследования, в связи с чем представляется более обоснованным приближение предмета исследования к вопросам «финансовой конституции».

Само по себе рассмотрение регулирования, закрепленного на уровне конституции государства, не позволяет в полной мере проанализировать конституционно-правовую составляющую взаимоотношений органов власти в финансово-экономической сфере, что предполагает необходимость обращения в рамках исследования также к категории конституционного законодательства и проблемам в практике его реализации. В силу выявленной терминологической неопределенности, или, точнее, разнообразности содержания рассматриваемых терминов, и сделанной оговорки предметом настоящего исследования является конституционно-правовая составляющая взаимодействия органов власти в сфере финансово-экономических отношений при реализации их публичных полномочий.

Необходимо обратить внимание также и на другую часть терминологического аппарата – рассмотрение в правовых исследованиях вопроса о понятии органов власти в соответствующих областях общественных отношений. Так, в современной науке конституционного права неоднократно высказывалась мысль о необходимости выделения новых (неклассических) ветвей власти. В частности, С.А. Авакян, указывает на необходимость выделении до десяти различных ветвей власти, к которым относятся: учредительная, народная, президентская, законодательная, исполнительная,

⁸⁹ См., например: Андреева Г.Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 3 – 11; Сергеев А.М. Методологические основы и концептуальные положения конституционной экономики // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 7 - 22.

судебная, прокурорская, избирательная, финансово-банковская, контрольная⁹⁰. Иная структура разделения властей представлена П.П. Барановым: кроме классической триады он выделяет президентскую власть, прокурорскую, банковскую, финансовую власть, власть средств массовой информации в социальных сетях и избирательную власть⁹¹. В литературе также указывается на выделение в результате развития классической теории разделения властей института омбудсмена⁹². В контексте исследования интерес представляет выделение неклассических ветвей власти, связанных с финансово-экономической сферой общественной жизни, в связи с чем более пристальное внимание следует уделить соответствующим подходам и связанной с ними терминологии.

В качестве наиболее часто упоминаемого в исследованиях отметим термин «финансовая власть». Выделяются три варианта понимания финансовой власти, сложившихся в российской юридической науке. Согласно первому подходу, под финансовой властью понимается система органов государственной (публичной) власти, выполняющих функции в рамках системы публичных финансов соответствующего государства⁹³; согласно второму подходу - под финансовой властью понимается национальный центральный банк государства (или иной орган, выполняющий аналогичные функции)⁹⁴; согласно третьему подходу – под финансовой властью понимается

⁹⁰ Авакян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2025).

⁹¹ Баранов П.П. Роль конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // Юристъ-Правоведъ. 2012. № 1(50). С. 5 - 10.

⁹² Матейкович М.С., Романчук И.С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 45 - 57.

⁹³ Савицкий А.И. Прогрессивное налогообложение доходов физических лиц: перспективы введения в России и зарубежный опыт // Закон. 2016. № 10. С. 44 – 62; Ходский Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2016. № 2. С. 122 - 175; № 3. С. 108 – 158; Воронин Ю.В., Столяров А.В., Угодников К.В. Формы стимулирования частных пенсионных накоплений: тенденции и перспективы // Социальное и пенсионное право. 2021. № 3. С. 21 – 30.

⁹⁴ Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М., 2017. С. 78; Цинделлани Д.Т. Центральный банк как орган, реализующий денежно-кредитную политику государства // Финансовое право. 2018. № 11. С. 44 – 47; Тарабан Н.А. Центральный банк Российской Федерации (Банк России) в системе органов государственной власти: конституционно-правовые основы организации и деятельности // Финансовое право. 2017. № 6. С. 44 - 47.

совокупность (система) органов власти, включающая в себя органы исполнительной власти и национальный центральный банк⁹⁵.

Следствием отсутствия единобразия в вопросе о понимании термина «финансовая власть»⁹⁶ является и разнонаправленность определения задач и функций органов, относимых исследователями к финансовой власти. Перечень целей и задач органов публичной власти представляется неисчерпывающим, в связи с чем их целесообразно сформулировать без привязки к конкретным полномочиям. Как правило, в науке конституционного права целями деятельности органов публичной власти признаются соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства⁹⁷.

Так, в общем виде, задачи органов финансовой власти связаны с вопросами, касающимися финансовых рынков и публичных финансов и влияющими на экономику государства. В частности, к таковым могут быть отнесены вопросы, связанные с денежно-кредитной политикой и бюджетной (финансовой) политикой (включая валютную политику)⁹⁸.

Первым исторически сложившимся представляется подход, согласно которому финансовая власть понимается как система органов, осуществляющих функции в сфере публичных финансов. Так, например, Л.В. Ходский (1854 – 1919) указывает, что налоги могут разделяться (классифицироваться) по активному субъекту налога или носителю финансовой власти, а также рассматривает предметы налогообложения, на

⁹⁵ Мехтиев М.Г. оглы. Правовой статус центральных банков: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2024. № 3. С. 26 - 36. Совместное упоминание в качестве финансовых властей центральных банков и министерств финансов встречается в отдельных работах (см., например: Кудряшов В.В. Инвестиционная политика мировых суворенных фондов в финансово-правовом контексте // Финансовое право. 2009. № 7 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

⁹⁶ Проблематика терминологии и подходов к пониманию финансовой власти подробно будет рассматриваться в следующем параграфе.

⁹⁷ См., например: Блецик А.В. К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 16 – 21; Югов А.А. Органы публичной власти в свете конституционной реформы - 2020: понятие и основные признаки // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 3 - 9.

⁹⁸ См. подробнее: Тиханов Н.А. Понятие финансовой власти и система ее органов // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 2025. № 1. С.169-189.

которые «не заглядывает» финансовая власть, при взимании налогов⁹⁹. Вместе с тем в той же работе указанным ученым используется и другой термин – «фискальная власть», при этом указанный термин используется более часто, чем термин «финансовая власть». Отметим, что в работе прилагательное «финансовый» используется в отношении государственных учреждений, являющихся уполномоченными в сфере установления и сбора налогов. Такое толкование термина «финансовая власть» встречается и в современных работах¹⁰⁰, однако является узким.

В.Г. Яроцкий (1855 – 1917) среди форм проявления финансовой власти выделяет финансовую законодательную власть и финансовую исполнительную власть, которая подразделяется на организационную (учреждение органов финансового управления), административную (распорядительную) (правоприменение и толкование законов) и принудительную, состоящую из власти дисциплинарной (подчиненность служащих) и экзекуционной (принудительное взыскание налогов, штрафов и т.д.)¹⁰¹. Следовательно, в данном случае под финансовой властью понимается не только система фискальных органов, но и система распорядителей бюджетных средств в целом, на что указывает выделение административного проявления финансовой власти. В другой работе упомянутого выше Л.В. Ходского используется следующая конструкция: «Исполнение бюджета и все ведение финансового хозяйства требует исполнительных учреждений и лиц - представителей финансовой власти государства»¹⁰². Исходя из приведенной цитаты, полагаем, что финансовая власть в имперский период развития юридической науки понималась как система органов власти в сфере

⁹⁹ Ходский Л.В. Указ.соч.

¹⁰⁰ Трофимова Я.В. Единый подоходный налог - стимул или антимимул // Налоги. 2024. № 3. С. 15 - 20.

¹⁰¹ Яроцкий В.Г. Финансовое право: лекции, читанные в Военно-юридической Академии. СПб., 1898. С. 59 – 60. Подробнее о подходе В.Г. Яроцкого см.: Омельченко А.Г. Финансовый суверенитет в доктрине финансового права дореволюционного и советского периодов: историко-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 10. С. 58 - 69.

¹⁰² Ходский Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2016. № 2. С. 122 - 175; № 3. С. 108 - 158.

публичных финансов и включала в себя как ее составной элемент фискальную власть – налоговые органы.

Отметим, что подобный подход сохранил актуальность и в настоящее время и используется исследователями в области финансового права¹⁰³, в том числе и в исследованиях, связанных, например, с вопросами регулирования деятельности в офшорах¹⁰⁴. Представляется, что использование термина «финансовая власть» («финансовые власти») в отношении органов, осуществляющих функции в сфере публичных финансов, является исторически обусловленным, так как в период формирования указанного термина в рассмотренном значении государственный механизм не предполагал выделение в качестве его самостоятельного элемента национального центрального банка. В связи с этим «финансовой» логично было называть часть органов исполнительной ветви власти, которая участвует в бюджетном процессе, включая установление и сбор налогов. Стоит также акцентировать внимание на том, что В.Г. Яроцкий выделяет законодательную финансовую власть, что позволяет рассматривать в качестве органа финансовой власти в приведенном выше понимании также и законодательный орган в части установления им регулирования в сфере финансов. Нельзя не признать, что законодательный орган, действительно, принимает законы в указанной сфере, однако это является следствием его общей компетенции на установление законодательного регулирования, в связи с чем законодательный орган может рассматриваться как орган финансовой власти исключительно в части принятия им соответствующих законов с учетом возможности установления в законодательстве специализированной

¹⁰³ См., например: *Савицкий А.И. Указ.соч.; Воронин Ю.В., Столяров А.В., Угодников К.В. Указ.соч.; Белов В.Е. К вопросу о среднесрочных и долгосрочных контрактах (договорах) в сфере публичных закупок / Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2016. 320 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025); Шохин С.О. Совершенствование законодательства о двойном налогообложении // Юрист. 2016. № 7. С. 43 - 46. Отметим, что С.О. Шохин в другой своей работе использует термин «финансовые власти» в отношении регулятора финансового рынка (Банка России) (см.: Шохин С.О. О совершенствовании правового регулирования потребительского кредитования // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 15 – 17).*

¹⁰⁴ Микрюков В.А. Концепция бенефициарной собственности и бремя деофшоризации российской экономики // Законодательство и экономика. 2014. № 7 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

процедуры в отношении законопроектов, затрагивающих вопросы бюджета и налогообложения, а также в части осуществления им (на современном этапе) функции утверждения и контроля за исполнением бюджета.

Таким образом, к органам финансовой власти фактически будут относиться министерство финансов, налоговая служба, федеральное казначейство, а также иные органы исполнительной власти, выполняющие указанные выше функции. К органам финансовой власти в данном контексте также могут быть отнесены представительные органы, формирующие регулирование наиболее высокого уровня, а также утверждающие бюджеты соответствующих уровней и оценивающие их исполнение. В рассмотренном понимании финансовой власти ее целями и задачами являются цели и задачи, характерные для органов, разрабатывающих и осуществляющих государственные бюджетную и налоговую политики. Следовательно, к финансовой власти относятся органы, осуществляющие функции в сфере публичных финансов, при этом их влияние на национальную экономику в целом как предмет деятельности органов финансовой власти не рассматривается, акцент делается на отношения в рамках системы бюджетов, включая вопрос доходов и расходов бюджета, однако могут рассматриваться экономические последствия принятия соответствующих решений в сфере публичных финансов.

Второй из заявленных выше подходов является более современным и предполагает признание финансовой властью национального центрального банка или иного аналогичного органа. Такое понимание термина «финансовая власть» также следует из использования в законодательстве отдельных государств термина «центральный банк или равные ему органы финансовой власти»¹⁰⁵. Однако особую значимость, полагаем, в данном случае представляет вопрос, какие именно полномочия национального центрального

¹⁰⁵ Щеголев С.И. Юрисдикционный иммунитет иностранных центральных банков: международное и зарубежное правовое регулирование // Вестник ВАС РФ. 2013. № 1. С. 48 - 62.

банка или иного аналогичного органа должны включаться в понимание национального центрального банка как органа финансовой власти.

Так, термин «финансовая власть» («финансовые власти») в исследованиях используется: при описании статуса национального центрального банка в целом и целей его деятельности¹⁰⁶, в контексте развития форм банковской деятельности¹⁰⁷, в отношении внедрения и использования цифровых валют центральных банков¹⁰⁸, регулирования криптовалют¹⁰⁹, международных расчетов и международных платежных систем¹¹⁰, в контексте противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и санкционных мер¹¹¹, при рассмотрении вопросов инфляции и экономического развития¹¹².

Немаловажно отметить, что в контексте власти национальных центральных банков и иных аналогичных органов получило распространение также использование и иных терминов. В связи с тем, что, несмотря на использование различной терминологии, авторами рассматривается одно и то же, или, как минимум, сходное, явление (один и тот же орган власти или их система), учитывать соответствующие позиции также необходимо.

¹⁰⁶ Болдырев О.Ю. Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 8 – 14; Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г., Ефимова Л.Г. Частное банковское право: учебник. М., 2020. 776 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025); Цинделини Д.Т. Центральный банк как орган, реализующий денежно-кредитную политику государства // Финансовое право. 2018. № 11. С. 44 – 47; Тарабан Н.А. Центральный банк Российской Федерации (Банк России) в системе органов государственной власти: конституционно-правовые основы организации и деятельности // Финансовое право. 2017. № 6. С. 44 – 47; Акопян О.А. Правовые решения в экономической сфере // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 78 – 87; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М., 2013. 520 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹⁰⁷ Ручкина Г.Ф. Партнерское финансирование в России: проведение эксперимента по установлению специального регулирования // Банковское право. 2024. № 1. С. 7 - 13.

¹⁰⁸ Исмаилов И.Ш. Правовое регулирование внедрения и использования цифровых валют, эмитируемых центральными банками, в Российской Федерации и зарубежных странах // Финансовое право. 2023. № 9. С. 2 – 5; Бауэр В.П., Жевтило В.И., Розанов В.А. Перспективы электронных денег, обеспеченных золотом, в усиливении регионального влияния валюты Китая // Безопасность бизнеса. 2014. № 1. С. 6 - 11.

¹⁰⁹ Алексеенко А.П., Светличный А.И. Регулирование криптовалюты и ICO в России и САР Макао // Юрист. 2020. № 5. С. 62 - 67.

¹¹⁰ Плотников И.Г. Развитие и совершенствование национальной инфраструктуры финансового рынка в условиях недружественных действий иностранных государств // Международное публичное и частное право. 2023. № 3. С. 35 - 39.

¹¹¹ Гландин С.В. Российские банки между молотом и наковальней // Предпринимательское право. 2021. № 4. С. 52 - 60.

¹¹² Карапетов А.Г. Оптимизация правового режима процентов годовых: в поисках справедливости и экономической эффективности // Вестник гражданского права, 2008, № 4 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

Так, среди получивших определенное распространение в правовой науке, следует обратить внимание на термины «денежная власть»¹¹³, «банковская власть»¹¹⁴ и «банковско-финансовая власть»¹¹⁵. Рассмотрим соответствующие подходы.

Термин «банковско-финансовая власть» используется С.А. Авакьяном с констатацией исключительно того, что указанная власть является разновидностью государственной власти в России, однако более детально его содержание не раскрывается¹¹⁶. П.П. Баранов использует этот же термин, однако однозначно выявить его содержание затруднительно¹¹⁷. Приведем следующую цитату: «Именно оно [государство] должно установить четкие правила поведения банковско-финансовой власти в экономической сфере и, главное, в сфере политической». Из указанной формулировки, как и из текста соответствующей работы в целом, не представляется возможным явно определить, какие органы власти или иные субъекты подразумеваются под банковско-финансовой властью указанным автором.

Термин «банковская власть» может в отдельных исследованиях подразумевать под собой, в том числе, не только национальный центральный

¹¹³ Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. – М., 1998. – 88 с.; Болдырев О.Ю. Стrатегическое управление социально-экономическим развитием: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 4. С. 21 – 29; Саттарова Н.А., Гафарова Г.Р. О правовых инструментах обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. 2024. № 11. С. 13 – 17; Саттарова Н.А. Финансовая безопасность и финансовый суверенитет государства: вопросы взаимосвязи // Финансовое право. 2023. № 11. С. 15 – 17; Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36 – 46.

¹¹⁴ Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права, № 11, 2003 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025); Кырлан М.Г. К вопросу о правовом регулировании деятельности кредитных организаций с иностранными инвестициями и представительств иностранных банков в России // Банковское право. 2017. № 5. С. 59 - 64.

¹¹⁵ Баранов П.П. Роль Конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // ЮП. 2012. №1 (50) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-konstitutsiionnogo-zakonodatelstva-rossiyskoy-federatsii-v-regulirovaniy-printsipa-razdeleniya-vlastey> (дата обращения: 08.01.2025); Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5 - 12.

¹¹⁶ Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5 - 12.

¹¹⁷ Баранов П.П. Роль Конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // ЮП. 2012. №1 (50) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-konstitutsiionnogo-zakonodatelstva-rossiyskoy-federatsii-v-regulirovaniy-printsipa-razdeleniya-vlastey> (дата обращения: 08.01.2025).

банк, но и государственную банковскую систему в целом¹¹⁸. Расширительное понимание «власти» с включением в ее состав не только органов власти, но и иных субъектов, может быть признано допустимым только в случае, если соответствующая система (ее субъекты, не являющиеся органами власти) де-факто находится под значительным управленческим влиянием соответствующего органа власти и может быть признана проводником властных решений публичных органов. В ином же случае происходит смешение понимания видов власти и искажаются функции органа власти как субъекта публичного права. В условиях рыночной экономики включение в круг субъектов финансовой власти субъектов банковской системы может расцениваться как отрицание наличия у таковых самостоятельности в осуществлении ими деятельности.

Отдельно следует рассмотреть термин «денежная власть». Представляется, что указанный термин получил значительное распространение в юридической литературе в результате его раскрытия в работе Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина. Указанные авторы понимают денежную власть как самостоятельную ветвь власти, во главе которой находится национальный центральный банк, являющийся независимым, вместе с тем встроенным в систему сдержек и противовесов с традиционными ветвями власти¹¹⁹. При этом в их понимании функциями денежной власти являются не только обеспечение устойчивости национальной валюты и осуществление ее эмиссии, но и обеспечение стабильности функционирования национальных банковской системы и системы расчетов¹²⁰, что осуществляется в том числе посредством надзора (контроля) регулятора за соответствующими субъектами финансового рынка. Об этом свидетельствует и указание в качестве элементов построения банковской системы в зарубежных странах

¹¹⁸ Авакян С.А. О конституционных основах статуса Банка России. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации / Отв. ред. П.Д. Баренбойм. М., 2000. С. 28 - 31.

¹¹⁹ Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Указ. соч. С. 6-7.

¹²⁰ Там же. С. 27-28.

контрольно-надзорных органов власти, обособленных от национального центрального банка.

Помимо изложенного выше подхода Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина, термин «денежная власть» также в российской юридической литературе употребляется в следующих контекстах: в отношении Банка России как органа указанной власти, наделенного правом нормотворчества и правом принятия властных решений¹²¹; в отношении органов, аналогичных национальному центральному банку по своему статусу в целом¹²²; в отношении роли регуляторов в процессах развития и интеграции финансовой инфраструктуры¹²³; в отношении таргетирования валютного курса и инфляционного таргетирования (являются частью политики Банка России)¹²⁴; эмиссии денежных средств (является полномочием Банка России и иных аналогичных органов)¹²⁵; в отношении валютного курса¹²⁶; в отношении валютного контроля¹²⁷.

Следовательно, в сложившемся в российской юридической науке понимании «финансовой (денежной) власти» функции национального центрального банка как ее основного органа не могут сводиться исключительно к поддержанию курса национальной валюты и осуществлению

¹²¹ Саттарова Н.А., Гафарова Г.Р. О правовых инструментах обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. 2024. № 11. С. 13 – 17; Саттарова Н.А. Финансовая безопасность и финансовый суверенитет государства: вопросы взаимосвязи // Финансовое право. 2023. № 11. С. 15 – 17; Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36 – 46; Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. 544 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹²² Болдырев О.Ю. Стратегическое управление социально-экономическим развитием: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 4. С. 21 - 29.

¹²³ Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография / Н.М. Бевеликова, Н.Г. Доронина, О.О. Журавлева и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014. 333 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹²⁴ Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М., 2016. 448 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹²⁵ Кучеров И.И. Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. 2015. № 3. С. 3 – 8; Безденежных В.М. Особенности и перспективы инновационного развития экономики России // Безопасность бизнеса. 2009. № 1 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹²⁶ Игнатов Я.Н. История возникновения и реалии расчетных форвардных контрактов в России // Предпринимательское право. 2011. № 2. С. 24 – 29; Кузнецова Л.Г. Российский рынок производных инструментов: вопросы правового регулирования // Законодательство и экономика. 2006. № 8 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹²⁷ Трошкина Т.Н. Пути повышения эффективности нетарифного регулирования в Российской Федерации // Реформы и право. 2010. № 1. С. 18 - 25.

ее эмиссии. Такой подход видится обоснованным, так как поддержание курса национальной валюты требует возможности соответствующего органа власти воздействовать на значительное число экономических процессов, включая процессы, связанные с функционированием банковской системы и иных систем финансового рынка.

Дополнительно необходимо также обратить внимание, что в контексте сравнительного анализа различных национальных систем под указанными терминами может пониматься совокупность органов власти, выполняющих функции, характерные для центральных банков, наделенных компетенцией так называемого «мегарегулятора»¹²⁸, то есть, национальных центральных банков, функции которых не сводятся к осуществлению исключительно денежно-кредитной политики, но к компетенции которых относятся также контроль и надзор на финансовом рынке.

В то же время следует учитывать, что в качестве цели деятельности органов финансовой власти может рассматриваться также достижение и поддержание финансовой устойчивости государства в целом и его суверенитета¹²⁹. В силу возможности расширительного понимания целей и задач органов финансовой власти к целям их деятельности национальным законодательством могут быть также отнесены и иные вопросы (например, одной из задач Федеральной резервной системы США является создание условий для роста занятости)¹³⁰.

В связи с этим, в функции национального центрального банка или иного аналогичного органа как органа финансовой власти следует включать и иные цели его деятельности, помимо указанных выше, установленные национальным законодательством.

Представляется, что в системе российского права указанное понимание является наиболее соответствующим практике Конституционного Суда

¹²⁸ Томкович Р.Р. Регулирование банковской деятельности и надзор за ее осуществлением в Беларуси: правовые аспекты // Банковское право. 2009. № 5. С. 36 - 40.

¹²⁹ Цинделини Д.Т. Указ. соч.

¹³⁰ Болдырев О.Ю. Указ. соч.

Российской Федерации. Так, в частности, в Определении от 11.04.2019 № 867-О¹³¹ используется следующая формулировка: «... необоснованного вмешательства институтов публичной власти, не исключая финансовых властей...», что предполагает, как представляется, вычленение (во всяком случае, обособление) финансовой власти как власти национального центрального банка из перечня органов публичной власти, безусловно понимаемых под «институтами публичной власти». Однако видится возможным и иное прочтение приведенной формулировки – целью использования рассматриваемого оборота является указание на необходимость распространения позиции Конституционного Суда Российской Федерации на любой орган, вне зависимости от его статуса, относимый к финансовой власти, что связано с особым статусом Центрального банка Российской Федерации (Банка России) и спорам в правовой науке об отнесении его к органам публичной власти¹³².

Вместе с тем установление подобных целей, не связанных с изначальными целями и задачами национального центрального банка, исключительно для национальных центральных банков как органов финансовой власти видится не в полной мере обоснованным, так как указанные цели могут быть достигнуты исключительно посредством совокупных усилий национального центрального банка и иных органов власти, в частности, органов, осуществляющих полномочия в сфере публичных финансов и иных органов исполнительной власти. Как указывалось выше, в правовой науке существует и комплексный подход, предполагающий признание финансовой власти состоящей из системы органов. Вместе с тем в исследованиях, которые рассматривают и

¹³¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2019 № 867-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества Банк "ЮГРА" на нарушение конституционных прав и свобод подпунктами 2 и 7 пункта 1 статьи 189.26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", а также статьей 73 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.01.2025).

¹³² Статус Банка России будет отдельно рассматриваться в работе далее.

национальный центральный банк, и органы исполнительной власти в качестве органов, входящих в систему финансовой власти, их соотношение понимается по-разному. Так, например, Е.Ю. Грачева подразделяет органы, осуществляющие финансовую деятельность на органы общей компетенции (Правительство Российской Федерации, Президент Российской Федерации, представительные органы, высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органы, осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных функций и задач (Минфин России и подчиненные ему службы), а также органы, для которых государственная деятельность является основной (Банк России и Росфинмониторинг)¹³³. В других исследованиях перечень «финансовых» органов включает в себя также Счетную палату Российской Федерации и Федеральное казначейство¹³⁴. Однако следует учитывать, что основная тема указанных источников связана с публичными финансами и, полагаем, не предполагает полноценного раскрытия взаимосвязи субъектов финансовой власти и ее комплексного характера.

М.Г. Мехтиев¹³⁵, со ссылкой на зарубежные исследования¹³⁶, отмечает, что «в зарубежной литературе стало ассоциироваться с принципом разделения финансовых властей - ведение налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики разделилось», при этом в исследовании указанного автора национальные центральные банки называются «монетарной властью», что также допустимо рассматривать как терминологическое обособление национального центрального банка в рамках системы органов финансовой власти. Указанное разграничение, в частности, связано с запретом для

¹³³ Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2015. С. 17–22.

¹³⁴ Асадов А.М. К вопросу об административно-властных отношениях в системе финансовых органов государственной власти // Вестник экономики, управления и права. 2008. № 4 (5) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-administrativno-vlastnyh-otnosheniyah-v-sisteme-finansovyh-organov-gosudarstvennoy-vlasti> (дата обращения: 07.02.2025).

¹³⁵ Мехтиев М.Г. оглы. Указ. соч.

¹³⁶ Napier C. Constitutional Options: Economic Provisions. May 2003. P. 5 // URL: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Economicissues.napier.pdf> (дата обращения: 07.02.2025); Agur I., Capelle D., Dell'Ariccia J., Sandri D. Monetary Finance: Do Not Touch, or Handle with Care? January 13, 2022. P. 19 // URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/01/11/Monetary-Finance-Do-Not-Touch-or-Handle-with-Care-464862> (дата обращения: 07.02.2025).

национального центрального банка на финансирование публичных бюджетов посредством эмиссии, так как указанное приводит к возможности органов исполнительной власти фактически влиять на уровень инфляции и ценообразование, что может являться способом решения задач органов исполнительной власти в ущерб общему состоянию экономики. Следовательно, деятельность национального центрального банка и финансовых органов исполнительной власти должны рассматриваться как взаимосвязанные, но вместе с тем требующие независимости национального центрального банка в целях эффективного осуществления им своих полномочий.

Указанный подход видится более верным, так как достижение целей, поставленных перед органами финансовой власти, возможно исключительно в случае согласованного скоординированного взаимодействия национального центрального банка и финансовых органов исполнительной власти, что предполагает невозможность их обособления и необходимость рассмотрения их деятельности как взаимосвязанной в контексте финансовой власти. О необходимости взаимосвязанного рассмотрения в контексте финансовой власти как национального центрального банка, так и иных органов власти, свидетельствует и генетическое происхождение национальных центральных банков посредством обособления от органов исполнительной власти в силу особых целей и задач центрального банка как органа власти, что свидетельствует о связанности их деятельности.

Вместе с тем следует учитывать, что органом, целью деятельности которого непосредственно является достижение целей, характерных для органов финансовой власти, является национальный центральный банк. Наличие специфических задач связано с тем, что именно национальный центральный банк может быть охарактеризован как функциональный орган¹³⁷,

¹³⁷ См. подробнее: Тиханов Н.А. Классическое понимание принципа разделения властей и современное государственное устройство: необходимо ли теоретическое переосмысление? // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 7 – 13.

создание и деятельность которого направлены на достижение целей, отличающихся от целей и задач органов исполнительной власти.

Хотя в последнем из анализируемых подходов финансовая власть рассматривается как взаимосвязанная система органов власти, включающая в себя и национальный центральный банк, и органы исполнительной власти в сфере публичных финансов, не уделяется внимание тому, что в ряде случаев функции, цели, задачи, характерные для органов финансовой власти, могут осуществляться не только указанными субъектами. Более корректным видится признание органами финансовой власти как национального центрального банка (или иного органа, осуществляющего аналогичные функции), так и признание необходимости рассмотрения в контексте финансовой власти реализации иными органами власти функций, связанных с достижением целей, характерных для национального центрального банка или иного органа власти, выполняющего аналогичные функции. К указанным органам могут относиться не только органы исполнительной власти, но и иные органы власти – в частности, как будет рассмотрено далее, президент, который не всегда относится к системе органов исполнительной власти, а также законодательные органы, устанавливающие регулирование, связанное как с осуществлением национальным центральным банком его деятельности, так и с определением порядка ведения хозяйствующими субъектами их деятельности, связанной с денежно-расчетными отношениями в части, влияющей на достижение целей, определенных для органов финансовой власти.

Отдельно следует указать, что использование выше термина «финансовая власть» не означает безусловного выделения ее в качестве самостоятельной ветви власти. Доказательство необходимости формирования подобного подхода не является целью настоящего исследования.

Из приведенного выше анализа подходов к теории разделения властей представляется очевидным, что в рамках терминов «финансовая власть», «денежная власть» и иных рассматриваются в различных вариациях органы,

деятельность которых оказывает влияние на финансово-экономическую составляющую общественных отношений, которые в части публично-властного воздействия могут рассматриваться как предмет, следующий из концепции «финансовой конституции». В свою очередь, обозначенная выше противоречивость подходов свидетельствует о необходимости взаимосвязанного рассмотрения статуса и деятельности органов власти, компетенция которых затрагивает указанные сферы общественной жизни, и необходимости применения функционального подхода.

Цели и задачи органов власти в финансово-экономической сфере формулируются в отношении отдельных органов власти (в частности, Банка России, Правительства Российской Федерации и т.д.), однако в качестве общей цели деятельности государственного механизма как единой системы следует считать поддержание финансово-экономической стабильности национальной экономики. В контексте функционального подхода видится более корректным формирование единых целей и задач государственного механизма в целом.

Глава 2. Особенности структуры органов власти в финансово-экономической сфере

2.1. Публично-властные субъекты и система органов власти в финансово-экономической сфере

Установление круга субъектов, наделенных публичной властью в финансово-экономической сфере, является необходимым шагом для определения их системы. В связи с указанным, следует проанализировать субъекты, имеющие отношение к указанной сфере, на предмет наличия у них каких-либо публично-властных полномочий. При этом публично-властные полномочия являются правом, необходимым для реализации соответствующим субъектом публичной власти, которой он наделен.

В теории права отмечается, что господство является признаком именно государственной власти¹³⁸. В юридической науке распространено выделение частной власти и публичной, которая, как правило, включает в себя государственную власть и власть местного самоуправления (власть местного сообщества). В общем виде публичная власть рассматривается либо через призму источника ее легитимации, либо через перечень ее ключевых признаков. Вопрос об источнике легитимации не представляет интерес для настоящего исследования, в связи с чем отметим лишь, что господствующей в конституционном праве видится позиция, согласно которой источником легитимации является воля народа, позволяющая создать органы публичной власти¹³⁹.

В связи с этим необходимо указать основные признаки, характеризующие власть как публичную. В науке конституционного права выделяется значительное количество признаков публичной власти, при этом их перечень зависит от взглядов конкретного исследователя¹⁴⁰, вплоть до

¹³⁸ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 415 - 416.

¹³⁹ См., например: Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2016. С. 215.

¹⁴⁰ См., например: Югов А.А. Указ.соч.; Кулагин Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск,

признания в качестве единственного признака способности субъекта публичной власти осуществлять свою волю¹⁴¹. Хотя последняя из указанных позиций и является в значительной степени радикальной, представляется, что фактически единственным основополагающим признаком, отличающим публичную власть от иной, является способность к принуждению посредством применения публичного механизма, при этом такое принуждение осуществляется в целях обеспечения исполнения регулирования, установленного публично-властным субъектом.

В противовес публичной власти субъектом частной власти является лицо, не наделенное публично-властными полномочиями, власть которого не обеспечивается возможностью государственного принуждения. Так, наличие частной власти, как правило, выявляется в гражданских и иных частных отношениях непубличных субъектов¹⁴², в том числе включающих в себя элементы непубличного подчинения и управления¹⁴³. Частная власть основывается, в отличие от публичной, на договоре¹⁴⁴ или корпоративных отношениях¹⁴⁵. Ключевым отличием частной власти также, полагаем, следует считать вступление в такие «властеотношения» в силу добровольного волеизъявления сторон отношения, в то время как публичная власть предполагает возможность ее осуществления в том числе и против воли отдельного субъекта, не согласного с решением субъекта публичной власти.

2013. 27 с.; *Федорова О.В.* Дуализм правовой природы местного самоуправления в контексте конституционной реформы Российской Федерации (на примере местного самоуправления в городе Новосибирске) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 1. С. 22 - 25.

¹⁴¹ *Иванов И.В.* Феномен власти в конституционном праве: публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, народовластие // Юрист. 2023. № 10. С. 14 - 19.

¹⁴² *Кононов П.И.* Актуальные проблемы административного права: учебник. М., 2023. 314 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025); *Харитонова Ю.С., Сунь Ци.* Цифровизация общественных отношений и верховенство закона: опыт переосмыслиения в России и Китае // Гражданское право. 2022. № 2. С. 3 – 8; *Долинская В.В.* Интересы в гражданском обороте, их оформление и обеспечение их баланса // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 2. С. 9 - 22.

¹⁴³ *Патенкова В.Ю.* Контроль за деятельностью акционерного общества: правовое регулирование: монография. М., 2023. 180 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹⁴⁴ *Братусь Д.В.* Организационные авторские права / под общ. ред. Б.М. Гонгало. М., 2022. 236 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹⁴⁵ *Морозов С.Ю.* Метод юридического равенства сторон и принцип подчинения в корпоративном праве России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 181 - 191.

В рамках отдельных доктринальных подходов с авторским пониманием публичной власти как таковой существует риск искажения сущности публичной власти в целом.

Так, в частности, высказывается мнение, что к публичной власти следует относить и власть частных субъектов, так как последние обладают возможностью оказывать влияние на правовой статус личности¹⁴⁶. Однако такой подход фактически признает публичной власть негосударственных акторов, что приводит к невозможности определения границ публичной власти и фактически делает сам термин «публичная власть» бессмысленным, создавая риск отождествления публичной власти и власти в целом. При подобном подходе нарушается сама логика признания отдельных видов власти публичной в силу признаков, характерных именно для публичной власти. Следовательно, при рассматриваемом подходе фактически осуществляется смешение публичной власти и частной. Такой подход в действительности связан с признанием наличия публичной власти у субъектов, обладающих властью в общем ее понимании, которая, однако, не является публичной по своей природе.

Встречается и выделение «общественной (корпоративной)» публичной власти, под которой, например, А.А. Юговым, понимается власть институтов гражданского общества¹⁴⁷. В контексте финансово-экономической сферы, гипотетически, к субъектам «общественной (корпоративной)» власти могли бы быть отнесены, например, различные ассоциации субъектов финансового рынка. Целями деятельности ассоциаций субъектов финансового рынка являются консолидация мнений соответствующих субъектов и выполнение посреднических функций во взаимодействии финансового рынка и регулятора¹⁴⁸. Указанное взаимодействие предполагает, в том числе, и

¹⁴⁶ Smith G.A. Public Duty and Private Power in Administrative Law // The University of Toronto Law Journal. 1990. Vol. 40. Issue 3. Pp. 412 - 418.

¹⁴⁷ Югов А.А. Органы публичной власти в свете конституционной реформы - 2020: понятие и основные признаки // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 3 - 9.

¹⁴⁸ См., например, позиции о целях деятельности, опубликованные на интернет сайте «Ассоциации Российских Банков» (URL:

донесение ассоциациями до регулятора консолидированной позиции субъектов финансового рынка относительно правовых вопросов. Вместе с тем степень, в которой Банк России учитывает мнение субъектов финансового рынка при установлении регулирования и принятии отдельных решений, не следует оценивать как высокую, о чем, как представляется, свидетельствует и нечастое размещение подобными ассоциациями на их сайтах информации об учете Банком России направленных регулятору позиций¹⁴⁹. При этом степень учета мнения субъектов финансового рынка Банком России также может быть различна, вплоть до учета из перечня замечаний самых незначительных, не концептуальных, носящих «косметический» характер. Влияние указанных институтов гражданского общества на финансовом рынке также следует оценивать критически в связи и с тем, что, основываясь на информации из средств массовой информации, подобные ассоциации не всегда выражают действительно консолидированную позицию соответствующих субъектов финансового рынка¹⁵⁰, что также может рассматриваться как фактор, снижающих уровень их влияния. Вместе с тем было бы несправедливым не отметить, что в литературе высказывается мнение о возможном позитивном влиянии указанных ассоциаций при решении ряда проблем финансового рынка¹⁵¹. Возможность позитивного влияния не следует отрицать, однако в контексте анализа власти целесообразно анализировать не саму возможность влияния, которой обладают и субъекты частной власти, а степень возможного влияния, которое может оказать рассматриваемый субъект на позицию субъекта публичной власти.

https://arb.ru/b2b/duty/kakoy_dolzhna_byt_rol_assotsiatsii_rossiyskikh_bankov_v_techenie_blizhayshikh_pya-4304167/ (дата обращения: 04.02.2025).

¹⁴⁹ См., например: URL: <https://asros.ru/dialog/information-security/bank-rossii-uchel-pozitsiyu-assotsiatsii-pri-dorobotke-regulirovaniya-protivodeystviya-perevodam-bez/?ysclid=m6qkcsjgzf208340382> (дата обращения: 04.02.2025).

¹⁵⁰ См., например: URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/07/18/596ccb169a794743893d69e8> (дата обращения: 04.02.2025).

¹⁵¹ Слуцкий А.А. Оценка для кредитования: сущность, проблемы и пути их решения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 1. С. 24 - 36; № 2. С. 41 - 53.

Подобный подход, предполагающий включение институтов гражданского общества в публичную власть, видится не в полной мере обоснованным – признание такой власти публичной приводит к размыванию понятия последней, так как институты гражданского общества в рамках финансовых рынков не обладают какой-либо формальной властью, а их возможность фактического влияния на происходящие на финансовом рынке процессы представляется, как минимум, дискуссионной. В связи с этим, более справедливой видится невозможность отнесения институтов гражданского общества, включая ассоциации субъектов финансового рынка, к субъектам, осуществляющим публичную финансовую власть, в силу отсутствия у них властных полномочий, ключевым проявлением которых, как справедливо отмечается в теоретических исследованиях, является способность к принуждению, характеризующая именно публичную власть¹⁵². Отметим, что критика включения институтов гражданского общества в публичную власть и ранее высказывалась в правовых исследованиях¹⁵³.

Обратим внимание и на позицию А.Г. Братко, который рассматривает Центральный банк Российской Федерации как денежную власть, существующую внутри гражданского общества¹⁵⁴. Вместе с тем полагаем такой подход принципиально не соответствующим правовой природе Банка России как субъекта публичной власти, являющегося неотъемлемым элементом современного государственного механизма, не связанного с гражданским обществом. Национальный центральный банк как обособленный орган власти с особым статусом является следствием усложнения государственного механизма и аппарата, создание которого по инициативе государства направлено на осуществление публично-властных функций. Само по себе отсутствие у национальных центральных банков ряда стран

¹⁵² Иванов И.В. Публичная власть в Российской Федерации: конституционно-правовое содержание // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 24 - 27.

¹⁵³ См., например: Иванов И.В. Феномен власти в конституционном праве: публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, народовластие // Юрист. 2023. № 10. С. 14 - 19.

¹⁵⁴ Братко А.Г. Роль Центробанка в укреплении и преобразовании системы коммерческих банков // Бизнес и банки. 1996. № 25(295).

формализованного статуса органа власти не умаляет его публично-властную природу, в силу которой национальный центральный банк надеяется полномочиями, характерными для полноценного института публичной власти, не связанного с институтами гражданского общества.

Вне зависимости от того, какого подхода придерживается конкретный исследователь, органы власти в финансово-экономической сфере возникают в соответствии с процедурой, определенной законодательством для органов государства. Реализация принимаемых соответствующими органами политик предполагает как принятие органами власти отдельных решений ненормативного характера, так и принятия актов, устанавливающих нормативное регулирование в пределах их компетенции, поскольку в ином случае воплощение в жизнь политики, как в части отдельных мероприятий, так и в части достижения общих целей, не представляется возможным.

В свою очередь, компетенция органов власти в исследованиях рассматривается как единое целое, неразрывная связь прав и обязанностей (полномочий) органов публичной власти, наличие которых необходимо для реализации их задач и функций, установленных законодательством, в пределах их предметов ведения¹⁵⁵. Встречается и иной подход, согласно которому компетенцией органов публичной власти является «предмет властного воздействия со стороны органа публичной власти, а властные полномочия – это средства, возможности такого властного воздействия на данный предмет»¹⁵⁶. Не имея перед собой цели разрешения указанного спора, являющегося предметом науки административного права, для целей настоящей работы ограничимся указанием, что к органам власти в финансово-экономической сфере следует относить те органы, предметы ведения которых

¹⁵⁵ Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124 – 131; Винник Н.В. Проблемы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 23 – 25.

¹⁵⁶ Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права: учебник. М., 2023. 314 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

затрагивают финансово-экономические отношения, категория которых была определена ранее.

Приведенные теоретические подходы позволяют поставить вопрос, о необходимом перечне полномочий – должен ли круг полномочий органов власти (в том числе в финансово-экономической сфере) ограничиваться буквальным толкованием положений нормативных актов, или же допустимо расширительное толкование и применение механизмов, которые прямо не предусмотрены в нормативных актах? С точки зрения формального подхода, единственным верным является первый из указанных вариантов, однако, как показывает практика, полномочий, следующих из буквального (ограничительного) толкования норм, бывает недостаточно для эффективной реализации функций соответствующих органов власти. В связи с этим, представляется возможным рассматривать в качестве полномочий органов власти наличие у них права осуществлять действия, необходимые для эффективного выполнения поставленных перед ними целей и задач, не противоречащие законодательству. Подобный гибкий подход позволяет рассматривать в качестве правомерной реализацию полномочий посредством применения органами власти различных компенсаторных механизмов, в явном виде не следующих из законодательства, но и не противоречащих ему.

В юридической литературе, как правило, анализируется понятие «система органов власти», в связи с чем первоначально следует рассмотреть содержание указанного термина. В отличие от системы органов исполнительной власти, система органов власти в целом видится понятием, скорее, доктринальным, что приводит к необходимости рассмотрения его абстрактного понимания в исследованиях. Так, например, нельзя не отметить следующее определение, предложенное Н.А. Игнатюком: «Система органов власти или управления представляется как совокупность взаимодействующих самоуправляющихся систем, которые выступают в качестве составных

частей»¹⁵⁷. Более распространенным является понимание системы органов власти как совокупности органов власти, состоящей из взаимосвязанных частей¹⁵⁸. Вместе с тем статус Банка России является дискуссионным, в связи с чем более корректно, с учетом имеющихся споров, говорить в настоящее время о субъектах, осуществляющих публичную власть¹⁵⁹.

Одним из ключевых вопросов при определении субъектов, осуществляющих публичную власть, является возможность включения в перечень субъектов публичной власти структур, учреждений, которые формально не наделены статусом органа власти. В силу изложенного в настоящем параграфе ранее понимания публичной власти субъектами, осуществляющими публичную власть, следует считать не только органы власти, но иные публично-властные структуры, наделенные властными полномочиями. В частности, к субъектам публичной власти также следует относить юридические лица публичного права – государственные корпорации¹⁶⁰ и государственные компании, которые осуществляют властные функции и полномочия, делегированные им государством¹⁶¹. Однако следует отметить, что единого подхода к пониманию того, какие субъекты должны являться юридическими лицами публичного права, нет¹⁶².

Таким образом, при определении субъектов, осуществляющих публичную власть, ключевым критерием для их признания таковыми является не формальный статус (статус органа государственной власти), а наличие у

¹⁵⁷ Игнатюк Н.А. Как используются понятия «система» и «структура» федеральных органов власти в конституционном законодательстве // Журнал российского права. 1999. № 9 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹⁵⁸ Осавелюк А.М. К вопросу о системе государственных органов в России // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sisteme-gosudarstvennyh-organov-v-rossii> (дата обращения: 08.02.2025).

¹⁵⁹ Соответствующие споры и позиция автора будут раскрыты в следующей главе работы.

¹⁶⁰ Ким Ю.В. А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8. № 1. С. 142.

¹⁶¹ Зайцева Ю.А. Публично-правовые компании в России: проблемы правового статуса: монография. М., 2024. 224 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹⁶² См., в частности, Болдырев О.Ю. Инструментарий стратегического управления социально-экономическим развитием: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 10. С. 47 - 52.

таких субъектов соответствующих функций, целей задач и полномочий, характерных для публично-властных структур.

В литературе справедливо отмечается, что появление органа власти особого рода, каким являются национальные центральные банки, связано с развитием функций государства на протяжении XX века и необходимостью осуществления государством деятельности по определению макроэкономических показателей, обеспечению устойчивости национальной валюты, обеспечению стабильности национальной банковской системы, обеспечению эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов.

Определение системы органов власти в финансово-экономической сфере видится необходимым начать с конкретизации указанных функций в Российской Федерации. Банк России, как представляется, выполняет две основные группы задач – реализацию денежно-кредитной политики, которая включает в себя широкий комплекс конкретных мероприятий и направлений деятельности, и осуществляет контрольно-надзорные функции в отношении субъектов финансового рынка, что также может рассматриваться как деятельность Банка России, направленная на обеспечение достижения целей денежно-кредитной политики в той части, которая связана с исполнением субъектами финансового рынка решений и нормативных актов Банка России.

Отметим, что в работе Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина высказывались предложения по разделению Банка России, являющегося мегарегулятором, на несколько самостоятельных органов власти по моделям, использующимся в ряде зарубежных стран¹⁶³. Вместе с тем в настоящее время практика определения статуса Банка России, наоборот, идет по пути наделения его дополнительной компетенцией как мегарегулятора, что, полагаем, является целесообразным – Банк России надеяется достаточно широким набором полномочий, позволяющим ему полноценно проводить денежно-кредитную

¹⁶³ Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Указ. соч. С. 79-83.

политику, в том числе включая взаимодействие с субъектами финансового рынка посредством контрольно-надзорных механизмов. В частности, тенденция к расширению влияния Банка России явно наметилась с момента передачи ему функций, которыми была наделена упраздненная Федеральная служба по финансовым рынкам. Вместе с тем следует учитывать, что в мировой практике имеются случаи, когда от модели мегарегулятора отказывались в связи с неэффективностью такого органа власти с последующим разделением его на самостоятельные органы¹⁶⁴. В связи с этим подобную модель определения структуры органов, регулирующих финансовый рынок также следует рассматривать как гипотетически возможную, в том числе и в рамках возможной в будущем законодательной трансформации статуса Банка России.

В контексте финансово-экономической сферы роль Банка России вряд ли требует приведения значительных аргументов – так, очевидно, что реализация Банком России денежно-кредитной политики во всем многообразии ее инструментария и осуществление макропруденциального регулирования оказывают комплексное влияние на финансово-экономическую сферу, так как воздействует одновременно на ряд ключевых экономических факторов (в частности, на инфляцию, являющуюся значимым элементом в текущем состоянии и прогнозировании дальнейшего состояния экономики; ставку предоставления хозяйствующим субъектам кредитных средств; деятельность банков как основных финансовых институтов в национальной экономике посредством макропруденциального регулирования). В свою очередь, реализация Банком России контрольно-надзорных полномочий в отношении финансовых рынков может рассматриваться одновременно и как мера, направленная на обеспечение выполнения поднадзорными (подконтрольными) субъектами установленного регулирования, и как способ поддержания стабильности финансовой системы

¹⁶⁴ Исмаилов И.Ш. Реформирование институциональной структуры банковского регулирования в России и зарубежных государствах // Банковское право. 2020. № 1. С. 50 - 56.

государства в целом посредством проверки стабильности и финансовой защищенности субъектов финансового рынка.

В отношении же полномочий Правительства Российской Федерации п. 1 ст. 19 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ¹⁶⁵ ограничивается указанием на обеспечение Правительством проведения единой финансовой и денежно-кредитной политики. В указанном Федеральном конституционном законе не уточняется, какие именно полномочия в указанной сфере возлагаются на Правительство Российской Федерации в рамках осуществления денежно-кредитной политики. Исходя из буквального толкования положений ст. 19 указанного Федерального конституционного закона, специализированный порядок и способы участия Правительства Российской Федерации в денежно-кредитной политике не предусматриваются. Вместе с тем п. 11 ст. 19 указанного Федерального конституционного закона указывает в качестве полномочия Правительства Российской Федерации разработку и осуществление мер по проведению единой политики цен. Указанное полномочие пересекается с целями денежно-кредитной политики, указанными в ст. 34.1 Федерального закона № 86-ФЗ. Однако следует учитывать, что ценовая стабильность и единая политика цен взаимосвязаны, но не тождественны друг другу.

В силу изложенного выше, в рамках системы субъектов власти в финансово-экономической сфере полномочия Правительства Российской Федерации должны рассматриваться с акцентом на его бюджетную (финансовую) политику. Бюджетная и финансовая политика Правительства Российской Федерации на уровне федеральных законов не разграничиваются. Указанная выше статья Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ определяет полномочия Правительства Российской Федерации совокупно, не разделяя их на полномочия в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики. С учетом неразграничения бюджетной и

¹⁶⁵ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.11.2020. № 45. Ст. 7061.

финансовой политики Правительства Российской Федерации в ст. 19 указанного Федерального конституционного закона, понятия «бюджетная» и «финансовая» политика в целях настоящей работы будут рассматриваться как политики, проводимые Правительством Российской Федерации, без целей их разграничения.

Законодатель устанавливает следующие полномочия Правительства Российской Федерации в рамках указанных политик: обеспечение проведения единой финансовой политики; разработка федерального бюджета, представление его в Государственную Думу, обеспечение его исполнения; информирование Государственной Думы о ходе исполнения федерального бюджета и представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета; информирование о ходе исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов; разработка и реализация налоговой политики; обеспечение совершенствования бюджетной системы; принятие мер по регулированию рынка ценных бумаг; осуществление управления государственным внутренним и внешним долгом; осуществление валютного регулирования и валютного контроля; руководство валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами; как отмечалось выше, разработка и осуществление мер по проведению единой политики цен.

В силу п. 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 № 185¹⁶⁶ координация бюджетной и денежно-кредитной политики в соответствии с задачами макроэкономической политики относится к компетенции Минфина России. На практике Минфин России использует в официальных документах и иную систему наименования политик – так,

¹⁶⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 12.04.2004. № 15. Ст. 1478.

например, действующая редакция «основных направлений» определяет бюджетную, налоговую и таможенно-тарифную политики¹⁶⁷.

Помимо указанных выше Правительства Российской Федерации и Минфина России, к органам исполнительной власти в финансово-экономической сфере представляется возможным отнести:

1) Минэкономразвития России, так как в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437¹⁶⁸ указанное министерство осуществляет функции по таможенно-тарифному регулированию и функции по обеспечению членства Российской Федерации во Всемирной торговой организации, в том числе связанные с координацией работы федеральных органов исполнительной власти по вопросам экономической политики, так как осуществление экономической политики во многом может влиять на показатели, устанавливаемые в качестве целей денежно-кредитной политики;

2) Росфинмониторинг (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.05.2024 № 326 находится под его прямым руководством¹⁶⁹), так как в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808¹⁷⁰ является органом, уполномоченным в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, что предполагает наличие полномочий по установлению нормативного регулирования, в том числе в части определения требований к порядку совершения трансграничных операций, что также существенно влияет на национальную экономику. В целом, хотя Росфинмониторинг формально

¹⁶⁷ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (утв. Минфином России) // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

¹⁶⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 16.06.2008, № 24, ст. 2867.

¹⁶⁹ Указ Президента Российской Федерации от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 13.05.2024, № 20, ст. 2590.

¹⁷⁰ Указ Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. 18.06.2012, № 25, ст. 3314.

является службой, он наделен полномочиями по выработке политики в сфере его компетенции, что приближает его по статусу к министерству;

3) Федеральную налоговую службу (находится в ведении Минфина России), являющуюся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и страховых взносов, иных обязательных платежей, за применением контрольно-кассовой техники, а также функции органа валютного контроля в пределах компетенции¹⁷¹. Хотя Федеральная налоговая служба не наделена полномочиями по выработке налоговой политики, она обладает полномочиями как по установлению регулирования по отдельным вопросам, так и осуществляет фактически толкование положений налогового законодательства, что существенно влияет на правоприменительную практику налогового законодательства, в связи с чем ее деятельность может оказывать значительный эффект на финансово-экономическую сферу как в части установления регулирования, так и в части применения налогового законодательства;

4) Федеральную таможенную службу (находится в ведении Минфина России), являющуюся органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела функции органа валютного контроля функции по обеспечению соблюдения мер нетарифного регулирования мер экспортного контроля и т.д.¹⁷² Следовательно, Федеральная таможенная служба в значительной степени может определять особенности осуществление трансграничной экономической деятельности.

¹⁷¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ, 04.10.2004, № 40, ст. 3961.

¹⁷² Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2021 № 636 «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.05.2021, № 18, ст. 3146

Логика включения Федеральной таможенной службы в настоящий список аналогична причинам, указанным в отношении Федеральной налоговой службы;

5) Федеральную антимонопольную службу (руководство деятельностью осуществляет Правительство Российской Федерации), так как указанная служба осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение и иные полномочия¹⁷³. Представляется, что отношения, на которые указанная служба оказывает властное воздействие, могут в значительной степени влиять на финансово-экономическую сферу.

Следует также учитывать, что Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ¹⁷⁴ также предусматривает полномочия органов власти субъектов Российской Федерации, затрагивающие рассматриваемую сферу. Так, ст. 33 указанного Федерального закона предусматривает участие высшего исполнительного органа субъекта в проведении единой государственной политике в сфере финансов, что также позволяет его рассматривать как орган, входящий в рассматриваемую систему.

Отдельно ст. 34 указанного Федерального закона определяет статус финансового органа субъекта Российской Федерации. В силу того, что ч. 1 указанной статьи устанавливает его полномочие по составлению бюджета, соответствующий орган также может быть включен в рассматриваемую систему, учитывая его роль, сходную с органами федерального уровня власти, осуществляющими составление бюджета.

Властное воздействие на финансово-экономическую сферу могут оказывать также положения законодательства субъектов Российской

¹⁷³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3259.

¹⁷⁴ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.12.2021. № 52 (часть I), ст. 8973.

Федерации, в том числе в части расходных статей бюджета субъекта (например, при реализации стимулирующих программ) и в части установления региональных налогов и сборов, в связи с чем к органам власти в финансово-экономической сфере также могут быть отнесены законодательные органы власти субъектов.

К органам власти в финансово-экономической сфере могут быть также отнесены соответствующие указанным выше органам субъектов Российской Федерации органы муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 20.03.2025 № 33-ФЗ¹⁷⁵.

Приведенный перечень может рассматриваться как открытый, однако именно деятельность обозначенных выше органов представляется в наибольшей степени воздействующей на финансово-экономическую сферу.

Следует учитывать, что не все федеральные органы исполнительной власти, связанные с публичными финансами, в действительности могут оказывать влияние на реализацию бюджетной (финансовой) или денежно-кредитной политики. Возможность оказания такого влияния связана с наличием у соответствующего органа исполнительной власти полномочий устанавливать нормативное регулирование каких-либо аспектов деятельности хозяйствующих субъектов, в силу толкования положений нормативных актов фактически формировать нормы в результате интерпретации, или принимать значимые решения политического характера, то есть, определять политику в соответствующей сфере.

Так, в частности, к подобным субъектам в силу исполняемых функций, полагаем, не относится Федеральное казначейство, функции которого сводится к обеспечению проведения финансовых и хозяйственных операций, но не к установлению регулирования действий субъектов финансовой власти или хозяйствующих субъектов¹⁷⁶. Аналогичный подход применим к

¹⁷⁵ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 24.03.2025, № 12. Ст. 1200.

¹⁷⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 06.12.2004. № 49. Ст. 4908.

контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации. Также не представляется возможным отнести к ним Счетную палату Российской Федерации, так как указанный орган осуществляет контрольные функции, не воздействующие непосредственно на реализацию финансово-экономических процессов.

Хотя Президент Российской Федерации, будучи главой государства, должен рассматриваться как орган общей компетенции, нельзя не обратить внимание, что в современных условиях действие его нормативных правовых актов на финансово-экономическую сферу существенно возросло – в частности, необходимо учитывать контрсанкционное регулирование, устанавливающее особенности деятельности хозяйствующих субъектов. Об этом свидетельствуют и цели принятия контрсанкционных указов.

Как следует из преамбулы Указа Президента Российской Федерации от 01.03.2022 № 81¹⁷⁷, принятие данного указа связано с «недружественными и противоречащими международному праву действиями...» ряда государств и международных организаций, «связанными с введением ограничительных мер...». В преамбуле Указа также обозначены и цели: защита национальных интересов Российской Федерации, обеспечение ее финансовой стабильности. Использование термина «обеспечение финансовой стабильности Российской Федерации» было выявлено автором исключительно в нормативных актах, связанных с контрсанкционными указами Президента Российской Федерации, в связи с чем выяснение его исчерпывающего содержания представляется затруднительным. Вместе с тем из содержания данных указов следует сделать вывод, что «финансовая стабильность» в том числе включает в себя, как минимум, обеспечение защиты и стабильности национальной валюты, исходя из описанных выше целей деятельности органов власти, обладающих компетенцией в финансово-экономической сфере.

¹⁷⁷ Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2022 № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» // СЗ РФ. 07.03.2022, № 10, ст. 1466.

Рассмотрим функции Государственной Думы как составляющей системы органов власти в финансово-экономической сфере. В силу абз. пятого ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 86-ФЗ Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение, а в силу абз. восьмого и девятого – проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей и заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

При этом следует учитывать, что Федеральное Собрание Российской Федерации, будучи органом общей компетенции: 1) устанавливает законодательное регулирование в отношении вопросов, связанных с мерами, регулированием и т.д., приминаемым органами власти в финансово-экономической сфере в отношении хозяйствующих субъектов; 2) устанавливает регулирование, определяющее компетенцию и статус верхнеуровневых субъектов власти в рассматриваемой сфере; 3) осуществляет контрольные функции в отношении Банка России и Правительства Российской Федерации, в том числе в части реализации ими политик и полномочий, связанных с функциями, целями и задачами в финансово-экономической сфере¹⁷⁸. Признание в силу указанного Федерального Собрания входящим в систему органов власти в финансово-экономической сфере в предложенном выше комплексном понимании в целом коррелирует с теми подходами, которые рассматривали представительные органы в качестве органов финансовой власти как власти, связанной с публичными финансами.

Подводя итог настоящему параграфу, полномочия органов власти в финансово-экономической сфере могут быть сформулированы как их права, необходимые для реализации возложенной на соответствующие органы публично-властной компетенции, осуществление которых не противоречит

¹⁷⁸ Соответствующие контрольные механизмы будут рассматриваться в следующей главе работы.

законодательству. Общественные объединения и иные институты гражданского общества в финансово-экономической сфере не являются публично-властными субъектами, так как не обладают публичной властью как таковой.

Система органов власти, обладающих полномочиями в финансово-экономической сфере, может быть сформулирована следующим образом. В качестве органа общей компетенции, устанавливающего регулирование посредством федеральных законов, следует рассматривать Федеральное Собрание Российской Федерации. В свою очередь, реализация соответствующих федеральных законов, а также осуществление политики органов власти осуществляется Банком России, Правительством Российской Федерации, Минфином России, Минэкономразвития России, Росфинмониторингом, Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой, Федеральной антимонопольной службой. В силу имеющейся компетенции органом, регулирующим финансово-экономическую сферу, также является Президент Российской Федерации. К органам власти в финансово-экономической сфере также относятся разрабатывающие и утверждающие бюджет и устанавливающие налоги органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2.2. Централизация власти в финансово-экономической сфере: возможные направления и риски

Взаимодействие органов власти в финансово-экономической сфере является жизненно необходимым в целях обеспечения согласования позиций различных органов и координации их деятельности. Логичной умозрительной конструкцией видится наделение какого-либо из органов власти лидирующей, организующей функцией или даже функцией по принятию ключевых решений. В значительной степени подобное решение предполагает снижение или же полный отказ от независимости национального центрального банка.

В теории разделения властей представляется возможным считать значимым утилитарный подход, согласно которому необходимая оперативность принятия решений органами власти приводит к нежизнеспособности применения классического понимания принципа разделения властей¹⁷⁹. В частности, М. Ориу и М. Вебер указывали на фактически сложившееся доминирование исполнительной власти¹⁸⁰. Сверхконцентрация власти в одних руках рассматривалась как допустимая в реалиях XX века К. Шмиттом¹⁸¹ и К. Левенштайном¹⁸². В особенности подобное рассматривается как допустимое в условиях кризисных явлений¹⁸³. Следовательно, с учетом рассмотренных ранее особенностей финансово-экономической сферы, с теоретической точки зрения, подобное решение не является полностью безосновательным.

Вместе с тем следует учитывать, что «централизация» статуса национального центрального банка и его подчинение иным органом власти, в частности, исполнительным, следует рассматривать как исключение из общего правила, характерное для недемократических государств¹⁸⁴.

Следует обратить внимание, что независимость Банка России не означает возможности эффективного осуществления им его полномочий в отрыве от взаимодействия с иными органами власти – независимость Банка России должна позволять одновременно эффективно осуществлять деятельности национального центрального банка и сохранять баланс между

¹⁷⁹ Медушевский А.Н. Указ.соч.

¹⁸⁰ Hauriou M. *Precis de Droit Administratif et de Droit Public*. Paris, 1911. P. 34-35; Weber M. *Gesammelte politische Schriften*. Tübingen: Mohr, 1968. S. 486-489.

¹⁸¹ Schmitt C. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. München und Leipzig: Duncker und Humboldt, 1923.

¹⁸² Loewenstein K. *The Balance between Legislative and Executive Power: a Study in Comparative Constitutional Law* // *Chicago Law Review*, 1938. № 5. P.566-608.

¹⁸³ Laski H.J. *Reflections on the Constitution. The House of Commons, the Cabinet, the Civil Service*. Manchester: Manchester Univ. Press, 1951. P. 95; Новиков В.И. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации - современное состояние и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 5. С. 3 - 6.

¹⁸⁴ Так, например, Народный банк Китая относится к органам исполнительной власти и является структурным подразделением Государственного совета Китайской Народной Республики (см. подробнее: Ошманович К.Р. К вопросу о финансовых регуляторах банковской системы Китайской Народной Республики // Финансовое право. 2022. № 9. С. 38 – 40).

всеми участниками политических и экономических отношений¹⁸⁵. Так, С.А. Васильев отмечает, что независимость Банка России не должна являться самоцелью, а деятельность органов власти необходимо координировать и согласовывать аппаратную работу для ее наибольшей эффективности¹⁸⁶.

Положительный эффект от реализации подобного подхода заключается в решении ряда проблем, существующих в настоящее время в деятельности органов власти в финансово-экономической сфере. Во-первых, создание единого центра минимизирует риски, связанные с преследованием органами власти различных целей при осуществлении их деятельности, то есть, появится возможность сформировать единое для всех органов власти финансово-экономической сферы направление (направления) деятельности, реализация которого должна стать конечным итогом. Во-вторых, что является во многом следствием первого указанного эффекта, подобное решение позволяет значительно снизить риск рассогласованности позиций и регулирования различных органов власти, характерной в том числе и для сферы подзаконного регулирования в целом¹⁸⁷. В-третьих, наличие единого центра потенциально позволяет упростить бюрократические процедуры, связанные с согласованием позиций между различными органами власти.

Однако следует учитывать, что сама по себе централизация не должна исключать необходимости применения в рамках властного воздействия на финансово-экономическую сферу наиболее эффективных инструментов, значительная часть из которых могут быть отнесены к гибким и требующим тонкой настройки при принятии соответствующего властного решения. Представляется, что концентрация власти в финансово-экономической сфере может создать риск уклона в административно-приказные модели

¹⁸⁵ Лунтовский Г.И., Приходина Ю.А. Теория и практика закрепления правового статуса центральных банков зарубежных стран // Банк России в XXI веке: Сборник статей / Отв. ред. П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский; сост. С.А. Голубев. М., 2003. С. 112.

¹⁸⁶ Васильев С.А. Национальный банковский совет глазами очевидца // Банк России в XXI веке: Сборник статей / Отв. ред. П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский; Сост. С.А. Голубев. М., 2003. С. 83.

¹⁸⁷ Якимова Е.М. Подзаконное регулирование предпринимательской деятельности в механизме обеспечения текущего равновесия экономической системы // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 10. С. 46 - 49.

взаимодействия, что приведет к снижению эффективности деятельности соответствующих регуляторов. При этом принятие наиболее обоснованных решений во многом связано с компетентностью соответствующего органа власти, которая соответствует специализации соответствующего органа. Следовательно, передача властных полномочий единому центру принятия решений, являющемуся органом общей компетенции, сама по себе создает риск недостаточности экспертизы в сфере, в отношении которой принимаются решения.

Цели деятельности органов власти в финансово-экономической сфере в наиболее явном виде выражены в принимаемых ими документах политico-стратегического характера, именуемых «основными направлениями». Так, в данный момент актуальными являются Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2025 год и период 2026 и 2027 годов, утвержденные Банком России¹⁸⁸, и Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов, утвержденные Минфином России¹⁸⁹. В указанных Основных направлениях органы власти раскрывают цели на соответствующий период и предполагаемые способы их достижения. Согласно Разделу 1 Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики ее целью является «стабильно низкая инфляция, необходимая для устойчивого экономического развития, защиты доходов и сбережений населения и предприятий». В качестве подцелей, обеспечивающих достижение основной, представляется возможным выделить защиту и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, макроэкономическую стабильность. В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики цели определяются через призму обозначенных Президентом Российской Федерации национальных целей развития – «повышение качества жизни и благосостояния

¹⁸⁸ Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

¹⁸⁹ Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

граждан, снижение бедности и неравенства, повышение качества и доступности здравоохранения и образования, создание современной инфраструктуры». В качестве самостоятельно выделенных целей указаны – структурная трансформация экономики, операционная эффективность, развитие системы межбюджетных отношений и пространственное развитие, а также развитие таможенно-тарифного регулирования.

Обобщенно цели политик направлены на развитие национальной экономики и обеспечение ее стабильности, однако точки пересечения мероприятий по их достижению, как и раскрытие самих целей, обозначенные в политиках, немногочисленны: так, в указанных Основных направлениях отмечается взаимосвязанность достижения целей денежно-кредитной и бюджетной политики, что связано с их взаимовлиянием, и необходимость соблюдения ряда условий в их реализации с целью поддержания целевого уровня инфляции. Однако возможные механизмы взаимодействия в рамках единого согласованного властного воздействия на финансово-экономическую сферу не обозначаются. Фактически, каждый из органов власти планирует проведение своей собственной политики с учетом влияния на нее решений, принимаемых иным органом власти, не рассматривая в достаточной степени возможные направления координации действий.

Следовательно, представляется возможным сделать вывод об отсутствии единых целей и задач, методов их реализации, общих для органов власти, в части воздействия на финансово-экономическую сферу.

Предпосылки для создания единого центра во многом следуют из сложившейся в настоящее время специфики взаимодействия Банка России и органов исполнительной власти. В качестве ключевых допустимо отметить: 1) формально закрепленную в законодательстве взаимосвязанность и необходимость взаимодействия Банка России и органов исполнительной власти; 2) наличие существенных трудностей во взаимодействии Банка России и органов исполнительной власти в части согласования позиций и решений,

что приводит к риску снижения эффективности деятельности органов власти в финансово-экономической сфере в целом.

С точки зрения конституционного права, ключевым аспектом является статус наделенных публичной властью субъектов – существуют самостоятельные акторы, наделенные определенной независимостью, которые должны взаимодействовать в условиях созданной системы сдержек и противовесов. Действия каждого актора, теоретически, должны быть согласованы с другими, однако при этом должна сохраняться независимость в принятии решений, направленных на достижение целей политики, за реализацию которой отвечает соответствующий актор. Вместе с тем именно скоординированная и согласованная реализация соответствующими органами власти их полномочий позволяет достичь выполнения задач, стоящих перед государством в целом.

Об указанной взаимосвязанности свидетельствуют положения ст. 21 Федерального закона № 86-ФЗ. Указанная статья устанавливает несколько механизмов взаимодействия Банка России и Правительства Российской Федерации: во-первых, предусмотрено участие Банка России для реализации возложенных на него функций в разработке экономической политики Правительства Российской Федерации, при этом степень соответствующего участия Федеральным законом не определена; во-вторых, Председатель Банка России или один из его заместителей участвует в заседаниях Правительства Российской Федерации, что не дает каких-либо властных полномочий Банку России, а позволяет лишь участвовать с правом совещательного голоса; в-третьих, министр финансов и министр экономического развития Российской Федерации или по их поручению представитель от соответствующих министерств участвуют в заседаниях Совета директоров Банка России с правом совещательного голоса, что, в целом, с учетом предыдущего положения, свидетельствует о независимости Банка России и Правительства Российской Федерации в определении их политики; в-четвертых, предусмотрено взаимное информирования Банка России и Правительства

Российской Федерации о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, а также координаирование политики и проведение регулярных консультаций, вместе с тем степень координации не определена. Пятым элементом взаимодействия Банка России и Правительства Российской Федерации является их взаимодействие в рамках реализации Банком России его компетенции в части денежно-кредитной политики и развития финансовых рынков.

В связи с функциями Банка России и его особой ролью в государственном механизме в ст. 22 Федерального закона № 86-ФЗ установлен запрет на финансирование Банком России дефицита федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, а также запрет на покупку Банком России государственных ценных бумаг при их первичном размещении, если иное не предусмотрено федеральными законами. Однако при этом Банк России не исключен полностью из бюджетных процессов – так, Банк России, по общему правилу, хранит средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, а также без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции с указанными средствами. Банк России также осуществляет обслуживание единого казначейского счета в валюте Российской Федерации и банковских счетов Федерального казначейства, предназначенных для выдачи и внесения наличных денежных средств и осуществления расчетов по отдельным операциям, а также банковских счетов в иностранной валюте для учета операций с денежными средствами Фонда национального благосостояния и иных банковских счетов в российской и иностранной валюте в случаях, предусмотренных бюджетным законодательством.

Рассмотрим взаимодействие Банка России и Правительства Российской Федерации в рамках реализации денежно-кредитной политики.

П. 1 ст. 4 Федерального закона № 86-ФЗ устанавливает, что единая государственная денежно-кредитная политика разрабатывается и проводится Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации,

что предполагает ведущую роль в ее разработке и проведении именно Банка России. Ст. 21 указанного Федерального закона закрепляет обязанность Банка России и Правительства Российской Федерации информировать друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координировать свою политику и проводить взаимные консультации, что, полагаем, хотя и является общей нормой, распространяется и на деятельность, связанную с осуществлением денежно-кредитной политики. При этом в Федеральном законе не уточняется, что подразумевается под действиями, имеющими общегосударственное значение, что, полагаем, приводит к возникновению правовой неопределенности в части того, в каких именно случаях должно осуществляться указанное информирование.

Ст. 43 устанавливает право Банка России применять прямые количественные ограничения, в равной степени касающиеся всех кредитных организаций при проведении им денежно-кредитной политики в исключительных случаях после консультаций с Правительством Российской Федерации.

В связи с изложенным полагаем, что независимость Банка России при проведении денежно-кредитной политики в целом обеспечивается, за исключением отдельных случаев взаимодействия, требующих согласования действий Банка России с Правительством Российской Федерации. В то же время следует учитывать, что рассмотренные выше положения могут быть охарактеризованы как неопределенные в достаточной степени в части информационного и консультационного взаимодействия, что не влияет на независимость Банка России при осуществлении им денежно-кредитной политики. Вместе с тем представляется, что именно эффективное взаимодействие является ключевым элементом, обеспечивающим выполнение задач органов власти, и оно может стать компенсаторным механизмом в условиях сохранения независимого статуса соответствующих акторов.

Необходимость взаимодействия Банка России с Правительством Российской Федерации также установлена в п. 1.1 ст. 4 и ст. 45.1 Федерального

закона № 86-ФЗ в отношении разработки и проведения политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации, а также в п. 18.6 ст. 4 и ст. 45.4 указанного Федерального закона № 86-ФЗ в отношении реализации мероприятий по повышению уровня финансовой грамотности населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, в п. 18.7 ст. 4 и ст. 45.5 в отношении разработки и проведения политики по обеспечению доступности финансовых услуг в отношении указанных субъектов. Вместе с тем более подробного порядка взаимодействия Банка России и Правительства Российской Федерации в отношении указанных направлений в Федеральном законе № 86-ФЗ не содержится.

Отдельно следует рассмотреть случаи, когда компетенция Банка России и Правительства Российской Федерации реализуется совместно в отношении конкретизированных решений.

Так, в соответствии со ст. 57.5-1 и 76.4-3 Федерального закона № 86-ФЗ порядок согласования Банком России планов мероприятий субъектов финансового рынка по переходу на использование отечественного программного обеспечения и программно-аппаратных комплексов устанавливается Правительством Российской Федерации по согласованию с Банком России. В соответствии со ст. 76 указанного Федерального закона порядок назначения уполномоченных представителей Банка России в кредитных организациях, осуществления и прекращения ими своей деятельности в отношении ряда указанных в Федеральном законе кредитных организаций устанавливается по согласованию с Правительством Российской Федерации. В соответствии со ст. 82.5 указанного Федерального закона Правительство Российской Федерации по согласованию с Банком России вправе устанавливать особенности уплаты обеспечительного взноса, а также особенности взыскания штрафа в отношении операторов платежных систем.

Федеральное законодательство предусматривает и иные случаи реализации Банком России компетенции по согласованию с федеральными

органами исполнительной власти: например, в соответствии с п.п. 5 п. 9.1 ст. 38 Федерального закона от 29.11.2001 № 156-ФЗ¹⁹⁰ квалификационные требования для лица, ответственного за реализацию правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения устанавливаются Банком России по согласованию с Росфинмониторингом; в соответствии с п.п. 5 п. 7 ст. 33.10 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1¹⁹¹ требования к обеспечению защиты информации в деятельности страховых компаний устанавливаются Банком России по согласованию с ФСБ России и ФСТЭК России; в соответствии с ч. 6 ст. 7 Федерального закона от 03.06.2009 № 103-ФЗ¹⁹² формы (форматы) и порядок предоставления банками информации по запросам налоговых органов устанавливаются ФНС России по согласованию с Банком России. Указанный перечень не является исчерпывающим и отражает лишь небольшое число случаев, когда компетенция Банка России и органов исполнительной власти реализуется совместно.

Примечательно, что в рамках реализации компетенции по импортозамещению в Постановлении Правительства Российской Федерации от 22.08.2022 № 1478¹⁹³ возникли следующие, не предусмотренные

¹⁹⁰ Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» // СЗ РФ. 03.12.2001. № 49. Ст. 4562.

¹⁹¹ Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета, № 6, 12.01.1993.

¹⁹² Федеральный закон от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемых платежными агентами» // СЗ РФ. 08.06.2009. № 23. Ст. 2758.

¹⁹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.08.2022 № 1478 «Об утверждении требований к программному обеспечению, в том числе в составе программно-аппаратных комплексов, используемому органами государственной власти, заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (за исключением организаций с муниципальным участием), на принадлежащих им значимых объектах критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, Правил согласования закупок иностранного программного обеспечения, в том числе в составе программно-аппаратных комплексов, в целях его использования заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (за исключением организаций с муниципальным участием), на принадлежащих им значимых объектах критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, а также закупок услуг, необходимых для использования этого программного обеспечения на таких объектах, и Правил перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения, в том числе в составе программно-аппаратных комплексов,

федеральными законами случаи взаимодействия Банка России с органами исполнительной власти. В указанном Постановлении (в том числе в утвержденных им правилах) содержится регулирование компетенции, не следующее непосредственно из указанного Федерального закона:

1) рассмотрение заявок на осуществление закупок иностранного программного обеспечения на сумму свыше 100 миллионов рублей осуществляется комиссией, созданной при Минцифры России, хотя указанный Федеральный закон, исходя из его буквального толкования, как представляется, предполагает согласование заявок кредитных и некредитных финансовых организаций Банком России самостоятельно. В то же время рассмотрение заявок указанной комиссией в силу того, что при принятии решения по заявке Банк России «руководствуется» решением комиссии, можно считать частью процедуры рассмотрения заявок, которая определяется указанным Постановлением Правительства Российской Федерации. С учетом значительного влияния на экономику в целом как деятельности субъектов финансового рынка, так объема подобных закупок, рассматриваемый порядок принятия решения может рассматриваться как дополнительный механизм согласования позиций органов власти и как способ распределения ответственности, что является компенсаторным механизмом, не предусмотренным законодательством в его буквальном истолковании;

2) Банк России вправе привлекать отраслевые центры компетенции по импортозамещению, подведомственные органам исполнительной власти, что предполагает не предусмотренное Федеральным законом взаимодействие между Банком России и подведомственными органам исполнительной власти организациями или создание Банком России собственных центров компетенции. В последнем случае, полагаем, специального указания на

заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (за исключением организаций с муниципальным участием), на принадлежащих им значимых объектах критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.08.2022, № 35, ст. 6108.

подобное правомочие в нормативных правовых актах не требовалось. Необходимость профильной технической экспертизы в подобных случаях не вызывает сомнений, в связи с чем рассматриваемое взаимодействие следует считать элементом компенсации отсутствия в нормативных актах более высокого уровня прямого указания на возможность такового и способом снижения риска в случае недостаточности у Банка России собственных ресурсов для ее осуществления;

3) Банк России утверждает отраслевой план мероприятий по переходу на российские аналоги, включающий в себя целевые показатели, сроки перехода и т.д. Утверждение данного плана не предусмотрено указанным Федеральным законом и вряд ли может рассматриваться как часть процедуры согласования указанных заявок, устанавливаемой постановлением Правительства Российской Федерации, при этом его утверждение Банком России является обязательным, то есть, подзаконным нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации фактически установлена обязанность Банка России, не предусмотренная федеральными законами. Вместе с тем, в условиях значимости импортозамещения в национальной экономике, данный механизм является способом выстраивания взаимодействия между формально самостоятельными акторами и компенсирует отсутствие такового в федеральных законах;

4) Банк России, исходя из положений указанного Федерального закона, вправе отказать в согласовании плана мероприятий по переходу, однако при этом единственным основанием для отказа в указанном Постановлении является несоответствие плана перехода положениям Правил, установленных самим Постановлением Правительства Российской Федерации. При этом, исходя из положений указанного Федерального закона, Постановлением Правительства Российской Федерации устанавливается порядок согласования планов перехода, но не основания для отказа в согласовании. Следовательно, нормативный правовой акт Правительства РФ однозначно может определять процедуру рассмотрения, в то время как

определение оснований для принятия итогового решения, как представляется, может быть признано выходом за пределы процедурного регулирования, в связи с чем потенциально может быть расценено как выходящее за предмет указанного нормативного акта, определенный Федеральным законом. В то же время в противном случае создавался бы риск пробела в регулировании, что приводило бы к вероятности возникновения значительных негативных последствий.

При этом следует учитывать, что действующее регулирование не детализирует процедуру согласования позиции или нормативного акта между Банком России и иными органами власти. Следовательно, само по себе отсутствие регламентации соответствующей процедуры создает риск ее необоснованной длительности и неэффективности. Вместе с тем установление какого-либо регламента вряд ли позволит разрешить противоречия, затрагивающие концептуальные разногласия между органами власти, а установление сроков взаимодействия создает риск бюрократизации процедуры и направления исключительно формальных ответов в целях соблюдения формально определенных сроков.

Случай содержательных расхождений позиций органов власти в открытом доступе встречаются нечасто, в то время как несвоевременность принятия нормативных актов проследить возможно. Так, например, изменения в указанное выше Постановление Правительства РФ от 22.08.2022 № 1478, связанные с определением компетенции Банка России были внесены 17.10.2023, в то время как соответствующие положения Федерального закона от 13.06.2023 № 243-ФЗ¹⁹⁴ вступили в силу 12.09.2023. Следовательно, положения указанного Федерального закона не реализовывались на протяжении более чем одного месяца.

Подобные порядки согласования, с одной стороны, позволяют учесть интересы различных органов власти, так как в случае неучета позиции того

¹⁹⁴ Федеральный закон от 13.06.2023 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 19.06.2023, № 25, ст. 4432.

или иного органа существует возможность несогласования проекта нормативного акта. Однако, с другой стороны, подобные процедуры взаимодействия создают риск неполного учета интересов какого-либо из органов, что приводит к несовершенству регулирования или ограничению самостоятельности Банка России, или же могут создать риск отсутствия регулирования на уровне подзаконного акта как такового из-за несогласия органов власти с позициями друг друга. С точки зрения отстаивания независимости Банка России, четкое распределение компетенции между различными органами власти с исключением процедуры совместного принятия решений и нормативных актов позволит Банку России и органам исполнительной власти проводить независимую самостоятельную политику. Вместе с тем подобный радикальный подход, полагаем, создает большее число рисков, так как может приводить к дефектам в регулировании и снижению общего уровня проработанности нормативных актов, особенно в сферах пересекающейся компетенции, в связи с чем не может быть реализован на практике в силу значительного риска указанных негативных последствий.

Важным институтом, определяющим взаимодействие Банка России с иными органами власти, является Национальный финансовый совет, который рассматривается отдельными исследователями как неиерархический способ взаимодействия¹⁹⁵. В литературе также высказывается мнение, что функционирование Национального финансового совета как контрольного органа Банка России свидетельствует о наличии согласованности и взаимодействия между Банком России и иными органами власти¹⁹⁶. В данном случае факт взаимодействия следует из состава и порядка формирования Национального финансового совета, что позволяет рассматривать его как специфическую форму согласования позиций органов власти посредством принятия решений рассматриваемым коллегиальным органом Банка России.

¹⁹⁵ Асадов А.М. Основы теории косвенных (нелинейных) административных отношений // Административное право и процесс. 2011. № 2. С. 15 - 17.

¹⁹⁶ Антропцева И.О. Банк России как орган публичного финансового контроля // Банковское право. 2024. № 3. С. 33 - 39.

Формально, согласно ст. 12 Федерального закона № 86-ФЗ, Национальный финансовый совет является коллегиальным органом Банка России. Вместе с тем в его состав входят, помимо Председателя Банка России, представители иных органов власти – 2 сенатора Совета Федерации, 3 депутата Государственной Думы, 3 представителя Президента Российской Федерации, 3 представителя Правительства Российской Федерации. К компетенции указанного Совета относятся: рассмотрение годового отчета Банка России, утверждение на основе предложений Совета директоров Банка России общего объема расходов Банка России; рассмотрение вопросов развития и совершенствования финансового рынка и совершенствования банковской системы; рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и самих основных направлений; ежеквартальное рассмотрение информации Совета директоров по основным вопросам деятельности Банка России; внесение в Государственную Думу предложения о проведении проверки финансово-хозяйственной деятельности Банка России Счетной палатой РФ и др. При этом при наделении Банка России статусом мегарегулятора компетенции Национального финансового совета (ранее – Национального банковского совета) была расширена не только в части компетенции в отношении финансовых рынков, но и в части вопросов текущей деятельности Банка России, что критически отмечается в литературе в контексте поддержания независимости Банка России¹⁹⁷. Важно отметить, что состав Совета позволяет усомниться в сохранении принципа подотчетности Банка России именно Государственной Думе¹⁹⁸.

Функционирование указанного органа и свидетельствует о наличии согласования позиций и решений органов власти с Банком России, однако нельзя не признать, что имеющаяся у Совета компетенция позволяет ему

¹⁹⁷ Сиземова О.Б. О нормативных источниках в механизме правового регулирования межбанковских расчетов // Банковское право. 2015. № 4. С. 35 - 41; № 5. С. 30 - 36.

¹⁹⁸ Там же.

существенно влиять на деятельность Банка России, хотя такое влияние и следует считать косвенным¹⁹⁹. Подобное согласование может иметь положительные последствия, например, поддержание финансовой устойчивости государства в результате взаимодействия органов власти²⁰⁰, однако позволяет поставить вопрос о необходимости столь существенного фактического ограничения самостоятельности Банка России при условии наличия иных контрольных механизмов. Аналогичным видится и влияние Совета директоров Банка России, обладающего значительной компетенцией как контрольный орган Банка, с учетом рассмотренной в предыдущем параграфе процедуры назначения его членов.

Таким образом, в настоящее время в качестве характеристик взаимодействия Банка России и органов исполнительной власти могут быть указаны следующие: 1) законодательство и практика реализации компетенции Банка России и органов исполнительной власти исходят из необходимости согласования принимаемых решений и осуществляемых действий, что является условием эффективного выполнения государственных функций в целом, при этом в ряде случаев такое взаимодействие устанавливается на уровне подзаконных нормативных актов, компенсируя отсутствие регулирования соответствующей процедуры в федеральных законах; 2) детализированные процедуры взаимодействия Банка России и органов исполнительной власти фактически отсутствуют, что приводит к риску неэффективности бюрократических процессов и, соответственно, снижению уровня и (или) качества властного воздействия органов власти на финансово-экономическую сферу, однако маловероятно, что детализация процедуры взаимодействия нивелирует риск или упростит преодоление концептуальных расхождений между органами власти.

¹⁹⁹ Гаврин Д.А. Банк России: национальный характер с международным акцентом // Банковское право. 2017. № 5. С. 37 - 41.

²⁰⁰ Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М., 2016. 344 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

Обозначенные в настоящем параграфе проблемы могут, как и указывалось выше, гипотетически решиться посредством создания единого координирующего властного центра. Однако ключевая проблема подобного решения состоит в том, что создание такого центра затруднительно в существующей системе разделения властей.

Возможным способом наиболее верхнеуровневой координации может являться принятие программных документов («основных направлений») одним органом власти, при этом наиболее вероятно, что существующие программные документы могут быть объединены в один. Однако подобное решение не видится эффективным – во-первых, принимаемые программные документы впоследствии могут не реализовываться или реализовываться неполностью в связи с изменением обстоятельств принятия решения в конкретный момент; во-вторых, возможная единая политика потенциально будет не в полной мере учитывать положение в соответствующей сфере экономики и финансов и не позволит в достаточной степени конкретизировано определить предполагаемые шаги. При этом отсутствие непосредственного эффекта от подобных программных документов само по себе нивелирует целесообразность проведения централизации подобным образом – предполагаемый центр принятия решений должен быть наделен более императивными полномочиями.

Гипотетически возможны два варианта подобного центра координации и принятия решений – Государственная Дума и Президент Российской Федерации. Более очевидным видится сосредоточение подобных полномочий в руках Президента Российской Федерации или же какого-либо органа власти при Президенте. Предпосылками в пользу такого решения видятся: во-первых, нахождение Президента Российской Федерации над иными ветвями власти в действующей конституционной системе²⁰¹; во-вторых, закреплением в ч. 2

²⁰¹ См., например: Исмаилова Х.Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь власти: конституционная и публично-правовая реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 33 – 37; Дзидзоев Р.М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 33 – 36;

ст. 80 Конституции РФ функции Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти; в-третьих, наличием у Президента в силу ч. 3 ст. 80 Конституции РФ полномочия по определению основных направлений внутренней политики государства, что включает в себя и политику в финансово-экономической сфере; в-четвертых, указанием в ч. 1 ст. 85 Конституции РФ на роль Президента как арбитра между органами власти. Дополнительным обоснованием может также являться осуществление Президентом общего руководства Правительством Российской Федерации в силу п. «б» ст. 83 Конституции РФ.

При этом подобная ситуативная координация деятельности органов в финансово-экономической сфере, осуществляемая Президентом Российской Федерации, с принятием властных решений фактически реализовалась в рамках принятия контрсанкционных указов. Однако следует учитывать, что соответствующие указы, в целом, хотя и подтверждают особую роль Президента, не перестроили принципиально механизм взаимодействия органов власти, а стали способом определения антикризисных мер и уполномоченных органов.

Само по себе расширение полномочий Президента в целом характерно для российской конституционной практики. Тенденция расширения полномочий Президента Российской Федерации за счет закрепления в законодательстве полномочий, прямо не следующих из Конституции РФ, была в достаточной мере проанализирована М.А. Красновым²⁰². Обоснованием допустимости расширения закрепленного в Конституции РФ перечня полномочий Президента Российской Федерации является, как правило, особый статус главы государства, что, по мнению исследователей, позволяет Президенту принимать на себя полномочия, не указанные в Конституции РФ,

Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3 - 9.

²⁰² Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91 - 103.

с целью выполнения возложенных на главу государства задач, к которым относятся предусмотренные ч. 2 ст. 80 Конституции РФ принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддержание гражданского мира и согласия в стране, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Вместе с тем ключевым препятствием является закрепленная в действующей системе подотчетность Банка России Государственной Думе, в связи с чем реализация описанного выше решения приводила бы к явному удвоению контрольной функции и расхождению ключевого координационного центра (центра принятия решений), наделение которого властными полномочиями предполагает и возникновение контрольных полномочий, и контроля со стороны Государственной Думы в силу положений действующей редакции Конституции РФ.

Другим концептуальным препятствием является фактическое превращение Банка России при подобном сценарии в еще одно «министерство», хотя бы и с особым статусом, что принципиально противоречит господствующей в настоящее время в конституционном праве парадигме ценности независимости Банка России (будет рассмотрено в следующем параграфе). При этом передача ключевых властных полномочий Президенту создает риск неэффективности политики в финансово-экономической сфере, так как подобный центр фактически будет выведен за пределы системы сдержек и противовесов (подобная ситуация, в частности, характерна и для контрсанкционных указов Президента²⁰³).

Дополнительно следует учитывать, что для Президента Российской Федерации как органа власти видится нехарактерным использование гибких инструментов, без которых эффективное воздействие на субъекты финансово-экономической сферы маловероятно.

²⁰³ См. подробнее: Тиханов Н.А. Механизм принятия антисанкционных указов Президента РФ: необходимость в чрезвычайных условиях? // Законодательство. 2024. № 8. С. 61-69.

Альтернативным вариантом видится наделение подобной ролью Совета Безопасности Российской Федерации. Для этого потребуется внесение изменений в п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»²⁰⁴ и взаимосвязанные подзаконные нормативные акты. Вместе с тем подобное решение вряд ли может рассматриваться как в достаточной мере эффективно решающее обозначенные выше проблемы – представляется, что Совет Безопасности, будучи совещательным органом, не имеет достаточного правового инструментария для обеспечения надлежащего исполнения его координирующих решений. При этом если вопросы координации деятельности могут быть решены в рамках сложившейся конституционно-политической практики взаимодействия Совета Безопасности и органов власти, то закрепление за Советом Безопасности права «последнего слова» в случае разногласий между органами власти предполагает существенный отказ от его статуса как совещательного органа. Дополнительно следует учитывать, что для осуществления Советом Безопасности координации деятельности органов власти в финансово-экономической сфере принципиальные правовые препятствия отсутствуют и в настоящее время.

Третим альтернативным вариантом для создания подобного центра может являться Государственная Дума. В первую очередь, подобное решение может быть обусловлено тем, что Банк России подотчетен именно Государственной Думе, при этом конституционные контрольные механизмы в отношении Правительства Российской Федерации также предусмотрены для Государственной Думы.

Вместе с тем имеется ряд существенных конституционно-правовых препятствий для реализации подобного сценария. Так, Государственная Дума, будучи частью Федерального Собрания Российской Федерации, в первую очередь, является законодательным органом, в то время как возложение на нее

²⁰⁴ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 2.

дополнительных функций в части координации и принятия решений подзаконного характера в финансово-экономической сфере принципиально противоречат ее месту в системе разделения властей и приводят к смешению функций законодательной и исполнительной ветвей власти. Следовательно, рассматриваемый сценарий предполагает наделение Государственной Думы явно нехарактерным для нее функциями, что, как представляется, в значительной степени может сказаться и на эффективности осуществления соответствующих полномочий. Более того, Государственная Дума является коллегиальным органом власти, состоящим из значительного числа депутатов, что существенно повышает риск невозможности согласования единой консолидированной позиции внутри самого органа.

В связи с изложенным, создание и формализация статуса единого координирующего центра в настоящее время невозможны. Указанное не означает, что подобная деятельность не может осуществляться в рамках консультативно-совещательной деятельности в условиях сохранения независимости Банка России. Следует также учитывать, что централизация вокруг органов общей компетенции создает риск снижения эффективности властного воздействия, так как для рассмотренных органов использование «мягкой силы», скорее, не характерно, с учетом их статуса и полномочий.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, в настоящее время отсутствует единая система целей властного воздействия на финансово-экономическую сферу и эффективная процедура взаимодействия между органами власти. В то же время преодоление обозначенных проблем посредством создания единого координационного центра или центра принятия решений невозможно в связи с рассмотренными выше конституционно-правовыми препятствиями. Ключевым препятствием видится существующая система разделения властей, включая реализацию принципа сдержек и противовесов. Вместе с тем система взаимодействия органов власти свидетельствует о наличии механизмов, которые могут рассматриваться как направленные на централизацию властного воздействия в финансово-

экономической сфере. При этом значимым риском централизации видится снижение возможностей для применения отдельными органами власти гибких инструментов властного воздействия.

2.3. Особый статус Банка России в системе органов власти в финансово-экономической сфере

В предыдущем параграфе был сделан вывод о невозможности создания модели с центром эффективной координации и принятия решений в рамках функционирования органов власти в финансово-экономической сфере. В связи с этим, необходимо обратиться к противоположному подходу – идеи о самостоятельности органов власти с особым статусом, объектом властного воздействия которых является указанная сфера.

В современной системе публичной власти в Российской Федерации таким органом является Банк России, в связи с чем настоящий параграф преимущественно будет посвящен рассмотрению независимости как элемента статуса указанного органа власти.

Ключевым в определении статуса Банка России является положение ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, согласно которому Банк России осуществляет защиту и обеспечение устойчивости рубля независимо от других органов власти. Из указанного положения следуют два ключевых дискуссионных аспекта: первый – является ли Банк России органом государственной власти; второй – распространяется ли принцип независимости осуществления Банком России его деятельности на иные сферы его компетенции²⁰⁵. Однако следует обратить внимание, что положения, закрепляющие статус Банка России, закреплены не в первой, второй и девятой главах Конституции РФ, что позволяет изменить его статус на конституционном уровне, вплоть до

²⁰⁵ В юридической науке встречается позиция, согласно которой, исходя из буквального толкования положений Конституции РФ, принцип независимости применяется исключительно в отношении осуществления Банком России его деятельности, направленной на защиту и обеспечение устойчивости рубля (см., например, Добрынин И.Н. Конституционно-правовой статус банковской системы Российской Федерации: необходимость реформы // Право и политика, 2007, № 8 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

упразднения Банка России. Вместе с тем следует учитывать, что в значительной степени как компетенция Банка России, так и иные элементы его статуса определяются федеральным законодательством.

Правовой статус Банка России является предметом дискуссии в российской юридической науке с 1990-х годов²⁰⁶, и единого мнения по данному вопросу нет и на сегодняшний день.

Мировой опыт определения статуса центральных банков в российской литературе описывается зачастую как исключение в качестве общего правила центрального банка из структуры органов государственной власти, относящихся к классической триаде, выделяемой в рамках теории разделения властей, с наделением центрального банка полномочиями по ведению самостоятельной денежно-кредитной политики²⁰⁷. Однако подобный подход в обобщенном виде представляется не в полной мере соответствующим действительности, так как следует признать, по общему правилу, центральные банки самостоятельными независимыми органами власти с особым статусом, что, однако, не тождественно их исключению из структуры и системы органов власти государства. В то же время в мировой практике достаточно специфических решений по определению статуса центрального банка или органа, выполняющего его функции, в связи с чем конкретный статус в достаточной степени корректно может быть определен только в привязке к определенному государству²⁰⁸. Зарубежный опыт во многом повлиял и на российские доктринальные подходы к определению статуса Банка России.

В доктрине принято определять Банк России как «юридическое лицо *sui generis*»²⁰⁹, юридическое лицо публичного права²¹⁰, однако при этом

²⁰⁶ См., например: Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: монография / науч. ред. С.А. Авакьян. М., 2018. С. 327–333.

²⁰⁷ См., например: Баренбойм П.Д. Независимость центральных банков как основной принцип конституционной экономики // Конституционная экономика и антикризисная деятельность центральных банков. / Сборник статей под редакцией С.А. Голубева – М., 2015. С. 40.

²⁰⁸ См., например: Щеголев С.И. Юрисдикционный иммунитет иностранных центральных банков: международное и зарубежное правовое регулирование // Вестник ВАС РФ. 2013. № 1. С. 48–62.

²⁰⁹ Суханов Е.А. Комментарии к статьям 48, 50 Гражданского кодекса РФ // Вестник гражданского права. 2022. № 1. С. 136–166.

²¹⁰ Ляутс Е.Б. Концепция юридического лица публичного права и субъекты банковской системы РФ // Банковское право. 2012. № 3. С. 49 – 54.

наделенное публично-властными полномочиями²¹¹. Правовая природа реализации публично-властных функций понимается исследователями различно: так, ряд исследователей указывает, что Банк России является государственным органом власти со специальным статусом²¹², другие же исследователи считают, что Банк России не может быть признан органом государственной власти²¹³, что, однако, отдельным авторам не препятствует признать реализацию Банком России государственных функций²¹⁴. Исследователи также указывают, что Банк России является негосударственным образованием, так как не относится ни к одной из ветвей власти, указанных в Конституции РФ²¹⁵.

Подход исследователей, которые относят Банк России к органам власти, представляется более обоснованным, так как Банк России осуществляет ряд полномочий, характерных именно для органов власти. Так, Банк России наделен полномочиями по принятию нормативных актов, устанавливающих обязательное, в том числе и для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц регулирование по отдельным вопросам, связанным с функционированием финансового рынка. При этом правила подготовки нормативных актов устанавливаются Банком России самостоятельно (ст. 7 Федерального закона № 86-ФЗ).

Банк России также осуществляет контроль и надзор в отношении различных субъектов финансового рынка с последующим привлечением их к ответственности, в том числе к административной ответственности на

²¹¹ Ильина А.В. Правовая природа мер ответственности за нарушение банковского законодательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2021. № 2. С. 28 - 32.

²¹² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 354; Киричек Е.В. О роли Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении принципа правовой определенности и значении его правовых позиций в свете конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 58–62.

²¹³ Башиев Р.Ж. Правовое регулирование потребительского кредитования в государствах ЕАЭС // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 218–243.

²¹⁴ Андрюшин С.А. Банковские системы. М., 2015. С. 333–334.

²¹⁵ Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001. С. 129.

основании КоАП РФ (ст. 23.74)²¹⁶. Дополнительным аргументом в пользу признания Банка России органом власти также является установление в Конституции РФ и Федеральном законе № 86-ФЗ процедуры назначения руководящих органов Банка России²¹⁷. При этом при буквальном толковании текста ч. 2 ст. 75 Конституции РФ Банк России следует признать органом государственной власти, так как в данной норме указывается на осуществление Банком России своих функций «независимо от других органов государственной власти»²¹⁸, что текстуально предполагает признание Банка России органом государственной власти в связи с использованием слова «других».

Правомерность наделения Банка России публично-властными полномочиями вплоть до мер государственного принуждения была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 14.12.2000 № 268-О²¹⁹, при этом из Постановления Конституционного Суда РФ от 03.07.2001 № 10-П²²⁰ можно сделать вывод, что Конституционный Суд РФ определил природу Банка России как органа государственной власти.

²¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

²¹⁷ Замотаева Т.Б. Правовой статус Центрального Банка России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 40–45.

²¹⁸ На подобный вариант толкования положений Конституции РФ неоднократно обращалось внимание в юридической литературе. См., например: Лысова Ю.В. О правовых статусах Банка России и их практическом значении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 2. С. 108–118.

²¹⁹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2001.

²²⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2001 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 16.07.2001, № 29, ст. 3058. В частности, обращают на себя внимание следующие положения абз. третьего п. 4: «В отличие от Центрального банка Российской Федерации - органа банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций (статья 55 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)») Агентство не отнесено к органам государственной власти, а потому не может быть признано надлежащим субъектом продления моратория».

Следует согласиться с позицией исследователей, считающих, что Банк России должен находиться в иерархии органов власти на одном уровне с федеральными органами государственной власти²²¹.

Примечательно, что 21.01.2025 в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 822860-8²²², в котором предлагается придать Банку России статус органа государственной власти. Необходимо обратить внимание, что указанное изменение является, скорее, косметическим, так как в представленной редакции указанного законопроекта в Федеральный закон № 86-ФЗ не вносится иных изменений, кроме указания в ст. 1 указанного Федерального закона, что Банк России является федеральным органом государственной власти, следовательно, в иных аспектах регулирования статус Банка России не изменяется, во всяком случае, в рассматриваемой в настоящее время редакции указанного законопроекта. При этом положения ч. 3 ст. 1 указанного Федерального закона в части установления статуса Банка России как юридического лица также не изменяются. Указанное, в целом, соответствует существующим подходам к определению статуса органа публичной власти, так как в практике применяется конструкция признания отдельных органов публичной власти юридическими лицами, в основном, как представляется, для осуществления вопросов, связанных с участием в гражданских правоотношениях (что актуально и для Банка России²²³). В силу функций Банка России и наличия у него права на осуществление отдельных видов гражданско-правовых сделок в рамках осуществления денежно-кредитной политики сохранение статуса юридического лица видится обоснованным.

²²¹ Денисов Е.Р. Финансово-правовые основы денежной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 160.

²²² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/822860-8> (дата обращения: 16.02.2025). В настоящее время возвращен субъекту законодательной инициативы.

²²³ Бочарова Н.Н. Новеллы административно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации в условиях административной реформы // Административное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 1036 - 1038.

Обобщая доктринальные споры, представляется наиболее обоснованным вывод, что Банк России является органом власти федерального уровня, что подтверждается наличием у него соответствующих властных полномочий (включая контрольно-надзорные полномочия и право на издание нормативных актов) и определенного уровня независимости от иных высших органов власти, необходимого для самостоятельного осуществления властных полномочий, характерных для органов власти.

В литературе отмечается, что усиление независимости национальных центральных банков от правительства является общей тенденцией последних десятилетий, что во многом связано с экономическими аспектами и необходимостью осуществления национальным центральным банком специфических функций, не характерных для «классических» органов власти²²⁴. Так, в частности, ранее в работе рассматривалась специфика воздействия на финансовые рынки – необходимость применения более гибкого инструментария. Инструментарий Банка России, используемый в рамках денежно-кредитной политики также в значительной степени отличается от методов властного воздействия органов исполнительной власти. Указанное обосновывает необходимость обособления национального центрального банка от органов исполнительной власти.

Именно независимость в использовании специфических инструментов национального центрального банка обеспечивает возможность их наиболее эффективного применения, так как вмешательство иных органов власти в деятельность национального центрального банка во многом может привести к риску нарушения работы подобных инструментов, требующих тонкой отстройки. Однако было бы несправедливым не обратить внимание на то, что не всеми современными исследователями независимость национального центрального банка рассматривается как ценность и необходимый элемент для обеспечения эффективности его деятельности. Так, например, Г.Н. Андреева

²²⁴ Jerger J., Röhe O. Die Unabhängigkeit von Zentralbanken – Ökonomische Begründung, Messung und Zukunftsperspektive // Regensburger Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft, 2012, Nr. 464.

отмечает, что: «Имеется и неясный экономический аспект этой проблемы: а именно связь между независимостью центральных банков и инфляцией неоднозначна. Результаты исследований при применении различных подходов и экономических методов не просто не совпадают, а и прямо противоположны: одни исследования (и их достаточно много) показывают, что независимость центрального банка способствует снижению инфляции, другие многочисленные исследования не подтвердили наличия такой взаимосвязи, в третьих исследованиях доказывается, что полученный эффект зависит от уровня развития политических институтов, заметен только в определенные периоды времени и только в развитых странах»²²⁵. Вместе с тем преобладающим в правовой литературе следует считать мнение, согласно которому независимость национального центрального банка в государствах с демократическим режимом способствует эффективности его деятельности. Сама по себе правовая конструкция независимости национального центрального банка может рассматриваться как необходимая гарантия в юридической плоскости. Однако нормативное закрепление такой гарантии не означает, что она полностью соблюдается на практике. Указанный аспект также следует учитывать и при оценке взаимосвязи независимости национального центрального банка и эффективности его деятельности. Однако представляется, что оценка фактической независимости может быть затруднительна, что позволяет усомниться в абсолютной верности выводов соответствующих исследований.

Указанное приводит к необходимости различать фактическую и юридическую независимость. Так, при формальной зависимости центрального банка последний может фактически восприниматься как самостоятельный орган в силу сложившейся политической культуры, его влияния на экономику и т.д., и наоборот: при формальной независимости фактическая реализация

²²⁵ Андреева Г.Н. Трансформация национальных финансовых конституций: компаративистское исследование. С. 293.

правовых норм может свести ее к минимуму²²⁶. Следует также учитывать, что в мировой практике нередко встречаются случаи ограничения независимости национального центрального банка, устанавливаемые национальным законодательством, в связи с чем бесспорно, что независимость центрального банка не может являться абсолютной²²⁷. Встречается также и позиция, что само по себе взаимодействие Банка России и Правительства Российской Федерации не умаляет независимости Банка России²²⁸. Полагаем, что взаимодействие Банка России с Правительством Российской Федерации в действительности может рассматриваться как не умаляющие независимость Банка России при условии, что такое взаимодействие не предполагает значимое вмешательство Правительства Российской Федерации в осуществление Банком России его полномочий. При этом полностью исключить взаимодействие указанных органов власти не представляется возможным в силу взаимосвязанности их деятельности, что рассматривалось в работе ранее.

Отметим, что независимость Банка России отдельными исследователями справедливо рассматривается не как абсолютная, а как функциональная, направленная на проведение денежно-кредитной политики без вмешательства иных органов власти²²⁹. В этом контексте заслуживает внимания концептуальный вопрос о необходимости согласования Банком России ряда своих решений и нормативных актов с Правительством Российской Федерации – так, в частности, указанная проблема отмечалась П.Д. Баренбоймом и Д.В. Кравченко в отношении проектируемого наделения Банка России статусом мегарегулятора в связи с передачей ему контрольно-надзорных и регуляторных полномочий в отношении всего финансового

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Кобзарь Д.А. Компетенция Банка России как элемент его конституционно-правового статуса: скрытый конфликт // Банковское право. 2005. № 5 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²²⁸ Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. 2001. № 6 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²²⁹ Мехтиев М.Г. оглы. Правовой статус центральных банков: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2024. № 3. С. 26 - 36.

рынка. Указанные исследователи отмечают, что любое обязательное согласование позиций национального центрального банка с правительством является ущемлением независимости национального центрального банка, так как указанное согласование является правом, а не обязанностью «современного Центрального банка»²³⁰. В отношении придания Банку России статуса мегарегулятора ценностно похожую позицию высказывает и А.В. Турбанов: «Вместе с тем многогранность, многофункциональность центрального банка как мегарегулятора не только не дает оснований для вмешательства в его деятельность, а, наоборот, актуализирует названный принцип. В противном случае слишком много очагов воздействия на центральный банк с разнонаправленными интересами может появиться, и результат окажется плачевным»²³¹.

Вопрос о независимости центральных банков во многом связан с целями предоставления последним определенного уровня свободы деятельности. В литературе, как правило, отмечается, что независимые центральные банки более эффективны, так как отсутствие подчиняющих механизмов позволяет им в большей степени проводить последовательную политику без вмешательства со стороны государства. Ключевым фактором поддержания экономической стабильности является сохранение стабильного или прогнозируемого уровня цен, в связи с чем длительное планирование деятельности центрального банка существенно эффективнее, чем краткосрочное планирование и решение текущих задач органами государственной власти²³², следовательно, деятельность национального центрального банка будет являться более эффективной в тех случаях, когда его не понуждают к решению вопросов, стоящих перед иными органами

²³⁰ Баренбойм П.Д., Кравченко Д.В. Создание мегарегулятора на базе Банка России в контексте его независимого конституционного статуса // Законодательство и экономика. 2013. № 6. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²³¹ Турбанов А.В. Мегарегулятор финансового рынка и проблемы правовой неопределенности // Банковское право. 2013. № 5. С. 3 - 9.

²³² Ullrich K. Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Europäischen Zentralbank // Discussion Paper № 03-65 // Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH. S. 8.

власти, в ущерб осуществлению его непосредственной компетенции. В отечественной литературе также преимущественным следует считать подход, согласно которому высокий уровень независимости центрального банка способствует наличию у него широкого перечня возможностей положительно влиять на экономические показатели в рамках денежно-кредитной политики²³³. Особую значимость независимость центрального банка приобретает в Российской Федерации, так как именно независимость Банка России позволяет ему «в необходимых случаях твердо оппонировать» иным органам власти, принимающим политические решения²³⁴.

Р. Хассе выделяет следующие критерии независимости центральных банков: кадровую, функциональную и финансовую автономию²³⁵. Х. Зикман выделяет следующие признаки независимости центральных банков²³⁶: уставная независимость; институциональная независимость; инструментальная независимость; финансовая независимость; функциональная независимость; материальная независимость; личная независимость; структурная независимость; независимость от инструкций; независимость с точки зрения имущественного права; экономическая независимость.

В общем виде Дж. Ергер и О. Рее предлагают выделять 16 критериев формальной независимости центральных банков, группируя такие критерии в четыре группы²³⁷:

²³³ Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М., 2016. 448 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²³⁴ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как система доказательств отсутствия интеллектуального превосходства государства над его гражданами и поправки к Конституции РФ // Законодательство и экономика, 2008, № 12 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²³⁵ Hasse R.H. The European Central Bank: Perspective for a Further Development of the European Monetary System. Gutersloh, 1990. P. 18.

²³⁶ См., например, Siekmann H. Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa // Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt // Working Paper Series № 35 01/ 2005. S.10.

²³⁷ Jerger J., Röhe O. Ibid.

1. Личная независимость руководства центрального банка (процедура назначения, срок полномочий, процедура увольнения, взаимосвязь с исполнительной властью);
2. Политическая независимость (самостоятельность в отношении целей денежно-кредитной политики, позиция в конфликтах общегосударственных интересов и целей центрального банка, влияние на государственный бюджет);
3. Независимость цели деятельности центрального банка (важность сохранения стабильности уровня цель в контексте общегосударственной политики);
4. Ограничения на финансирование государственного бюджета (авансирование бюджета, предоставление обеспеченных кредитов, согласование условий предоставления кредитов, круг получающих кредиты лиц, объем, срок и процентная ставка в части условий кредитов государству, деятельность центрального банка на первичном рынке).

Однако справедливым видится замечание, что при отсутствии однозначной нормативной базы исследовательские классификации и системы признаков могут различаться в некоторых деталях. Вместе с тем представляется возможным также утверждать, что сами по себе терминологические расхождения приводят к различию выделяемых различными исследователями элементов независимости центрального банка²³⁸, что, скорее, следует рассматривать как расставление акцентов на таких критериях, чем умаление критериев независимости, выделяемых в других исследованиях.

В качестве вопросов, разрешение которых позволяет говорить о зависимости/независимости центрального банка государства, указываются следующие: вправе ли центральный банк принимать окончательное решение в рамках денежно-кредитной политики, участвует ли правительство или иные

²³⁸ Аналогичная позиция также высказывалась и в литературе - см., например: Неверова Н.В. О принципе независимости в деятельности Центрального банка Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3. С. 122 - 128.

государственные органы в назначении должностных лиц центрального банка, какой срок полномочий у назначаемых должностных лиц и иные.

Ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 86-ФЗ указывает, что функции и полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и указанным Федеральным законом, осуществляются Банком России независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Следовательно, исходя из буквального толкования указанных положений, независимость Банка России в осуществлении его деятельности распространяется на всю его компетенцию, определенную в Федеральном законе № 86-ФЗ. В силу указания в ч. 2 ст. 1 указанного Федерального закона, при ее буквальном толковании, независимость Банка России не распространяется на осуществление им компетенции, не закрепленной в Федеральном законе № 86-ФЗ. В связи с этим, логичным следствием буквального толкования положений Федерального закона № 86-ФЗ является возможность ограничения независимости осуществления деятельности Банком России в иных федеральных законах. Представляется, что буквальное толкование указанных положений может создавать угрозу независимости Банка России посредством определения его «зависимой» компетенции в иных федеральных законах, хотя такое решение будет по своей сути являться юридико-техническим. С точки зрения юридической техники указанный риск может быть исключен только в случае дублирования полномочий, закрепленных в специализированном федеральном законе в Федеральном законе № 86-ФЗ.

В контексте независимости цели и используемых для ее достижения средств следует указать, что в литературе отмечается две модели в рамках данного аспекта. При первой модели инструменты, используемые центральным банком, определяются нормативно (как правило, в специализированном законодательстве), при этом цели имеют нормативное ранжирование. При второй модели закрепленные в законодательстве цели деятельности центрального банка не имеют четкого ранжирования, в связи с

чем центральный банк более свободен в выборе возможных инструментов²³⁹. Исходя из буквального толкования положений Федерального закона № 86-ФЗ, какая-либо иерархия целей деятельности Банка России не устанавливается. Вместе с тем иерархический элемент может прослеживаться в закреплении ключевых целей деятельности Банка России в Конституции РФ, в связи с чем иерархичность может быть выведена из иерархии нормативных актов, закрепляющих цели деятельности Банка России. В свою очередь, Банк России, с учетом указанной оговорки, свободен в установлении целей своей политики, в связи с чем независимость Банка России в данном аспекте, полагаем, формально-юридически обеспечивается в достаточной степени.

Независимость Банка России также следует рассматривать через призму процедуры назначения его руководителей. В соответствии с п. «г» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Банка России и ставит перед ней вопрос об освобождении от должности Председателя Банка России. Соответственно, п. «г» ст. 103 Конституции РФ относит к ведению Государственной Думы назначение на должность и освобождение от должности Председателя Банка России. Само по себе участие нескольких органов власти в процедуре назначения и освобождения от должности Председателя Банка России может рассматриваться как гарантия, направленная на обеспечение независимости Банка России в целом²⁴⁰.

Немаловажно отметить, что личная независимость руководителей центрального банка в теории обосновывается сроком их полномочий, так как несовпадение срока полномочий руководства центрального банка с общими элективальными циклами позволяет избежать излишней политизации процедуры назначения²⁴¹.

²³⁹ Ibid. S. 5-6.

²⁴⁰ Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. 2001. № 6 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²⁴¹ Ullrich K. Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Europäischen Zentralbank // Discussion Paper № 03-65 // Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH. S. 9.

В контексте личной независимости также необходимо обратить внимание на контрактное регулирование приоритетов деятельности руководства центрального банка. Концептуально выделяются две модели: «консервативный» банкир и контрактный банкир. В первом случае вознаграждение руководителя центрального банка не привязано к экономическим показателям, в то время как при второй модели, как правило, руководство центрального банка получает премиальную часть в случае достижения низких показателей инфляции, в связи с чем во втором случае можно говорить о фактическом ограничении независимости²⁴².

Вместе с тем приведенное выше российское законодательство не содержит однозначной привязки ни сроков полномочий Председателя Банка России к электоральным циклам, ни правил определения условий контракта Председателя Банка России, в связи с чем представляется, что в указанных аспектах личная независимость Председателя Банка России может рассматриваться как обусловленная политической конъюнктурой, а не правовым регулированием.

Одним из аспектов независимости Банка России является закрепление в законодательстве ряда иммунитетов и разграничения ответственности Банка России и иных органов власти. Основополагающие положения указанного аспекта установлены в ст. 2 Федерального закона № 86-ФЗ. Так, указанная статья определяет, что: во-первых, не допускается изъятие и обременение имущества Банка России без его согласия, если иное не предусмотрено федеральными законами; во-вторых, государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если указанные субъекты не приняли на себя соответствующие обязательства или если иное не установлено федеральными законами. Имущественная независимость Банка России связана с его денежно-финансовым обосланием от системы публичных бюджетов – в соответствии с ч. 3 ст. 2

²⁴² Ibid. S. 10-11.

Федерального закона № 86-ФЗ Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных средств. Представляется, что в указанной части законодательством формально устанавливаются достаточные гарантии независимости Банка России. Однако оговорка о возможности иного регулирования посредством федерального закона позволяет политическим по своему характеру решением парламента вторгнуться в финансовую независимость Банка России, что создает значительную угрозу эффективности деятельности Банка России при изъятии его средств в пользу государства. В частности, подобный риск усиливается в связи с тем, что в соответствии со ст. 26 Федерального закона № 86-ФЗ 75% годовой прибыли Банка России после уплаты налогов перечисляется в федеральный бюджет. Подтверждением указанных выше риск-факторов в части возможности изменения распределения доходов Банка России являются положения Федерального закона от 30.11.2024 № 419-ФЗ²⁴³, согласно которым в федеральный бюджет подлежит перечислению 100% прибыли Банка России.

Таким образом, независимость Банка России в настоящий момент не может рассматриваться как в полной мере достаточная ни с правовой (так как имеются правовые механизмы вторжения в ряд аспектов независимости), ни с политической точки зрения.

Вместе с тем именно независимость национального центрального банка в контексте функционального подхода позволяет ему скомпенсировать неэффективность деятельности экономического и финансового блока правительства. В условиях надлежащего выполнения органами исполнительной власти своих задач, при условии верной постановки целей общей политики в сфере экономики, маловероятно, что от национального центрального банка потребуется принятие каких-либо экстраординарных

²⁴³ Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 02.12.2024, № 49 (Часть I), ст. 7410 (Федеральный закон, Приложения 1 - 10, Приложение 12 (начало)), 02.12.2024, № 49 (Часть II), ст. 7410 (Приложение 12 (конец), Приложение 15 (начало)), 02.12.2024, № 49 (Часть III), ст. 7410 (Приложения 15 (конец), 17, 20, 22, 24 (начало)), 02.12.2024, № 49 (Часть IV), ст. 7410 (Приложения 24 (конец), 27, 29 - 31, 33 - 36, 38, 39, 41, 43, 44).

решений, направленных на преодоление значительных негативных процессов в национальной экономике. Подобное возможно при условии должного уровня согласованности действий органов власти в финансово-экономической сфере.

Однако в случаях, когда политика финансово-экономического блока органов исполнительной власти, в том числе и обусловленная значительным влиянием на такую политику иных органов, например, силового блока, оказывается неэффективной, именно независимое осуществление национальным центральным банком денежно-кредитной политики может скомпенсировать в рамках экономической системы возникающие негативные эффекты.

В связи с этим следует сделать вывод, что именно независимость Банка России является значимым элементом его статуса в рамках системы органов власти в финансово-экономической сфере. Поэтому модель, предполагающая наделение специализированного органа, выполняющего функции центрального банка, высокой автономностью, видится более целесообразной.

Вместе с тем, как было рассмотрено ранее, преодоление кризисов в финансово-экономической сфере требует согласованного взаимодействия всей системы органов власти, что предполагает необходимость учета проблем, возникающих и в иных сферах общественной жизни. В подобных условиях независимость национального центрального банка, при условии отказа последнего от согласования действий с иными органами власти, может стать фактором, затрудняющим полноценную согласованность действий органов власти, что приведет к снижению общего полезного эффекта. В связи с этим, в рамках экстраординарного регулирования представляется возможным поставить вопрос об установлении обязательности согласования действий органов власти, но не об умалении независимости Банка России.

Глава 3. Контроль за реализацией публичных полномочий органами власти в финансово-экономической сфере: отдельные проблемы

3.1. Контроль за деятельностью органов власти в финансово-экономической сфере как элемент системы разделения властей

С учетом обозначенной в работе ранее системы органов власти в финансово-экономической сфере, система контроля за их деятельностью может быть подразделена на три составляющие: 1) контроль за деятельностью Банка России; 2) контроль за деятельностью органов исполнительной власти; 3) контроль за деятельностью Президента Российской Федерации; 4) контроль за деятельностью органов законодательной власти, который не обладает спецификой в рассматриваемой сфере.

Независимость Банка России не должна рассматриваться как не подконтрольность, в связи с чем следует рассмотреть механизмы контроля со стороны иных органов власти за деятельностью Банка России, являющиеся частью системы сдержек и противовесов. В силу того, что Банк России подотчетен Государственной Думе, основные контрольные механизмы связаны с взаимоотношениями указанных органов. Конституция РФ в качестве соответствующих механизмов предусматривает заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Банка России (п. «г.1» ст. 103, а также абз. седьмой ст. 5 Федерального закона № 86-ФЗ, при этом в соответствии со ст. 25 указанного Федерального закона годовой отчет Банка России направляется Государственной Думой также Президенту РФ и Правительству РФ); принятие решения о проверке финансово-хозяйственной деятельности Банка России на основании предложения Национального финансового совета Счетной палатой Российской Федерации; проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей; заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Соответствующие контрольные полномочия, а также право на направление депутатского и парламентского запроса, отражены в Федеральном законе от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»²⁴⁴. В качестве механизма контроля также может рассматриваться процедура освобождения от должности Председателя Банка России и членов его Совета директоров.

Положения статьи 5 Федерального закона № 86-ФЗ расширяют приведенные положения Конституции РФ. Так, помимо указанного выше, Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ; направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном финансовом совете в рамках своей квоты; рассматривает основные направления единой денежно-кредитной политики и принимает по ним решение.

Статья 5 Федерального закона № 86-ФЗ предусматривает рассмотрение Государственной Думой основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и принятие по ним решения, однако содержание и форму указанного решения Федеральный закон не конкретизирует. При этом в силу статьи 45 указанного Федерального закона Банк России ежегодно не позднее срока внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря - основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. В силу указанной статьи также Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает соответствующее решение не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на

²⁴⁴ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2304.

предстоящий год. Аналогичные требования о представлении Банком России основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики в Государственную Думу установлены в Бюджетном кодексе РФ²⁴⁵. Последнее подчеркивает взаимосвязанность единой государственной денежно-кредитной политики и бюджетной политики Правительства Российской Федерации.

Принятие Государственной Думой решения в отношении денежно-кредитной политики Банка России является механизмом контроля в существующей системе сдержек и противовесов и соответствует конституционно-правовой природе Банка России как органа власти, подотчетного Государственной Думе. Однако данный механизм представляется не значительно влияющим на независимость Банка России – основные направления являются в значительной степени программным документом, обозначающим цели и задачи Банка России, которые во многом следуют из положений Конституции РФ и федеральных законов, в то время как каких-либо конкретных властных решений в них не содержится, следовательно, в этой части Банк России сохраняет независимость.

Указанная выше процедура направления и рассмотрения основных направлений может рассматриваться как механизм координации целей и задач денежно-кредитной и бюджетной политик. Вместе с тем как критерии оценки указанных политик, так и возможные способы преодоления разногласий в рамках рассмотрения Государственной Думой законодательством не определяются, что потенциально сводит процедуру принятия решения исключительно к политическим вопросам и создает риск возникновения неразрешимых противоречий, в условиях которых Государственная Дума не сможет выступить медиатором. При этом следует учитывать, что надлежащая оценка указанных политик теоретически должна требовать наличия у депутатов необходимой экспертизы по затрагиваемым политикам вопросам.

²⁴⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

В общественно-политической повестке в настоящее время возникают предложения от депутатов Государственной Думы, направленные на усиления контроля представительного органа за деятельность Банка России. Так, 13.02.2025 в сети Интернет появилась информация о заявлении депутатов из фракции «Справедливая Россия – За правду» о подготовленном к внесению в Государственную Думу законопроекте, согласно которому предполагалось установить обязанность Банка России согласовывать повышение ключевой ставки с Государственной Думой: «Как пояснил «Известиям» Сергей Миронов, законопроект предусматривает два условия, при которых изменение ключевой ставки ЦБ должно быть согласовано с Госдумой и оформлено постановлением палаты: если ставка повышается более чем на 100 базисных пунктов или когда ее рост превышает полуторное значение инфляции за предыдущий год»²⁴⁶. Указанная инициатива в явном виде направлена на ограничение независимости Банка России при определении им ключевой ставки, являющейся одним из инструментов проводимой Банком России политики, что, в силу логики, изложенной в работе ранее, может негативно сказаться на эффективности деятельности Банка России.

Компетенция Банка России в отношении развития финансовых рынков предусматривает также и взаимодействие с Государственной Думой – один раз в три года Банк России представляет в Государственную Думу проект основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации, который предварительно представляется Президенту РФ и Правительству РФ. В данном случае применима позиция, изложенная относительно оценки основных направлений денежно-кредитной политики исключительно как программного документа.

Процедура назначения и освобождения от должности Председателя Банка России также может рассматриваться как контрольный механизм. Ст. 14 Федерального закона № 86-ФЗ детализирует указанные положения, уточняя

²⁴⁶ URL: <https://iz.ru/1838410/2025-02-13/izmenenie-klucevoi-stavki-cb-predlozili-soglasovyat-s-gosdumoi> (дата обращения: 12.02.2025).

процедуру назначения Председателя Банка России, требования к кандидату, а также срок полномочий Председателя Банка России (5 лет), возможность занимать указанную должность не более трех сроков подряд и основания освобождения Председателя Банка России от должности. Формулировка, используемая в Федеральном законе № 86-ФЗ, предполагает исчерпывающий перечень соответствующих оснований, однако потенциально подлежащей расширительному толкованию и, соответственно, злоупотреблению в политических целях видится такое основание как «непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является». Вместе с тем нельзя не признать, что указанное основание не может быть исключено в принципе, так как в действительности существует риск конфликта интересов, сказывающегося на эффективности деятельности Председателя Банка России.

В литературе высказывается и критика подобного подхода законодателя – так, отмечается, что ни одно из оснований освобождения от должности не связано с эффективностью деятельности Банка России²⁴⁷. Гипотетически в качестве такого основания может рассматриваться предусмотренное ст. 14 Федерального закона № 86-ФЗ «нарушение федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России» - так, под указанное основание теоретически может подпадать невыполнение целей и задач, возложенных на Банк России и его Председателя федеральными законами. Вместе с тем на данный момент подобное толкование положений закона вряд ли может считаться обоснованным – очевидна разница между прямым нарушением требований и обязанностей, установленных в законодательстве, и неэффективностью деятельности Банка России при формальном соблюдении положений законодательства. Представляется, что при отсутствии конкретных критериев

²⁴⁷ Пресняков М.В. Кадровые полномочия Федерального Собрания Российской Федерации как элемент партисипаторного парламентского контроля // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 42 - 49.

эффективности, установленных законодательством, само по себе недостижение целей деятельности Банка России не может рассматриваться как нарушение федеральных законов.

Однако в данном случае следует задаться вопросом – возможна ли объективная оценка неспециализированными органами власти эффективности деятельности Банка России? Фактически, в силу отсутствия необходимой компетенции, такая ответственность будет носить политический характер, что в значительной степени может угрожать независимости Банка России, являющейся элементом его конституционного статуса, в целом, а, следовательно, может негативно влиять и на эффективность осуществления им своей деятельности.

Вместе с тем следует обратить внимание на проект федерального закона № 794121-8, внесенный группой депутатов Государственной Думы на ее рассмотрение 11.12.2024²⁴⁸. Указанным законопроектом предлагается изменение положений Федерального закона № 86-ФЗ в следующей части. Во-первых, предлагается наделить депутатов в составе группы, численностью не менее одной пятой депутатов Государственной Думы, правом на направление Президенту Российской Федерации представления о досрочном освобождении от должности Председателя Банка России, при этом условия для направления такого представления не устанавливаются, что отмечено и в заключении на законопроект Правового управления Аппарата Государственной Думы от 14.03.2025 № вн2.2-1/796. Представляется, что в рамках действующего регулирования подобное представление также может быть реализовано, несмотря на отсутствие формально закрепленной процедуры его направления. Предлагаемое законопроектом регулирование исходит из усмотрения Президента Российской Федерации и не устанавливает каких-либо последствий направления указанного представления. Во-вторых, предлагается определить в качестве основания освобождения от должности

²⁴⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/794121-8?ysclid=m7e0wxjv2l696226931> (дата обращения: 12.02.2025).

Председателя Банка России неисполнение обязанностей, предусмотренных ч. 2 ст. 75 Конституции РФ²⁴⁹. Однако, как и указывалось выше, эффективность реализации Банком России возложенных на него полномочий во многом связана не только с корректностью принимаемых самим регулятором решений, но и с деятельностью иных органов власти и мировыми экономическими процессами. Следовательно, предлагаемое в законопроекте основание для освобождения от должности не может толковаться формально – в таком случае показатели для определения неисполнения конституционных целей будут чрезвычайно формальными, не учитывающими состояние мировой экономики, что приведет к их неэффективности. Следовательно, в силу гибкого применения указанной нормы она может стать инструментом де-факто политического воздействия на Председателя Банка России, что является крайне существенным риском независимости Банка России.

В части освобождения от должности членов Совета директоров Банка России следует обратить внимание, что ст. 15 Федерального закона № 86-ФЗ не указывает, что освобождение члена Совета директоров до истечения срока полномочий осуществляется Государственной Думой по представлению Председателя Банка России без оговорки о необходимости согласования с Президентом РФ, в связи с чем следует отметить потенциальную противоречивость положений указанного Федерального закона. Интерес представляют и сами основания освобождения от должности – к таким основаниям отнесены истечение срока полномочий (освобождение осуществляется Председателем Банка России); до истечения срока полномочий, в том числе и в связи с конфликтом интересов или нарушением требований антикоррупционного законодательства, по решению Государственной Думы по представлению Председателя Банка России. Однако исчерпывающего перечня оснований досрочного освобождения

²⁴⁹ Представляет интерес также и то, что в указанном заключении Правового управления положения ч. 2 ст. 75 Конституции РФ оцениваются не как обязанность Председателя Банка России, а как функция Банка России в целом.

Федеральный закон № 86-ФЗ не устанавливает. Сама по себе неопределенность указанной нормы не создает угрозы независимости Банку России, так как представление об освобождении от должности в данном случае вносится Председателем Банка России, иные же органы власти не могут инициировать досрочное освобождение, что исключает принудительное политически мотивированное досрочное освобождение члена Совета директоров по решению иных органов власти.

С точки зрения существующей системы сдержек и противовесов, контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Банка России, при условии следования изложенным выше подходам, вряд ли могут быть оценены как существенно вторгающиеся в независимость Банка России в части принятия им конкретных решений. В то же время не исключается риск потенциального применения указанных механизмов в отношении конкретных целей и задач Банка России, что в свою очередь может привести к несамостоятельности Банка России в определении наиболее абстрактных целей его деятельности. При подобном сценарии возникает риск политического кризиса, процедура разрешения которого, как представляется, отсутствует.

В силу того, что независимость является элементом статуса только Банка России, контрольные механизмы в отношении органов исполнительной власти являются более жесткими. Так, в отношении Правительства Российской Федерации как органа власти в финансово-экономической сфере может применяться весь инструментарий, предусмотренный системой сдержек и противовесов, закрепленной в Конституции РФ. Так, возможно применение выражения недоверия Правительству Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции РФ.

В отношении отдельных федеральных министров, возглавляющих министерства, осуществляющие деятельность в финансово-экономической сфере, освобождение от должности осуществляется Президентом Российской Федерации (п. «д» ст. 83 Конституции РФ).

В отношении федеральных служб, подведомственных федеральным министерствам, контроль за их деятельностью осуществляют соответствующие федеральные министерства.

Руководитель федеральной службы, подведомственной Президенту Российской Федерации, назначается и освобождается от должности непосредственно Президентом Российской Федерации (например, п. 10 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу).

С учетом того, что указанные вопросы в целом либо входят в классическую конституционную систему сдержек и противовесов, либо являются отношениями внутри системы органов исполнительной власти и (или) связаны с решением Президента Российской Федерации, каких-либо значимых вопросов, связанных с деятельностью системы органов власти в финансово-экономической сфере, не имеется. Отсутствие исчерпывающего перечня оснований освобождения от должности в системе органов исполнительной власти представляется предметом для исследования наукой административного права.

Последним органом власти в финансово-экономической сфере, в отношении которого будут рассматриваться контрольные механизмы, является Президент Российской Федерации.

Гипотетически механизмом контроля за его деятельностью может выступать процедура импичмента. В соответствии со ст. 93 Конституции РФ отрешение Президента Российской Федерации от должности возможно на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Следовательно, существенным является вопрос – возможно ли отрешение Президента Российской Федерации по указанным основаниям в связи с неэффективностью его деятельности в финансово-экономической деятельности. Сама по себе неэффективность не позволяет рассматривать соответствующие действия как подпадающие под составы, предусмотренные уголовным законодательством, в связи с чем процедура

импичмента видится невозможной как мера ответственности Президента Российской Федерации как органа власти в финансово-экономической сфере.

В контексте системы сдержек и противовесов особое значение приобретает соблюдение в рамках реализации контрсанкционных полномочий Президента Российской Федерации принципа разделения властей. Положения Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ предусматривают, что решение о применении специальных экономических мер принимается Президентом Российской Федерации на основе предложения Совета Безопасности Российской Федерации (ч. 1 ст. 4 указанного Федерального закона), при этом предложения о применении таких мер и об их отмене могут быть внесены Президенту Российской Федерации Советом Федерации, Государственной Думой или Правительством Российской Федерации (ч. 2 указанной статьи).

На основании указанного решения Президента РФ перечень конкретных ограничений и обязанностей устанавливается Правительством РФ, а при необходимости Банком России (ч. 3 указанной статьи). Органы исполнительной власти и Банк России обеспечивают реализацию установленных мер (ч. 4 указанной статьи).

Положения Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ, регулирующего применение мер воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, отличаются от описанного выше регулирования - меры воздействия (противодействия) вводятся и отменяются Правительством Российской Федерации по решению Президента Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 04.06.2018 № 127-ФЗ с инициативой об отмене мер может обратиться к Президенту Российской Федерации Совет Безопасности.

Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ закрепляет лишь «обязательное незамедлительное информирование» Совета Федерации и Государственной Думы о факте принятия решения о применении специальных экономических мер. Положения Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ не предусматривают и обязанности по информированию. Следовательно,

механизм парламентского контроля за рассматриваемыми указами отсутствует. Единственным способом установления парламентского контроля за содержанием контрсанкционных указов Президента Российской Федерации является внесение соответствующих изменений в указанные Федеральные законы, предусматривающие предварительный или последующий парламентский контроль.

При этом потенциальное рассмотрение вопроса о соответствии таких полномочий Президента Российской Федерации принципу разделения властей представляется неэффективным способом защиты интересов парламента: Конституция РФ не определяет, к чьей компетенции относится антикризисное экономическое регулирование, в связи с чем оно может осуществляться исключительно на основании общих принципов конституционного строя, в том числе принципа разделения властей. В условиях отсутствия прямого регулирования, с учетом допустимости расширения компетенции Президента Российской Федерации в конституционной практике Российской Федерации и реализации дискреции законодателя при принятии законодательства, ссылка на несоответствие данного полномочия и механизма его реализации принципу разделения властей сама по себе не может быть признана достаточным основанием для признания как самого полномочия, так и процедуры его реализации, однозначно неконституционными.

При этом положения указанных законов закрепляют порядок применения мер таким образом, что принятие решения как о введении, так и об отмене таких мер является неограниченной иными органами власти дискрецией Президента РФ, так как иные органы власти могут лишь вносить предложения, однако не вправе каким-либо образом принудительно воздействовать на решение главы государства. Вместе с тем следует учитывать, что указанное выше регулирование не устанавливает какого-либо обязательного порядка рассмотрения и учета позиции органов финансовой власти, в том числе участвующих в реализации соответствующих полномочий и регулирования, определенных контрсанкционными указами.

Противоречива роль Совета Безопасности Российской Федерации в процедуре принятия решения о применении мер. Так, согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ решение о введении мер может быть принято Президентом на основе предложений Совета Безопасности, в то время как в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ решение о применении мер принимается на основе предложений Совета Безопасности.

Следовательно, во втором случае предложение Совета Безопасности Российской Федерации следует считать обязательным элементом процедуры, в то время как в первом случае такое предложение не является необходимым. В силу приоритета буквального толкования текста нормативного акта указанное различие следует считать значимым для целей определения этапов реализации процедуры принятия контрсанкционного указа.

Однако следует обратиться к порядку принятия решений Советом Безопасности Российской Федерации, который в соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ²⁵⁰ устанавливается порядком, определяемым Президентом Российской Федерации. Согласно п. 13 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации²⁵¹ решения принимаются простым большинством голосов членов Совета Безопасности, следовательно, в данном случае можно говорить о наличии определенного механизма сдерживания по порядку, установленному Федеральным законом от 30.12.2006 № 281-ФЗ и взаимосвязанным нормативным актам, так как потенциально принятие решения Советом Безопасности Российской Федерации может считаться определенным, пусть и непарламентским, «фильтром», сдерживающим Президента Российской Федерации, в силу коллегиальности Совета Безопасности Российской Федерации. Однако такая сдержка является мнимой, так как фактически нивелируется неограниченным

²⁵⁰ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 2.

²⁵¹ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ, 09.03.2020, № 10, ст. 1323.

усмотрением Президента Российской Федерации при формировании состава членов Совета Безопасности.

Таким образом, указанные выше федеральные законы фактически устанавливают абсолютное усмотрение Президента Российской Федерации при принятии решения о применении и отмене мер воздействия, установленных федеральным законодательством.

Контрсанкционные полномочия Президента Российской Федерации не являются единственным примером антикризисных полномочий Президента. Конституция РФ предусматривает два чрезвычайных полномочия Президента, непосредственно не связанных с политическими процессами в органах государственной власти: введение военного положения и введение чрезвычайного положения. Однако, как следует из п.п. «б» и «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, указы Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения подлежат последующему утверждению Советом Федерации. Такой механизм позволяет одновременно принять срочные меры, при этом сохраняет возможность контроля за соответствующим указом Президента в контексте системы сдержек и противовесов. Однако такой контроль за актами Президента Российской Федерации в современных условиях является исключением²⁵². В то же время, необходимо признать, что большинство актов Президента Российской Федерации издается в рамках ординарного регулирования и не направлено непосредственно на регулирование правоотношений граждан и иных лиц, вследствие чего не требует наличия сдерживающей процедуры парламентского контроля, так как порядок и основания их издания могут быть в достаточной степени детализированы в подзаконных актах, принятых во исполнение норм более высокого уровня.

Таким образом, непосредственно закрепленные в Конституции РФ чрезвычайные полномочия предусматривают механизм парламентского

²⁵² Лебедева Н.В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 45 - 48.

контроля в отношении чрезвычайных актов Президента Российской Федерации, в то время как за последние несколько лет в практике появились примеры реализации фактически чрезвычайных полномочий, незакрепленных непосредственно в Конституции РФ, без установления процедуры парламентского контроля. В случае с контрсанкционными указами Президента РФ отсутствие механизма парламентского контроля видится обоснованным в значительно меньшей степени.

Другой причиной, по которой необходимо установление парламентского контроля в отношении контрсанкционных указов, является специфика регулируемых ими вопросов, требующих получения компетентного мнения профильных органов власти. В случае с введением военного положения вопрос о компетентности Президента Российской Федерации ставить неуместно – в силу положений Конституции он является главнокомандующим вооруженными силами, следовательно, можно презумировать его осведомленность в отношении положения дел и возможных решений. В случае с введением чрезвычайного положения перечень мер определен в Главе III Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ²⁵³, что само по себе ограничивает поле усмотрения Президента РФ. Действующее регулирование не предусматривает обязанности получения позиций профильных органов власти, что может привести к неэффективности устанавливаемого регулирования. Особенно риск неэффективности принимаемых мер связан с конкретизацией в указе мер, закрепленных в законе, что приводит к отсутствию парламентского контроля за содержанием мер, вводимых конкретным указом Президента Российской Федерации. В свою очередь, парламентский контроль мог бы скорректировать подобную ситуацию, так как в рамках рассмотрения соответствующих указов парламентом могли бы быть получены мнения профильных органов в случае, если таковые не запрашивались при подготовке указа.

²⁵³ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2277.

В отношении чрезвычайного положения существуют механизмы ограничения изначального срока действия и последующего его продления. Режим военного положения отменяется Президентом Российской Федерации, однако парламентский контроль существует «на входе», то есть, при введении военного положения, что позволяет оценить обоснованность введения такого режима. В случае же с контрсанкционными мерами отсутствует как предельный срок их действия и порядок продления, так и контроль за обоснованностью их введения. Однако отказ от механизма парламентского контроля (хотя бы в части последующего утверждения) не имеет достаточных обоснований, так как даже в случае военного положения существует срок утверждения соответствующего указа Президента Российской Федерации, при условии, что угроза военного вторжения представляет существенно более высокий риск сохранению суверенитета государства и территориальной целостности.

Последним элементом системы сдержек и противовесов в отношении органов власти в финансово-экономической сфере, рассматриваемым в настоящем параграфе, является возможность судебного обжалования нормативных и ненормативных актов, а также действий органов власти. Наличие указанной сдержки следует из права на судебную защиту и процедуры рассмотрения ряда споров между органами власти Конституционным Судом Российской Федерации. Представляется, что принципиальных отличий данной сдержки в финансово-экономической сфере от общих подходов не имеется. В контексте рассматриваемой сферы следует отдельно отметить следующее.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации проверка конституционности подзаконных нормативных актов не относится к компетенции Конституционного Суда²⁵⁴. В частности, в

²⁵⁴ Например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.1998 № 22-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года № 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от 14

отношении нормативных актов Банка России указанная позиция содержится в определении от 25.01.2012 № 189-О-О²⁵⁵ и других определениях Суда²⁵⁶. Отдельно следует акцентировать внимание на том, что Конституционный Суд отмечал, что правомерность действий органов власти (в том числе Банка России²⁵⁷) может проверяться в судебном порядке.

Дополнительно следует учитывать, что в финансово-экономической сфере могут возникать вопросы и о соответствии Конституции РФ отдельных положений федеральных законов. Так, в частности, Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Верховного Суда Российской Федерации было признано соответствующим Конституции РФ наделение Банка России федеральным законом полномочием на отзыв лицензии у кредитных организаций²⁵⁸.

октября 1996 года № 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы"» // СЗ РФ, 27.07.1998, № 30, ст. 3800; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2011 № 5-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 3 статьи 15 Федерального закона "О безопасности дорожного движения" в связи с жалобой гражданки Г.В. Шикуновой» // СЗ РФ, 02.05.2011, № 18, ст. 2697.

²⁵⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.01.2012 № 189-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Арцыбасовой Татьяны Алексеевны и Тельминова Николая Анатольевича на нарушение их конституционных прав статьями 809 и 819 Гражданского кодекса Российской Федерации и указанием Центрального банка Российской Федерации "О порядке расчета и доведения до заемщика - физического лица полной стоимости кредита"» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²⁵⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 № 1574-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Касьяновой Натальи Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 819 Гражданского кодекса Российской Федерации и Указания Центрального банка Российской Федерации "О порядке расчета и доведения до заемщика - физического лица полной стоимости кредита"» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²⁵⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09.04.2024 № 825-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тырышкиной Екатерины Михайловны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 1 части первой статьи 16 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" во взаимосвязи с частью седьмой той же статьи названного Федерального закона, со статьями 60 и 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и с нормами Положения Банка России от 27 декабря 2017 года № 625-П» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025); Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31.05.2022 № 1191-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Непомнящего Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 75 и частью первой статьи 76.7 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", а также нормами Положения Банка России от 27 декабря 2017 года № 625-П» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²⁵⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 2, 2001.

Подводя итог настоящему параграфу, представляется возможным обобщить изложенное выше следующим образом. Принцип сдержек и противовесов в системе органов в финансово-экономической сфере является сочетанием как установленных Конституций РФ механизмов контроля, так и отдельных механизмов, определенных федеральными законами. Наиболее острыми являются вопросы независимости Банка России, связанные с возможностью привлечения к де-факто политической ответственности Председателя Банка России в случае неэффективности деятельности Банка России, и отсутствие эффективных механизмов в системе сдержек и противовесов в отношении контрсанкционных полномочий Президента Российской Федерации. При этом также следует учитывать, что в существующей системе сдержек и противовесов отсутствуют эффективные процедуры преодоления разногласий между органами власти, проводящими денежно-кредитную и бюджетную политики, что создает риск кризиса в случае возникновения противоречий.

3.2. Проблемы подзаконного нормотворчества в финансово-экономической сфере

В силу принципа подзаконности деятельности органов власти их компетенция и полномочия должны определяться соответствующими федеральными законами. Положения федеральных законов определяют границы их правосубъектности²⁵⁹. Следовательно, подзаконные нормативные акты органов власти должны приниматься ими на основании и во исполнение закона. Представляется возможным расширить данную формулу – так, в рамках вертикали исполнительной власти и ее взаимоотношений с

²⁵⁹ Конджакуян К.М. Понятие и сущность исполнительной ветви власти и ее место в системе разделения властей // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 2 – 4; Студеникина М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 6 – 11; Латина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М., 2006. 238 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025); Романова Г.В. Реализация подзаконного правового акта: проблемы взаимоотношений закона и подзаконного правового акта // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

Президентом Российской Федерации основанием для издания подзаконного нормативного акта может являться положение акта вышестоящего органа исполнительной власти или Президента Российской Федерации соответственно²⁶⁰.

Вместе с тем обозначенная выше динамичность финансово-экономической сферы позволяет поставить вопрос, всегда ли положения федеральных законов в достаточной степени обеспечивают установление для органов власти необходимых для эффективного осуществления их деятельности полномочий. Представляется, что возможны ситуации, при которых формально определенной в федеральном законе компетенции может быть недостаточно для указанного. В особенности недостаточность регулирования на уровне федерального закона продемонстрировали нормативные акты, направленные на противодействие санкциям.

В подобных случаях возникает необходимость принятия нормативного акта подзаконного уровня, в достаточной степени устанавливающего регулирования, в условиях недостаточности компетенции, следующей из буквального толкования положений вышестоящего акта, наделяющего органы власти компетенцией на принятие подзаконного регулирования. Следовательно, при совокупности таких факторов эффективноеластное воздействие возможно только при использовании компенсаторных механизмов, позволяющих преодолеть недостатки вышестоящего регулирования.

В силу того, что одним из основных органов власти в финансово-экономической сфере является Банк России, целесообразно рассмотреть тенденции определения его компетенции на издание нормативных актов.

В качестве отдельного механизма взаимодействия Банка России с органами исполнительной власти может рассматриваться регистрация

²⁶⁰ В части актов органов исполнительной власти см. подробнее: Ноздрачев А.Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7 - 47; № 11. С. 7 - 36.

нормативных актов Банка России, за исключением прямо предусмотренных Федеральным законом № 86-ФЗ, Минюстом России, так как в соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 86-ФЗ нормативные акты Банка России должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем представители Банка России высказывались, что указанное требование является негативным фактором, сказывающимся на эффективности принимаемого Банком России регулирования. В частности, бывший Директор Юридического департамента Банка России С.А. Голубев отмечал, что «работникам Минюста РФ не всегда легко бывает вникать в тонкости регулирования банковской деятельности»²⁶¹. Однако полный отказ от процедуры регистрации в Минюсте России нормативных актов Банка России видится чрезмерным, так как подобное решение устранило бы один из существующих сдерживающих механизмов. Более целесообразным было бы внесение в федеральное законодательство изменений, предполагающих установление самостоятельной процедуры и, соответственно, требований, предъявляемых при регистрации в отношении нормативных актов Банка России.

Отчасти подобный механизм реализован посредством самостоятельного установления Банком России правил подготовки его нормативных актов (ч. 2 ст. 7 Федерального закона № 86-ФЗ)²⁶², что не исключает на практике применения общих подходов к таким актам при регистрации в Минюсте России. Само по себе наличие особого порядка разработки и принятия нормативного акта Банка России является необходимым правовым механизмом, позволяющим адаптировать принимаемое им регулирование к наиболее сложному и динамичному элементу финансово-экономической сферы – финансовым рынкам.

²⁶¹ Интервью с С.А. Голубевым, директором юридического департамента Центрального банка Российской Федерации // Законодательство. 2003. № 1.

²⁶² Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» // «Вестник Банка России», № 84, 29.09.2017.

Вместе с тем необходимость установления регулирования в отдельных случаях, несмотря на прохождение регистрации нормативного акта в Минюсте России позволяла признать его принятие допустимым, исходя из общей компетенции Банка России (что, однако, вряд ли может быть реализовано в настоящее время, с учетом практики Минюста России). Так, например, в условиях отсутствия явного уполномочивания в федеральном законе Минюстом России было зарегистрировано Положение Банка России от 24.12.2004 № 266-П²⁶³. Необходимость принятия данного Положения была очевидна, так как регулирование использования платежных карт отсутствовало, что приводило к пробелу в регулировании в отношении значительного сектора финансовых услуг. Представляется, что более гибкий подход Минюста России в условиях отсутствия в федеральном законе положений, определяющих в явном виде компетенцию на издание соответствующего нормативного акта, при объективной необходимости урегулирования общественных отношений может рассматриваться как не являющийся ординарным компенсаторный механизм, направленный на своевременное принятие необходимого нормативного акта.

Следует также отметить, что в нормативных актах Банка России (и иных органов власти) используются приемы, позволяющие преодолеть отсутствие указания в федеральных законах на наличие отдельных полномочий или же отсутствие необходимой для установления регулирования терминологии²⁶⁴. Так, например, недостаточность установленной федеральным законом компетенции на определение процедуры в части установления форм документов преодолевается посредством использования конструкции определения «рекомендуемого образца»²⁶⁵. В подобных случаях формально

²⁶³ Положение Банка России от 24.12.2004 № 266-П «Об эмиссии платежных карт и об операциях, совершаемых с их использованием» (зарегистрировано в Минюсте России 25.03.2005 № 6431) // «Вестник Банка России», № 17, 30.03.2005.

²⁶⁴ Например, Положение Банка России от 24.12.2004 № 266-П.

²⁶⁵ Например, Указание Банка России от 26.09.2024 № 6864-У «О ведении Банком России реестра операторов по приему платежей и об оценке Банком России соответствия лиц, указанных в части 1 статьи 3.2 Федерального закона от 3 июня 2009 года № 103-ФЗ "О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляющей платежными агентами", квалификационным требованиям и требованиям к деловой

соответствующие образцы не являются обязательными, вместе с тем возникает риск их трансформации в единственно возможную форму документа в силу практики взаимодействия Банка России с субъектами финансового рынка. Установление же необходимой для регулирования терминологии осуществляется посредством введения терминов в целях установления регулирования конкретным нормативным актом и его применения.

Подобные практики следует рассматривать как компенсаторный механизм, имеющий своей целью преодоление пробелов в регулировании, установленном федеральными законами, так как в случае отсутствия подобных механизмов реализация полномочий органа власти может быть затруднена.

Недопустимость определения компетенции Банка России подзаконными нормативными актами каких-либо органов власти, в том числе и федерального уровня, основывается на двух ключевых принципах: 1) Банк России находится на одном уровне с иными высшими федеральными органами государственной власти, в связи с чем определение компетенции Банка России в подзаконных актах являлось бы нарушением указанного равенства; 2) возможность определения компетенции Банка России в подзаконных актах потенциально является угрозой его независимости и самостоятельности при реализации Банком России его функций. В отношении органов власти, независимость деятельности которых является критически важной для эффективного функционирования государственного механизма, компетенция определяется именно федеральными законами, что является своего рода гарантией указанной независимости.

репутации и лиц, указанных в части 3 статьи 3.3 Федерального закона от 3 июня 2009 года N 103-ФЗ "О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами", требованиям, установленным частью 1 статьи 3.3 указанного Федерального закона, или требованию, установленному частью 1.1 статьи 3.3 указанного Федерального закона» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.01.2025 № 80938) // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

Компетенция Банка России определяется, по общему правилу, федеральными законами, основным из которых является Федеральный закон № 86-ФЗ, однако нередко компетенция Банка России может устанавливаться в специализированном федеральном законодательстве, например: о национальной платежной системе²⁶⁶, о клиринговой деятельности²⁶⁷, о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации²⁶⁸ и т.д. Указанное соответствует положениям ст. 1 Федерального закона № 86-ФЗ, согласно которым статус, цели деятельности, функции и полномочия Банка России определяются Конституцией РФ, указанным Федеральным законом и другими федеральными законами, то есть, Федеральный закон, определяющий статус Банка России, содержит однозначную отыскочную норму, предусматривающую возможность определения компетенции Банка России в иных нормативных актах такого же уровня.

Как справедливо указывается в научной литературе, положения ст. 1 указанного Федерального закона означают, что «уровень нормативно-правового регулирования отношений <...> ограничен федеральным законодательством. Это означает, что данные отношения не могут регулироваться законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, а также подзаконными нормативными правовыми актами: указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и др.»²⁶⁹.

Определение компетенции Банка России федеральным законодательством соответствует правилам установления компетенции

²⁶⁶ Ст. 23 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 04.07.2011, № 27, ст. 3872.

²⁶⁷ Ст. 11.1 Федерального закона от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» // СЗ РФ. 14.02.2011, № 7, ст. 904.

²⁶⁸ Ст. 8 Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.08.2010, № 31, ст. 4193.

²⁶⁹ Госунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». М., 2003. 496 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

посредством парламентской процедуры, применяемой в отношении определения компетенции иных высших органов власти, что связано с описанным выше статусом Банка России. Общей чертой закрепления компетенции Банка России как единоличной, так и реализуемой совместно с иными органами власти, как непосредственно определяемой нормативным правовым актом, так и компетенции на принятие какого-либо нормативного акта Банка России, являлось ее установление исключительно федеральными законами.

Необходимость установления компетенции Банка России исключительно посредством принятия соответствующих положений федерального закона позволяет в порядке парламентской процедуры, в том числе, оценить, насколько те или иные полномочия будут соответствовать природе Банка России и насколько потенциальные новые полномочия могут повлиять на эффективность деятельности Банка России при выполнении изначально возложенных на него задач и функций. Определение же компетенции Банка России посредством принятия подзаконного акта, помимо нарушения принципа его равенства иным высшим федеральным органам власти, также приводит к риску злоупотребления органом власти таким правом с целью переложения ответственности за решение определенных вопросов и реализацию компетенции, при этом, как представляется, природа Банка России как органа власти и его интересы могут не учитываться.

Первым положением федерального законодательства, предусмотревшим возможность делегирования компетенции²⁷⁰ Банку России посредством подзаконного акта, следует считать ч. 3 ст. 4.2 Федерального

²⁷⁰ В указанной части используется следующая формулировка: «Президент Российской Федерации вправе передать осуществление отдельных полномочий, предусмотренных настоящей статьей, Правительству Российской Федерации и (или) Центральному банку Российской Федерации». Указанное соответствует теоретической концепции делегирования в конституционном праве, согласно которой делегирование предполагает временную или постоянную передачу полномочия без его отчуждения первоначальным носителем (см. подробнее: Шелудченко И.А. Делегирование отдельных публичных полномочий субъектам частного права в Российской Федерации: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 70 – 76; Шелудченко И. А. Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовое осмысление категории. // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 2024. Т. 65. № 6. С. 202-228).

закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ²⁷¹, введенную Федеральным законом от 28.06.2022 № 212-ФЗ²⁷². Первоначальная редакция Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ не содержала указания на возможность такого делегирования. Соответствующее решение законодателя может рассматриваться как часть механизма противодействия санкциям, подразумевающего возможность отличающегося от классической процедуры определения компетенции наделения отдельных органов власти новыми полномочиями.

Следовательно, подобное решение законодателя в части отхода от ранее устоявшегося подхода при определении компетенции Банка России следует из существенно экстраординарной природы контрсанкционного регулирования, при этом соответствующее регулирование должно рассматриваться исключительно как временная мера.

Таким образом, до 2022 года компетенция Банка России могла определяться исключительно федеральными законами, при этом каких-либо оснований для иного подхода законодательство не содержало. Как указано выше, иной подход обусловлен необходимостью противодействия кризисным явлениям, связанным, в том числе, с санкционным давлением.

События 2022 года привели к необходимости принятия нормативных правовых актов, направленных на защиту суверенитета (в том числе и его экономической, и технологической составляющих) Российской Федерации. В силу чрезвычайного характера такого регулирования его основы определялись указами Президента Российской Федерации.

Исчерпывающее описание всего объема компетенции Банка России, определенного контрсанкционными указами Президента Российской Федерации, связанными с осуществлением расчетов и хозяйственной

²⁷¹ Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СЗ РФ. 11.06.2018, № 24, ст. 3394.

²⁷² Федеральный закон от 28.06.2022 № 212-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.07.2022, № 27, ст. 4613.

деятельности, не является предметом настоящего исследования, в связи с чем необходимо выделить следующие общие черты: 1) указы самостоятельно определяют компетенцию Банка России, в том числе и компетенцию Совета директоров Банка России; 2) основаниями издания указов являются положения Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ²⁷³, Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ²⁷⁴, и Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ. Следует также отметить, что, например, установление режима специальных счетов осуществляется решениями Совета директоров Банка России, которые по своей правовой природе, как представляется, не являются однозначно подпадающими под понятие нормативного акта Банка России, хотя определенная нормативность отдельным видам таких решений может быть свойственна.

Ключевым вопросом является выявление в приведенных федеральных законах соответствующей компетенции Банка России. Положения ст. 4 Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ устанавливают, что специальные экономические меры реализуются Банком России в пределах его компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 4), а при необходимости решения Банка России – запреты и ограничения устанавливаются Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации. Следовательно, положения указанного Федерального закона прямо не указывают на возможность определения компетенции Банка России в подзаконных нормативных актах. В свою очередь Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ не содержит непосредственного указания на компетенцию Банка России.

Положения ст. 4.2 Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ, в которых содержится перечень мер воздействия (противодействия), направленных на обеспечение экономического суверенитета и экономической

²⁷³ Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» // СЗ РФ. 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 44.

²⁷⁴ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 03.01.2011, № 1, ст. 2.

безопасности Российской Федерации, предусматривают право Президента Российской Федерации передать осуществление отдельных полномочий Правительству Российской Федерации и (или) Банку России, при этом такая передача может быть осуществлена посредством указа (конкретный порядок делегирования полномочий указанными положениями не определяется). Вместе с тем указанная статья была введена Федеральным законом от 28.06.2022 № 212-ФЗ, следовательно, первые контрсанкционные указы Президента Российской Федерации принимались при отсутствии прямого указания на право определения соответствующей компетенции Банка России в законодательстве, в связи с чем следует говорить о так называемом «опережающем» регулировании.

Хотя возможность опережающего характера указанного регулирования, в том числе и в части уточнения компетенции, в практике российского конституционного судопроизводства признавалась допустимой²⁷⁵, следует учитывать, что такое опережающее регулирование предполагает восполнение посредством указов пробелов в законодательстве и должно иметь временный характер, что следует и из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в п. 4 Постановления от 30.04.1996 № 11-П: «В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов»²⁷⁶. Однако, как было указано выше,

²⁷⁵ См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 02.07.2001, № 27, ст. 2804.

²⁷⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 06.05.1996, № 19, ст. 2320.

положения Федерального закона № 86-ФЗ, как представляется, в достаточной степени однозначно указывают на невозможность определения компетенции Банка России в подзаконных актах. Реализация посредством указов функций Президента Российской Федерации, определенных ст. 80 Конституции РФ, не является неограниченной, о чем свидетельствует приведенная выше позиция Конституционного Суда Российской Федерации. Следовательно, в рассматриваемом случае указы Президента Российской Федерации, изданные до внесения изменений в Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ, противоречат указанному выше подходу, согласно которому определение компетенции Банка России допустимо только федеральными законами.

Однако следует задаться вопросом, было ли возможным оперативное принятие необходимого контрсанкционного регулирования в ином порядке. Установление предусмотренных контрсанкционными указами Президента Российской Федерации мер не относится к компетенции иных органов власти, следовательно, принятие соответствующих указов было единственным возможным вариантом. Вместе с тем, в силу указанного выше противоречия федеральным законам, принятие соответствующих указов Президента Российской Федерации должно было бы происходить после внесения необходимых изменений в федеральные законы, что возможно только при соблюдении полноценной законодательной процедуры и, соответственно, привело бы к затягиванию процесса и отсутствию необходимого регулирования на протяжении определенного периода времени.

Другим направлением противодействия санкциям является обязательное импортозамещение, что предполагает принятие соответствующих нормативных актов, в том числе устанавливающих обязанность по переходу на российские аналоги. Ключевым актом в данной сфере в 2022 году стал Указ Президента Российской Федерации от 30.03.2022

№ 166²⁷⁷, первая редакция которого не предусматривала каких-либо полномочий Банка России. Компетенция Банка России была определена в редакции, определенной Указом от 22.11.2023 № 887²⁷⁸, который принимался после вступления в силу Федерального закона от 13.06.2023 № 243-ФЗ, определившего компетенцию Банка России в сфере импортозамещения.

Указанное регулирование также следует рассмотреть критически в рамках темы исследования. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 30.03.2022 № 166 было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 22.08.2022 № 1478, в которое после вступления в силу указанного Федерального закона были внесены изменения, согласованные с Банком России²⁷⁹. В указанном Постановлении (в том числе в утвержденных им правилах) содержится регулирование компетенции, не следующее непосредственно из указанного Федерального закона, что также является примером определения компетенции Банка России нормативными актами, не являющимися федеральными законами²⁸⁰.

Следовательно, в рассматриваемом случае компетенция Банка России частично была фактически установлена в условиях отсутствия необходимых для этого положений федеральных законов, что потенциально позволяет поставить вопрос о правомерности соответствующих положений указанного Постановления Правительства Российской Федерации²⁸¹.

²⁷⁷ Указ Президента Российской Федерации от 30.03.2022 № 166 «О мерах по обеспечению технологической независимости и безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.04.2022, № 14, ст. 2242.

²⁷⁸ Указ Президента Российской Федерации от 22.11.2023 № 887 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 30 марта 2022 г. № 166 «О мерах по обеспечению технологической независимости и безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.11.2023, № 48, ст. 8549.

²⁷⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.10.2023 № 1716 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2022 г. № 1478» // СЗ РФ, 23.10.2023, № 43, ст. 7720.

²⁸⁰ См. подробнее: *Тиханов Н.А.* Правовые проблемы определения компетенции Банка России в «антисанкционных» нормативных актах // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 5. С. 53-62.

²⁸¹ О возможности признания недействительными положений нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, выходящих за пределы компетенции указанного органа власти, свидетельствует и отдельная судебная практика (см., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.01.2002 № КАС01-494 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025). Аналогичная позиция встречается и в отношении иных подзаконных нормативных правовых актов (см., например: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 05.03.2013 № АКПИ13-3, Решение Верховного Суда Российской Федерации от 13.05.1997 № ГКПИ97-206, Определение Верховного Суда

Таким образом, следует констатировать, что, начиная с 2022 года, в рамках контрсанкционного регулирования наблюдаются две тенденции в отношении установления компетенции Банка России. Первая из них – это установление компетенции Банка России посредством указов Президента Российской Федерации в условиях отсутствия прямого указания в федеральных законах на возможность наделения Банка России соответствующей компетенцией на момент принятия таких указов, что не может быть обосновано в полной мере, с правовой точки зрения, реализацией Президентом Российской Федерации возложенных на него ст. 80 Конституции РФ функций, однако имеет политическое и практическое обоснование в виде необходимости оперативного принятия соответствующего регулирования. Вторая тенденция – это расширительное толкование пределов регулирования подзаконного нормативного акта Правительства Российской Федерации, приводящее к установлению или определению в нем компетенции Банка России, прямо не следующей из положений федеральных законов, что позволяет усомниться в правомерности соответствующих положений подобных нормативных правовых актов.

Сама по себе возможность наделения Банка России какой-либо компетенцией без прямого указания на то в федеральных законах или Конституции РФ представляется угрозой самостоятельности и независимости Банка России в системе органов власти Российской Федерации. Вместе с тем необходимость описанного порядка определения компетенции Банка России может быть оправдана экстраординарным характером такого регулирования.

Существуют вопросы относительно соответствия обозначенным выше принципам и самих контрсанкционных указов.

Как следует из преамбулы Указа Президента Российской Федерации от 01.03.2022 № 81²⁸², принятие данного указа связано с «недружественными и противоречащими международному праву действиями...» ряда государств и международных организаций, «связанными с введением ограничительных мер...». В преамбуле Указа также обозначены и цели: защита национальных интересов Российской Федерации, обеспечение ее финансовой стабильности. Использование термина «обеспечение финансовой стабильности Российской Федерации» было выявлено автором исключительно в нормативных актах, связанных с контрсанкционными указами Президента Российской Федерации, в связи с чем выяснение его исчерпывающего содержания затруднительно. Вместе с тем из содержания данных указов следует сделать вывод, что «финансовая стабильность» в том числе включает в себя, как минимум, обеспечение защиты и стабильности национальной валюты.

Вопрос о правомерности наделения Президента Российской Федерации полномочиями, не предусмотренными в Конституции РФ, неоднократно поднимался как в практике Конституционного Суда Российской Федерации, так и в научной литературе.

Российская правоприменительная и политическая практика знает случаи, когда за Президентом Российской Федерации признавались полномочия, в принципе не закрепленные ни в Конституции РФ, ни в законодательстве²⁸³. То есть, представлялось допустимым издание Президентом Российской Федерации актов, не имеющих под собой

²⁸² Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2022 № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» // СЗ РФ, 07.03.2022, № 10, ст. 1466.

²⁸³ Например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3424, 28.08.1995, № 35.

уполномочивающей нормативной основы на уровне законодательного регулирования, так как полномочия на издание тех или иных нормативных актов являются следствием функций Президента Российской Федерации, закрепленных в Конституции РФ. «Скрытые» полномочия могут быть реализованы как в части принятия решений, прямо не предусмотренных Конституцией, так и в части установления регулирования, конкурирующего по своей сути с законодательством (компетенцией парламента) в случаях, когда в соответствующей части в законодательстве имеется пробел²⁸⁴. Вместе с тем компетенция органов власти в финансово-экономической сфере определяется действующим законодательством.

Регулятивные положения Указа предусматривают ряд временных мер экономического характера, связанных с установлением особого порядка осуществления отдельных сделок российскими резидентами с иностранными лицами и ограничением вывоза из Российской Федерации иностранной валюты и денежных инструментов в иностранной валюте.

В развитие данного Указа приняты Указ от 05.03.2022 № 95²⁸⁵ (о порядке исполнения отдельных обязательств), Указ от 08.03.2022 № 100²⁸⁶ (об ограничении вывоза отдельных категорий продукции и (или) сырья), Указ от 18.03.2022 № 126²⁸⁷ и другие. В общей сложности было принято не менее десяти контрсанкционных указов.

Следует выделить три ключевых признака данных указов:

²⁸⁴ Например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ, 06.05.1996, № 19, ст. 2320.

²⁸⁵ Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // СЗ РФ, 07.03.2022, № 10, ст. 1472.

²⁸⁶ Указ Президента Российской Федерации от 08.03.2022 № 100 «О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности» // СЗ РФ, 14.03.2022, № 11, ст. 1671.

²⁸⁷ Указ Президента Российской Федерации от 18.03.2022 № 126 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования» // СЗ РФ, 21.03.2022, № 12, ст. 1808.

1) очевидно указана отмеченная выше цель их принятия, что позволяет говорить о реализации в рамках данных указов Президентом Российской Федерации целей и задач в финансово-экономической сфере;

2) органами, уполномоченными на официальное толкование положений указов и принятие детализированного регулирования, являются Банк России и Минфин России, Минэкономразвития России²⁸⁸, Правительство Российской Федерации;

3) временный характер вводимого регулирования, что позволяет признать такое регулирование чрезвычайным и выходящим за пределы текущего законодательства.

Взаимодействие Президента Российской Федерации с иными органами власти в рамках принятия контрсанкционных указов возможно рассматривать как следствие расширения полномочий Президента Российской Федерации федеральным законодательством, при том, что такие полномочия прямо из Конституции РФ не следуют. Вместе с тем рассмотренная практика толкования закрепленных в Конституции РФ полномочий Президента Российской Федерации и признание допустимости их расширения в федеральном законодательстве позволяют считать само по себе закрепление полномочия на принятие контрсанкционных указов соответствующим Конституции РФ.

Цели принятия указов, обозначенные выше в преамбуле Указа от 01.03.2022 № 81, отличаются от закрепленных в Конституции РФ. Следовательно, необходимо задаться вопросом: являются ли защита национальных интересов Российской Федерации, обеспечение ее финансовой стабильности допустимыми целями?

Указанные в актах Президента Российской Федерации цели следует рассматривать во взаимосвязи с положениями федеральных законов, на основании которых издавались указы. Так, ч. 1 ст. 1 Федерального закона от

²⁸⁸ Как уполномоченный орган на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 06.06.2022 № 1031 в связи с подп. «б» п. 18 Указа Президента РФ от 27.05.2022 № 322.

04.06.2018 № 127-ФЗ²⁸⁹ указывает, что целью данного закона является «защита интересов и безопасности Российской Федерации, ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод граждан Российской Федерации». Сходные цели установлены в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ²⁹⁰: «обеспечение интересов и безопасности Российской Федерации и (или) устранение или минимизация угрозы нарушений прав и свобод ее граждан».

Указанные цели, несмотря на наличие терминологической неточности, по своей сути и содержанию соответствуют задачам, возложенными на Президента Российской Федерации как главу государства и гаранта Конституции РФ.

Следовательно, наделение Президента Российской Федерации полномочием по принятию контрсанкционного регулирования как таковым, следует признать соответствующим Конституции РФ.

Указанные полномочия прошли «парламентский фильтр» (то есть, были закреплены в текущем законодательстве) до начала кризисной ситуации, поэтому их нельзя рассматривать как появившиеся исключительно в момент кризисной ситуации с целью ее преодоления, однако сам по себе механизм, закрепляемый законодательством, обладает признаками чрезвычайного регулирования, принимаемого в экстраординарной ситуации.

Потенциально следует поставить вопрос о соответствии указов положениям федеральных законов, на основании которых они приняты, однако положения федерального законодательства сформулированы таким образом, что позволяют широко толковать закрепленные в них перечни возможных мер. В связи с этим, признание принятия указов с хотя бы

²⁸⁹ Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СЗ РФ, 11.06.2018, № 24, ст. 3394.

²⁹⁰ Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» // СЗ РФ, 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 44.

частичным выходом за пределы компетенции, установленной федеральным законодательством, представляется невозможным.

Рассмотренное контрсанкционное регулирование в рамках функционального подхода может рассматриваться как компенсаторное – порядок реализации контрсанкционных мер в должной степени не определялся федеральными законами, что создавало пробел в регулировании. Вместе с тем очевидно имелась необходимость принятия такого регулирования в целях оперативного определения механизма противодействия санкциям.

Следовательно, необходимость принятия экстраординарного временного регулирования может быть признана допустимой, исходя из общих целей и задач деятельности органов власти в финансово-экономической сфере и теоретических подходов к антикризисному регулированию, рассмотренных в работе ранее. При этом следует обратить внимание, что в зарубежных правопорядках при анализе антикризисных мер судьи также склонны оценивать их как соответствующие конституционным положениям, расширяя границы допустимого усмотрения и регулирования отдельных органов власти²⁹¹.

Таким образом, необходимость выхода за формальные пределы компетенции органов власти в финансово-экономической сфере, установленные федеральными законами, или же использование механизмов, фактически направленных на преодоление пробелов в регулировании, является компенсаторным явлением, имеющим своей целью обеспечение эффективного осуществления деятельности системы органов власти в указанной сфере. Вместе с тем целесообразность применения подобных практик не может нивелировать риск отсутствия эффективного контроля в системе сдержек и противовесов и создания правовой неопределенности, в том

²⁹¹ См., в частности: Vanberg G., Gulati M. Financial Crises and Constitutional Compromise // Ginsburg T., Rosen M.D., Vanberg G. Constitutions in Times of Financial Crisis. Cambridge University Press. 2019. P. 119.

числе обусловленной возможной непредсказуемостью для подвластных субъектов действий органов власти.

3.3. Интерпретация положений нормативных актов и рекомендации как способ властного воздействия в финансово-экономической сфере

Значимость интерпретации положений нормативных актов и использования документов рекомендательного характера в целях властного воздействия в финансово-экономической сфере обусловливаются некоторыми факторами: во-первых, необходимостью гибкого воздействия на соответствующие общественные отношения, что во многом связано с динамичностью рассматриваемой сферы; во-вторых, с недостаточностью для осуществления властного воздействия положений нормативных актов, их фактической пробельностью. Следовательно, указанная интерпретация может рассматриваться как компенсаторный механизм, направленный на повышение эффективности применения положений нормативных актов.

Следует учитывать, что письма органов власти могут как включать интерпретацию положений нормативных актов, так и рассматривать исключительно индивидуальный случай, не предполагающий распространения позиции органа власти на применение соответствующих норм в целом²⁹². Справедливым является утверждение А.С. Домченко, что «под единой номинацией "письмо" фактически разрабатываются и реализуются акты интерпретационного, квазинормативного или исключительно индивидуального, правоприменительного характера»²⁹³. Сама по себе проблема разъяснений органов власти с нормативным содержанием не является новой для российского права. Исходя из сложившегося в российской юридической науке подхода, нормативное содержание интерпретационного акта проявляется в формировании фактически общеобязательной для

²⁹² Указанное отмечалось в исследованиях ранее. См., например: Никитин С.В. Интерпретационные акты как предмет судебного нормоконтроля // Российский юридический журнал. 2023. № 1. С. 43 – 51.

²⁹³ Домченко А.С. Регулятивный потенциал писем федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 27-30.

субъектов позиции соответствующего органа власти, при этом (в том числе исходя из судебной практики²⁹⁴) не имеет значения, была ли такая позиция сообщена в отношении неограниченного круга лиц (неперсонифицированного круга), или же конкретному лицу²⁹⁵.

В качестве общих признаков подобных документов органов власти следует выделить их упрощенный в сравнении с нормативным актом порядок принятия, что включает в себя меньшие требования к процедуре согласования позиции, и распространение их действия на неограниченный круг лиц в силу правоприменительной практики соответствующего органа власти. При этом следует обратить внимание, что упрощенная процедура принятия разъяснений органов власти создает риск их противоречия «не только судебной практике, но и друг другу»²⁹⁶.

Ключевым в формировании подхода к подобным интерпретационным, квазинормативным актам органов власти стало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-П²⁹⁷. Следует выделить ключевые для настоящего исследования правовые позиции Суда, изложенные в указанном Постановлении. Так, в абз. третьем п. 3 Постановления указывается, что толкование может быть осуществлено органом власти не только при принятии публично-властного решения в отношении конкретного лица, но может быть осуществлено путем разъяснения нормативного содержания законоположения, что «требует принятия уполномоченным органом соответствующего акта, с тем чтобы

²⁹⁴ Например, Верховный Суд Российской Федерации признал наличие нормативных свойств в ответе ФАС России на обращение конкретного лица с учетом последующего признания ФАС России соответствующего письма обязывающим предписанием в письме территориальным органам ФАС России (Решение Верховного Суда Российской Федерации от 24.07.2017 № АКПИ17-441 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

²⁹⁵ Бабченко В.Н., Кузнецов М.Ю. Ведомственное нормотворчество и судебный нормоконтроль в России: практические аспекты // Закон. 2019. № 11. С. 172 - 178.

²⁹⁶ Иванов А. Столкновение рисков возникновения налогового спора и его проигрыша: роль разъяснений Минфина России // Корпоративный юрист. 2010. № 10. С. 41 - 43.

²⁹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть"» // СЗ РФ. 13.04.2015, № 15, ст. 2301.

довести его до сведения всех субъектов правоотношений, на которых распространяется разъясняемое предписание закона». Указанное порождает вопрос, каким образом может быть осуществлено доведение соответствующего разъяснения до таких лиц, требуется ли отдельный акт органа власти, обозначающий, что та или иная позиция является интерпретацией положений нормативных актов. П. 4 Постановления указывает главную его позицию – субъекты должны обладать правом на судебное оспаривание подобных актов органов власти.

Абз. второй п. 4.2 Постановления, как представляется, перечисляет нормативные свойства такого акта – «оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц - участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение».

В целях единообразного применения судами законодательства, положения которого были изменены в результате принятия Конституционным Судом Российской Федерации указанного Постановления, Верховным Судом Российской Федерации было принято Постановление Пленума от 25.12.2018 № 50²⁹⁸. Указанным Пленумом в п. 3 во многом воспроизводит позиция Конституционного Суда Российской Федерации: «Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц». В п. 36 Пленума

²⁹⁸ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // «Российская газета», № 6, 15.01.2019.

акцентируется внимание на том, что суд должен установить смысл разъясняемых положений, учитывая буквальное значение содержащихся в них слов и выражений, а также их место в системе права, взаимосвязи с другими правовыми нормами, цели и условия принятия соответствующего нормативного правового акта.

Следовательно, проверка судом интерпретационного акта органа власти включает в себя проверку его соответствия положениям нормативных актов, что предполагает самостоятельное толкование положений последних судом, и распространение такого толкования фактически на неограниченный круг лиц.

Проблема квазинормативного характера разъяснений Федеральной налоговой службы рассматривалась в исследованиях задолго до указанного выше Постановления Конституционного Суда Российской Федерации²⁹⁹. Интерпретация Службой положений налогового законодательства, становящаяся фактически обязательной для налогоплательщика, - не редкое явление, получившее достаточный анализ в российской литературе. В целях настоящего исследования представляется возможным отметить, что подобная практика зачастую не может рассматриваться как экстраординарная и направленная на оперативное преодоление каких-либо временных процессов, а является попыткой Федеральной налоговой службы преодолеть пробелы в законодательстве или неопределенность положений нормативных актов в целях конкретизации их применения в отношениях с налогоплательщиком.

Практика ненормативного, с формальной точки зрения, правотворчества Федеральной налоговой службы не ограничивается рассмотренным выше. Так, в исследованиях отмечается, что письмом Службы от 24.03.2022 № СД-4-2/3586@³⁰⁰ было приостановлено проведение выездных налоговых проверок в отношении аккредитованных ИТ-организаций, в то время как, исходя из буквального толкования положений ст. 4 Налогового кодекса РФ, подобными

²⁹⁹ Морхам П.М. Ненормативный характер писем ФНС России // Налоговые споры: теория и практика, 2007, № 6 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

³⁰⁰ Письмо ФНС России от 24.03.2022 № СД-4-2/3586@ «О назначении ВНП в отношении аккредитованных ИТ-организаций» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

полномочиями обладает Правительство Российской Федерации. Указанное привело к «еще большей оперативности принятия решений»³⁰¹. Приведенный пример демонстрирует, что динамичность финансово-экономической сферы в меняющихся экономических условиях является обоснованием для органов власти снижения уровня принятия решений. С одной стороны, Федеральная налоговая служба является органом власти, уполномоченным на проведение налоговых проверок, следовательно, в рамках реализации своих полномочий, вправе провести проверку или отсрочить ее проведение, однако с другой стороны, фактически складывающиеся подходы приводят к росту сферы усмотрения органов власти при реализации их компетенции, что в значительной степени может снижать правовую определенность. Хотя в рассматриваемом примере интересы субъектов рынка, как представляется, не нарушены, сама по себе подобная дискреция увеличивает риски для национальной правовой системы.

Практика использования Росфинмониторингом интерпретационных писем с расширительным толкованием законодательства также является довольно распространенной и отмечается в исследованиях еще середины 2000-х годов³⁰². При этом в практике указанного органа власти нередко встречаются письма формально рекомендательного характера, имеющие своей целью оказание методической помощи субъектам, реализующим мероприятия, установленные антиотмывочным законодательством³⁰³. Вместе с тем в исследованиях отмечается, что в судебной практике реализация хозяйствующими субъектами рекомендаций Росфинмониторинга может являться одним из источников, на основании которого фактически

³⁰¹ Красюков А.В. Чрезвычайное налоговое право // Финансовое право. 2024. № 7. С. 18 – 22.

³⁰² Говоров С.Н. Государственный финансовый контроль на рынке лизинговых услуг // Банковское право. 2007. № 1 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

³⁰³ См., например, Информационное сообщение Росфинмониторинга от 23.12.2020 «О методических рекомендациях по выявлению организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий операций (сделок), которые могут осуществляться в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма и представлению сведений о них» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

разрешается спор в случаях, когда правомерность действий соответствующего хозяйствующего субъекта в явном виде не следует из буквального прочтения положений законодательства³⁰⁴. Соответственно, подобные рекомендации также следует детально анализировать на предмет их квазинормативности в силу складывающейся практики.

Подобная практика как в части толкования³⁰⁵, так и в части рекомендаций³⁰⁶, с распространением на них указанных выше рисков, характерна и для иных органов власти в финансово-экономической сфере.

В практике Банка России используется несколько видов документов, раскрывающих подходы указанного органа власти к толкованию положений нормативных актов и сообщающих финансовому рынку рекомендации: письма структурных подразделений Банка России, письма Банка России, информационные письма Банка России, методические рекомендации Банка России. Каждый из обозначенных видов документов обладает собственной спецификой. При этом следует отметить, что в ряде случаев подобные документы согласовываются с иными органами власти или издаются совместно, если содержание документа затрагивает сферу компетенции иного органа власти.

Так, письма структурных подразделений Банка России адресуются либо отдельным субъектам финансового рынка, либо кругу определенных субъектов финансового рынка (например, кредитным организациям), либо, в

³⁰⁴ Лысова Ю.В. О гражданско-правовой ответственности за применение законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Право и экономика. 2016. № 8. С. 72 - 79.

³⁰⁵ См., например, Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.07.2012 № ВАС-6122/12 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2025); Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2012 № ВАС-13840/12 Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).; Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 22.08.2019 № АПЛ19-297 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

³⁰⁶ Например, Письмо Минэкономразвития России от 31.10.2019 № 37026-ИТ/Д01и «О направлении рекомендации о размещении материалов в формате свободных публичных лицензий» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025); Письмо Минэкономразвития России от 07.04.2010 № Д23-1218 «По вопросу принятия органом кадастрового учета решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета земельных участков» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025); Письмо ФТС России от 01.02.2017 № 18-19/04746 «О направлении методических рекомендаций» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025) и др.

отдельных случаях, ассоциациям участников финансового рынка. Рассматриваемые письма могут выполнять различные задачи. Так, в большинстве случаев подобным образом структурное подразделение Банка России сообщает адресатам письма о том толковании положений нормативных актов, которого оно придерживается. Вместе с тем подобные письма могут иметь и разъяснительный характер – в частности, сообщать о порядке реализации каких-либо технических и иных мероприятий в рамках осуществления взаимодействия Банка России с субъектами финансового рынка, или же раскрывать позиция отдельных структурных подразделений в отношении законотворческих инициатив.

Ключевой проблемой писем структурных подразделений Банка России является, как представляется, неокончательность выраженной в них позиции – в практике встречаются случаи, когда позиции различных структурных подразделений Банка России противоречат друг другу. Сама по себе подобная ситуация порождает для субъектов финансового рынка правовую неопределенность и непредсказуемость действий Банка России как органа власти, что входит в противоречие с содержанием принципа правового государства. Вместе с тем само по себе направление подобных писем может рассматриваться как инструмент гибкого взаимодействия с субъектами финансового рынка, так как последние получают возможность прогнозирования действий со стороны Банка России в рамках реализации им его полномочий.

Круг вопросов, в отношении которых Банком России направляются письма от имени регулятора в целом (как правило, за подписью одного из заместителей Председателя или Председателя), во многом сходен с тем, в отношении которого направляются письма отдельных структурных подразделений. Однако в данном случае выражается позиция органа власти в целом, что не предполагает для рынка ее последующего пересмотра без изменения законодательства или судебной практики.

Дополнительно следует учитывать, что далеко не все подобные письма каким-либо образом размещаются в открытом доступе. Так, позиция Банка России или отдельных его структурных подразделений может быть размещена на официальном интернет-сайте Банка России, на сайтах различных ассоциаций субъектов финансового рынка, которым была направлена соответствующая позиция, или в справных правовых системах. Вместе с тем нет уверенности, что все подобные позиции опубликованы хотя бы в одном из указанных источников. При этом подобный порядок опубликования приводит к отсутствию какого-либо единого ресурса, в рамках которого любой субъект финансового рынка мог бы ознакомиться с имеющимися позициями.

Информационные письма Банка России могут направляться субъектам финансового рынка в целях сообщения субъектам финансового рынка толкования положений законодательства, которого придерживается регулятор³⁰⁷, в целях разъяснения порядка применения положений нормативных актов, в том числе о случаях неприменения мер к субъектам финансового рынка³⁰⁸, в целях сообщения рекомендаций относительно деятельности субъектов финансового рынка. Примером последнего вида писем социальной направленности являются информационные письма о рекомендациях в отношении лиц, находящихся на отдельных территориях, на которых введены особые режимы (например, режим чрезвычайной ситуации)³⁰⁹.

Методические рекомендации Банка России имеют своей целью сообщение субъектам финансового рынка либо о наилучших, по мнению

³⁰⁷ Информационное письмо Банка России от 05.08.2024 № ИН-018-59/42 «О позиции Банка России по применению норм федерального законодательства о рынке ценных бумаг» // «Вестник Банка России», № 29, 07.08.2024.

³⁰⁸ Информационное письмо Банка России от 15.11.2021 № ИН-014-12/88 «О неприменении Банком России мер к кредитным организациям и некредитным финансовым организациям» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

³⁰⁹ Информационное письмо Банка России от 18.07.2024 № ИН-04-45/40 «Об оказании поддержки клиентам кредитных организаций, осуществляющим предпринимательскую деятельность на отдельных территориях» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025); Информационное письмо Банка России от 13.08.2024 № ИН-03-59/46 «О мерах поддержки граждан» // «Вестник Банка России», № 30, 14.08.2024; Информационное письмо Банка России от 14.05.2024 № ИН-03-59/30 «О реструктуризации кредитов (займов) субъектов МСП» // «Вестник Банка России», № 19, 22.05.2024.

регулятора, практиках, которые следует использовать, либо о порядке реализации субъектами финансового рынка отдельных положений законодательства. Примером сообщения о наилучших практиках являются Методические рекомендации Банка России по управлению финансовым продуктом, которые рекомендуют субъектам финансового рынка принципы, которым должно соответствовать управление финансовыми продуктами, включая их аprobацию и влияние на потребителей финансовых услуг³¹⁰. Примером же методических рекомендаций, фактически разъясняющих порядок реализации положений нормативных актов, являются Методические рекомендации от 20.12.2023 № 18-МР³¹¹ и от 22.01.2025 № 2-МР³¹².

В отношении подобных документов, являющихся фактически толкованием положений нормативных актов, существует один, но крайне значимый риск – позиция Банка России может являться подходом исключительно регулятора, что создает риск противоречия подобной позиции как подходу иных органов власти, так и складывающейся судебной практике. Вместе с тем субъект финансового рынка фактически вынужден учитывать позицию Банка России, так как высока вероятность, что при реализации контрольно-надзорных полномочий регулятор будет руководствоваться ранее выраженной им позицией. Потенциальное противоречие подходов различных органов власти, вкупе с риском противоречия судебной практике, создает риск правовой неопределенности, в рамках которой субъект финансового рынка будет вынужден пытаться учесть взаимоисключающие позиции регулятора, иного органа власти и судов³¹³.

³¹⁰ «Методические рекомендации Банка России по управлению финансовым продуктом» (утв. Банком России 27.12.2023 № 19-МР) // «Вестник Банка России», № 78, 29.12.2023.

³¹¹ «Методические рекомендации Банка России по описанию наименований объектов информационной инфраструктуры» (утв. Банком России 20.12.2023 № 18-МР) // «Вестник Банка России», № 78, 29.12.2023.

³¹² «Методические рекомендации Банка России по проведению тестирования на проникновение и анализа уязвимостей информационной безопасности объектов информационной инфраструктуры организаций финансового рынка» (утв. Банком России 22.01.2025 № 2-МР) // «Вестник Банка России», № 7, 31.01.2025.

³¹³ Подобный риск ранее отмечался исследователями. См., например: *Кожушко С.В. Полномочия органов публичной власти при толковании и конкретизации правовых актов в финансовой сфере // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 12. С. 3 – 7; Дмитриев В. Лимит на «наличку» // «ЭЖ-Юрист», 2006, № 37 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).*

Указанное порождает проблему, которая сходна по существу с квазинормативными письмами Федеральной налоговой службы. С одной стороны, разъяснение положений нормативных актов непосредственно не являются, с формальной точки зрения, нормативными. С другой стороны, подобные позиции фактически могут рассматриваться как истолкование норм, которым будет руководствоваться регулятор, что приводит к необходимости постановки вопроса об их квазинормативности. Дополнительно осложняет ситуацию и то обстоятельство, что соответствующие позиции, в отличие от нормативных актов Банка России, не проходят какой-либо контроль в Минюсте России.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации видится применимой к любым квазинормативным документам. Подобная позиция также изложена В.Д. Зорькиным в одной из его работ: «...подход Конституционного Суда, как и во многих других делах, имеет гораздо более широкое значение. Речь идет о формулировании общего принципа, допускающего возможность оспаривания разъяснений федеральных органов власти, имеющих (по сути) нормативное значение, по тем же правилам и исходя из тех же критериев, которые установлены для оспаривания нормативных актов, обладающих формализованными признаками нормативности (принятие и регистрация в установленном порядке, в предписанной форме)»³¹⁴.

В судебной практике выявлены случаи, когда истец, руководствуясь изложенным выше подходом, пытался оспорить абзац письма Банка России или его структурного подразделения. Последним по дате из выявленных дел является спор о положениях абзаца письма Департамента финансового мониторинга и валютного контроля Банка России³¹⁵. Однако заявителю было

³¹⁴ Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: монография / В.Д. Зорькин. – М., 2017, С. 318.

³¹⁵ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20.12.2023 № АКПИ23-985 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025); Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 21.03.2024 № АПЛ24-33 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

отказано в удовлетворении исковых требований. Помимо анализа соответствия разъяснений Департамента положениям законодательства, Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая дело в качестве суда первой инстанции, отметил следующее: «Доводы о возможности применения разъяснения Банка России некредитными финансовыми организациями при предоставлении услуг потребительского займа основаны на предположении и подлежат отклонению, поскольку оспариваемое письмо является ответом государственного регулятора на конкретный запрос негосударственного пенсионного фонда. То обстоятельство, что Письмо размещено на официальном сайте Банка России не подтверждает наличие у Письма нормативных свойств. Иной подход к оценке подобных обстоятельств означал бы автоматическое наделение свойством нормативности любого подобного акта федерального органа исполнительной власти лишь в силу того факта, что его содержание стало доступным неопределенному кругу лиц». Дополнительно следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии жалобы к рассмотрению с указанием, что норма федерального закона не может рассматриваться как нарушающая права заявителя³¹⁶, в то время как предметом спора в Верховном Суде Российской Федерации были положения именно письма Департамента.

Вне зависимости от того, насколько обоснованным является решение Суда по данному конкретному делу, фактически приведенный подход Верховного Суда Российской Федерации ставит под угрозу саму по себе возможность обжалования разъяснений Банка России как квазинормативных, в то время как очевидно, что субъекты финансового рынка будут руководствоваться позицией регулятора в своей деятельности, с учетом изложенных ранее причин. Указанное порождает в том числе и вопрос о том,

³¹⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2024 № 3349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аматуни Левона Артшесовича на нарушение его конституционных прав абзацем четырнадцатым статьи 3 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

какие формы «обнародования» позиции регулятора могут считаться доказывающими ее нормативный характер. Нет гарантий, что в случае, например, с разъясняющими положения законодательства информационными письмами Банка России Верховный Суд Российской Федерации выявит в них признаки толкования и, соответственно, квазинормативности. Следовательно, потенциально возникает риск невозможности защитить права субъекта финансового рынка в порядке обжалования истолкования норм, данного регулятором, что сохраняет возможность обжалования исключительно мер, принятых регулятором, в отношении такого субъекта в связи с конкретными нарушениями, по мнению регулятора, законодательства.

В другом деле Верховный Суд Российской Федерации отказал в удовлетворении подобных требований, сославшись на то, что «по результатам проверки его содержания, поскольку оно не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона»³¹⁷.

Выявлено только одно дело, в котором Верховный Суд Российской Федерации признал письмо структурного подразделения Банка России обладающим нормативными свойствами³¹⁸. Однако в удовлетворении исковых требований было отказано, так как, по мнению Суда, содержание письма не противоречит положениям законодательства. Указанное дело свидетельствует о готовности Верховного Суда Российской Федерации признавать нормативное содержание разъяснений Банка России, однако оставляет без разрешения вопрос, насколько Суд готов признавать разъяснения Банка России противоречащими положениям законодательства. При этом обозначенные выше проблемы не получают концептуального разрешения. С учетом размещения Банком России на официальном сайте значительного количества разъяснений возникает вопросы об их правовом

³¹⁷ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.2019 № АКПИ19-556 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

³¹⁸ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.03.2021 № АПЛ21-102 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

статусе – представляется, что в судебной практике должен быть выработан единообразный подход, позволяющий рассматривать подобные разъяснения как квазинормативные. С учетом того, что Банк России при подготовке ответов на обращения ассоциаций субъектов финансового рынка должен предполагать возможность их опубликования на сайте ассоциаций, само по себе размещение позиции органа власти в открытых источниках может рассматриваться как его доведение до неограниченного круга субъектов.

В свою очередь, рекомендации Банка России могут рассматриваться как инструмент «мягкого» регулирования, направленный на развитие финансового рынка, что не предполагает возможности применения каких-либо санкций за их несоблюдение. Следует отметить, что рекомендации Банка России могут выполнять и значимую социальную роль, в частности, способствовать защите прав потребителей финансовых услуг. Вместе с тем исследователями отмечается, что фактически рекомендации могут становиться обязательными, если у Банка России имеется право на использование принудительных механизмов, например, выдачи предписаний³¹⁹.

Так, в качестве примера, где реализация подобного риска может рассматриваться как высокая, является реализация мер информационной безопасности. Основным каналом взаимодействия кредитных организаций с Банком России в части обмена сведениями является инфраструктура АСОИ ФинЦЕРТ. Формально законодательство не устанавливает, что взаимодействие должно осуществляться именно посредством указанной инфраструктуры. Вместе с тем именно обмен через данную инфраструктуру позволяет кредитным организациям надлежащим образом исполнить возложенные законодательством обязанности в части требований к информационной безопасности. Порядок взаимодействия через АСОИ ФинЦЕРТ определяется Стандартом Банка России, который формально

³¹⁹ Меребашвили Т.А. Роль совета директоров публичного акционерного общества в управлении антимонопольными рисками // Закон. 2024. № 7. С. 105 - 115.

является рекомендательным³²⁰. Вместе с тем только выполнение положений Стандарта позволяет обеспечить соответствующее взаимодействие. Фактически обязывающими к использованию АСОИ ФинЦЕРТ являются положения нормативных актов Банка России, указывающие на осуществление информационного обмена посредством «технической инфраструктуры (автоматизированной системы) Банка России»³²¹. В случае же невыполнения соответствующих обязанностей, установленных нормативными актами, кредитная организация может быть привлечена к ответственности в соответствии со ст. 74 Федерального закона № 86-ФЗ.

В рамках функционального подхода описанные документы Банка России следует рассматривать как компенсаторный механизм, целью реализации которого является восполнение законодательного пробела, не позволяющего в достаточной мере императивно воздействовать на соответствующие субъекты, и развитие финансового рынка посредством применения неимперативных инструментов, что является следствием необходимой гибкости инструментария органа власти в финансовой сфере.

Особую значимость проблема квазинормативных интерпретационных актов приобрела в связи с изданием контрсанкционных указов Президента Российской Федерации. Так, в частности, подобные полномочия были даны

³²⁰ См., например, «Стандарт Банка России «Безопасность финансовых (банковских) операций. Управление инцидентами, связанными с реализацией информационных угроз, и инцидентами операционной надежности. О формах и сроках взаимодействия Банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями и субъектами национальной платежной системы при выявлении инцидентов, связанных с реализацией информационных угроз, и инцидентов операционной надежности» СТО БР БФБО-1.5-2023» (принят и введен в действие приказом Банка России от 08.02.2023 № ОД-215) // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

³²¹ Например, п. 1.5 Указание Банка России от 13.06.2024 № 6748-У «О порядке подачи клиентом оператора по переводу денежных средств в Банк России заявления об исключении сведений, относящихся к клиенту и (или) его электронному средству платежа, из базы данных о случаях и попытках осуществления переводов денежных средств без добровольного согласия клиента, порядке принятия Банком России мотивированного решения об удовлетворении или об отказе в удовлетворении заявления клиента оператора по переводу денежных средств или мотивированного заявления оператора по переводу денежных средств об исключении сведений, относящихся к клиенту и (или) его электронному средству платежа, из базы данных о случаях и попытках осуществления переводов денежных средств без добровольного согласия клиента и порядке получения оператором по переводу денежных средств информации об исключении сведений, относящихся к клиенту и (или) его электронному средству платежа, из базы данных о случаях и попытках осуществления перевода денежных средств без добровольного согласия клиента» (зарегистрировано в Минюсте России 11.07.2024 № 78796) // «Вестник Банка России», № 27, 24.07.2024.

Минфину России³²², Банку России³²³, Минэкономразвития России³²⁴. Целью наделения органов власти соответствующими полномочиями видится преодоление пробелов и неопределенности в регулировании, установленном контрсанкционными указами Президента Российской Федерации. В рамках функционального подхода к их анализу, как и иные акты толкования органов власти, соответствующие официальные разъяснения могут рассматриваться как компенсаторный механизм.

Обобщая изложенное в настоящем параграфе, ключевые выводы могут быть сформулированы следующим образом. Принятие органами власти в финансово-экономической сфере документов рекомендательного характера и документов по разъяснению положений нормативных актов является компенсаторным механизмом, направленным на преодоление пробелов в законодательстве, неопределенности положений нормативных актов и внедрение в части рекомендаций лучших практик субъектами соответствующих отношений. Вместе с тем практика последующего применения подобного толкования позволяет рассматривать такие документы как квазинормативные, что требует обеспечения надлежащих возможностей судебной защиты прав хозяйствующих субъектов, однако в настоящее время не представляется возможным однозначно утверждать, что суды в достаточной степени обеспечивают указанное право.

При этом следует учитывать, что интерпретационные документы органов власти могут применяться не только в рамках экстраординарных ситуаций, требующих оперативного регулирования, но и фактически могут

³²² Например, п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 15.10.2022 № 738 «О применении некоторых указов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.10.2022, № 42, ст. 7160.

³²³ Например, п. 13 Указа Президента Российской Федерации от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // СЗ РФ, 07.03.2022, № 10, ст. 1472.

³²⁴ Например, п.п. «б» п. 11 Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2024 № 430 «О временном порядке приобретения исключительных прав некоторых правообладателей и исполнения денежных обязательств перед отдельными иностранными кредиторами и подконтрольными им лицами» // СЗ РФ, 27.05.2024, № 22, ст. 2932; п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 20.07.2024 № 993 «О мерах по реализации некоторых положений Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2024 г. № 430» // СЗ РФ, 29.07.2024, № 31, ст. 4644.

формировать устойчивую правоприменительную практику органов власти в условиях ординарной ситуации, что фактически позволяет поставить вопрос о подмене законодательного регулирования ведомственным нормотворчеством, в отношении которого не реализуются в полной мере предусмотренные для нормативных актов процедуры принятия и контроля.

Сама по себе практика издания органами власти подобных документов в ряде случаев может создавать дополнительные риски – так, нередки случаи противоречия официальных позиций органов власти или их отдельных структурных подразделений, что приводит к правовой неопределенности и непредсказуемости действий органов власти для хозяйствующего субъекта. Указанное может создавать негативный эффект в рамках властного воздействия на финансово-экономическую сферу в целом.

Заключение

Финансово-экономическая сфера общественных отношений как объект властного воздействия представляет собой совокупность взаимосвязанных общественных отношений, затрагивающих бюджетную и монетарную сферы и осуществление хозяйственной деятельности, включающей в себя денежную эмиссию, банковское регулирование, бюджетный процесс, налогообложение, движение денежных средств и осуществление хозяйственных операций. При этом указанная сфера характеризуется рядом специфических признаков, основными из которых следует считать динамичность и высокую степень системного риска в силу взаимосвязанности экономических отношений. Динамичность рассматриваемой сферы во многом связана с активным внедрением в нее новых технологических решений, подверженностью кризисным явлениям и политическому воздействию, которое в современных условиях, как представляется, является преимущественно внешним.

В контексте конституционного права указанная сфера как комплексное явление исследовалось в концепции «финансовой конституции», а также как часть концепции «экономической конституции», что предполагает научный анализ положений национальных конституций, регулирующих вопросы экономики и финансов. Вместе с тем значительный объем регулирования указанных отношений, в том числе относящийся и к предмету науки конституционного права, регулируется положениями подконституционных нормативных актов. Следует также учитывать, что перечень институтов, относящихся к финансово-экономической сфере, и функции таких институтов остаются в юридической науке до конца неопределенными, что связано в том числе со значительными терминологическими расхождениями в теоретических исследованиях и их ориентированностью зачастую не на исследование взаимосвязи деятельности различных органов власти, действующих на финансово-экономическую сферу.

Многоаспектность указанной сферы приводит к необходимости ее регулирования целой системой органов власти. При этом обозначенные

особенности финансово-экономической сферы приводят к тому, что: 1) от системы органов власти требуется согласованное властное воздействие в пределах их компетенции с целью достижения общего эффекта; 2) финансово-экономической сферы позволяет утверждать, что принятие властных решений в значительном числе случаев должно являться оперативным, вместе с тем одновременно и учитывая возможные долгосрочные риски.

Осуществление властного воздействия на взаимосвязанные общественные отношения приводит к необходимости рассмотрения системы органов власти в финансово-экономической сфере через призму функционального подхода, который предполагает анализ как общего эффекта воздействия системы в целом, так и эффекта от деятельности отдельных ее элементов, и также структуры и механизмов взаимодействия между отдельными элементами системы.

Система органов власти в финансово-экономической сфере состоит из:

Президента Российской Федерации как органа, определяющего основные направления внутренней и внешней политики и обладающего полномочиями в части принятия контрсанкционных мер,

Федерального Собрания Российской Федерации как органа общей компетенции, уполномоченного на принятие федеральных законов,

Банка России как органа, проводящего денежно-кредитную политику и устанавливающего подзаконное регулирование в отношении финансового рынка,

Правительства Российской Федерации как органа, проводящего бюджетную, налоговую, валютную политику,

Минфина России как ключевого органа в сфере публичных финансов,

Минэкономразвития России как органа по осуществлению таможенно-тарифного регулирования и по обеспечению членства Российской Федерации во Всемирной торговой организации,

Росфинмониторинга как органа, уполномоченного в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем,

Федеральной налоговой службы как органа, обладающего правоприменительными и интерпретационными полномочиями в отношении контроля и надзора за соблюдением законодательства о налогах и иных обязательных платежах,

Федеральной таможенной службы как органа, обладающего правоприменительными и интерпретационными полномочиями в области таможенного дела,

Федеральной антимонопольной службы как органа, осуществляющего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

К органам власти в финансово-экономической сфере также относятся разрабатывающие и утверждающие бюджет и устанавливающие налоги органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Однако указанный перечень может рассматриваться как открытый, его задачей является исключительно выделение наиболее значимых в рассматриваемой сфере органов власти.

В действующей конституционной системе устройства публичной власти является невозможным создание единого координирующего и принимающего ключевые решения центра, что связано с закрепленной Конституцией РФ системой разделения властей. Так, в частности, Банк России подотчетен Государственной Думе, в то время как органы исполнительной власти подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти или Президенту Российской Федерации. Контрольным механизмом в отношении высших органов исполнительной власти является процедура выражения недоверия, закрепленная Конституцией РФ. В свою очередь, единственным возможным механизмом контроля в отношении Президента Российской

Федерации является процедура импичмента, реализация которой в части его финансово-экономических полномочий не представляется возможной. Вместе с тем фактическая координация деятельности органов власти в финансово-экономической сфере может осуществляться Советом Безопасности Российской Федерации, что не позволяет решить существующие проблемы во взаимодействии между различными органами власти в рассматриваемой сфере. Указанное не исключает возможности осуществления координации деятельности органов власти вне рамок отношений власти и подчинения.

При этом существует риск, что создание единого центра принятия решений в финансово-экономической сфере в значительной степени может снизить эффективность применения гибких инструментов властного воздействия и уровень специализированной экспертизы в отдельных секторах финансово-экономической сферы, что также может негативно сказаться на общем уровне эффективности деятельности органов.

Ключевым фактором, обеспечивающим эффективность деятельности Банка России, является его функциональная независимость, позволяющая ему последовательно проводить политику, направленную на достижение стоящих перед ним целей, без вмешательства иных органов власти, которое может иметь своей целью выполнение за счет денежно-кредитной политики сиюминутных задач, например, финансовых исполнительных органов.

В настоящее время ключевыми рисками, которые могут существенно влиять на независимость Банка России и вторгаться в ее необходимый минимум видятся: 1) возможность изъятия его доходов в пользу бюджета сверх лимита, установленного Федеральным законом № 86-ФЗ; 2) определение компетенции Банка России в подзаконных нормативных актах иными органами власти; 3) усиление роли Национального финансового совета как органа управления Банка России, являющегося фактически в ряде случаев механизмом согласования его решений органами иных ветвей власти; 4) необходимость в ряде случаев согласовывать решения и нормативные акты Банка России в пределах его компетенции, в том числе в рамках

осуществления денежно-кредитной политики, с Правительством Российской Федерации, что может создавать риск минимально необходимой самостоятельности и независимости реализации Банком России его компетенции, а, следовательно, создает угрозу снижения эффективности деятельности Банка России.

Другой негативной тенденции видятся попытка депутатов Государственной Думы внести в действующее законодательство изменения, направленные на снижение независимости Банка России – как в части снижения уровня личной независимости Председателя Банка России (и введение механизма де-факто политической ответственности), так и в части установления необходимости согласования Банком России отдельных его решений с Государственной Думой. Указанные тенденции в явном виде снижают определенную в настоящий момент независимость Банка России, вторгаясь в гарантии его статуса, что может негативно сказаться на эффективности реализации Банком России его полномочий.

Вместе с тем следует учитывать, что полностью независимое выполнение Банком России его функций не представляется возможным, в связи с чем нельзя полностью отказаться от механизма координации и согласования действий органов исполнительной власти и Банка России. В настоящее время, полагаем, отсутствует эффективный механизм взаимодействия.

Президент Российской Федерации в силу полномочия на определение основных направлений внешней и внутренней политики и реализации им контрсанкционных полномочий также включается в систему органов власти в финансово-экономической сфере. Однако, в отличие от иных органов власти, в рамках действующего регулирования Президент Российской Федерации фактически выведен за пределы системы разделения властей – как принятие, так и отмена контрсанкционных мер являются абсолютной дискрецией Президента. Следовательно, на данный момент отсутствуют какие-либо механизмы, обеспечивающие контроль за эффективность принимаемых

Президентом указанных мер. Единственным механизмом контроля является возможность судебного обжалования соответствующих президентских нормативных актов, однако такой способ защиты прав также затруднителен в силу довольно широких формулировок федеральных законов, определяющих его полномочия.

Следует также отметить, что первые контрсанкционные указы Президента Российской Федерации, в том числе устанавливавшие компетенцию Банка России, включая компетенцию его Совета Директоров, принимались в условиях отсутствия очевидного и явного указания на наличие соответствующих полномочий в федеральных законах. Указанное является примером реализации Президентом так называемого «опережающего» регулирования», однако в данном случае следует говорить не о пробеле в действовавшем на момент принятия первых антисанкционных указов регулировании на уровне федеральных законов, а о противоречии ряда положений первых указов нормам федеральных законов в их буквальном толковании.

Вместе с тем контрсанкционные указы Президента Российской Федерации являются примером экстраординарного регулирования, направленного на преодоление кризисной ситуации. Указанное позволяет рассматривать в качестве допустимого выход в рамках реализации экстраординарных полномочий за пределы системы разделения властей, применимой в ординарных условиях. Однако сама по себе возможность выхода не должна являться основанием, исключающим возможность проверки соответствующих решений и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации в рамках системы сдержек и противовесов.

Особенности реализации властных полномочий в финансово-экономической сфере, связанные с неопределенностью и недостаточностью нормативного регулирования, могут быть подразделены на две группы. Первая группа состоит из особенностей реализации полномочий на принятие подзаконного регулирования. Так, недостаточность определенных

законодательством полномочий приводит к необходимости использования таких инструментов, как введение «рекомендуемых образцов», которые в силу практики органов власти имеют риск стать фактически обязательными, и введение в нормативные акты собственного терминологического аппарата, необходимого для эффективной реализации полномочий органов власти.

Вторая группа особенностей связана с формально ненормативными актами органов власти в финансово-экономической сфере. Первым видом подобных актов являются интерпретационные акты, которые в силу правоприменительной практики соответствующего органа власти фактически создают обязательное для подвластных субъектов толкование положений нормативных актов. При этом на данный момент не представляется возможным утверждать, что судебная практика обеспечивает в достаточной мере эффективные способы судебной защиты хозяйствующим субъектам. Вторым видом являются акты рекомендательного характера, которые могут рассматриваться как инструмент «мягкого» воздействия. Вместе с тем в случаях, когда уполномоченный орган власти получает возможность применения санкций за их несоблюдение, формально рекомендательные акты становятся фактически обязательными.

Экстраординарное регулирование, включающее в себя перераспределение полномочий и установление специфических механизмов органов власти в финансово-экономической сфере, указанная выше специфика реализации полномочий в части принятия подзаконных нормативных актов и ненормативных актов являются компенсаторными механизмами, призванными обеспечить эффективность властного воздействия как отдельно взятых органов власти в финансово-экономической сфере, так и всей системы органов власти в целом.

Библиография

Нормативные правовые акты

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.05.2025).
2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 09.11.2020. № 45. Ст. 7061.
3. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2277.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ, 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
6. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 24.03.2025, № 12, ст. 1200.
7. Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ, 02.12.2024, № 49.
8. Федеральный закон от 13.06.2023 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ, 19.06.2023, № 25, ст. 4432.
9. Федеральный закон от 28.06.2022 № 212-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 04.07.2022, № 27, ст. 4613.

10. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.12.2021. № 52 (часть I), ст. 8973.

11. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5018.

12. Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СЗ РФ, 11.06.2018, № 24, ст. 3394.

13. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ, 13.05.2013. № 19. Ст. 2304.

14. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ, 04.07.2011, № 27, ст. 3872.

15. Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 904.

16. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 2.

17. Федеральный закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4193.

18. Федеральный закон от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляющей платежными агентами» // СЗ РФ, 08.06.2009. № 23. Ст. 2758.

19. Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» // СЗ РФ, 01.01.2007, № 1 (1), ст. 44.

20. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790.

21. Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» // СЗ РФ, 03.12.2001. № 49. Ст. 4562.

22. Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета, № 6, 12.01.1993.

23. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2024 № 430 «О временном порядке приобретения исключительных прав некоторых правообладателей и исполнения денежных обязательств перед отдельными иностранными кредиторами и подконтрольными им лицами» // СЗ РФ, 27.05.2024, № 22, ст. 2932.

24. Указ Президента Российской Федерации от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 13.05.2024, № 20, ст. 2590.

25. Указ Президента Российской Федерации от 22.11.2023 № 887 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 30 марта 2022 г. № 166 «О мерах по обеспечению технологической независимости и безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СЗ РФ, 27.11.2023, № 48, ст. 8549.

26. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.2022 № 738 «О применении некоторых указов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.10.2022, № 42, ст. 7160.

27. Указ Президента Российской Федерации от 30.03.2022 № 166 «О мерах по обеспечению технологической независимости и безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СЗ РФ, 04.04.2022, № 14, ст. 2242.

28. Указ Президента Российской Федерации от 18.03.2022 № 126 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению

финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования» // СЗ РФ, 21.03.2022, № 12, ст. 1808.

29. Указ Президента Российской Федерации от 08.03.2022 № 100 «О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности» // СЗ РФ, 14.03.2022, № 11, ст. 1671.

30. Указ Президента Российской Федерации от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ, 09.03.2020, № 10, ст. 1323.

31. Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // СЗ РФ, 07.03.2022, № 10, ст. 1472.

32. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2022 № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» // СЗ РФ, 07.03.2022, № 10, ст. 1466.

33. Указ Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СЗ РФ, 18.06.2012, № 25, ст. 3314.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2024 № 993 «О мерах по реализации некоторых положений Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2024 г. № 430» // СЗ РФ, 29.07.2024, № 31, ст. 4644.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.10.2023 № 1716 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2022 г. № 1478» // СЗ РФ, 23.10.2023, № 43, ст. 7720.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.08.2022 № 1478 «Об утверждении требований к программному обеспечению, в том числе в составе программно-аппаратных комплексов,

используемому органами государственной власти, заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (за исключением организаций с муниципальным участием), на принадлежащих им значимых объектах критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, Правил согласования закупок иностранного программного обеспечения, в том числе в составе программно-аппаратных комплексов, в целях его использования заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (за исключением организаций с муниципальным участием), на принадлежащих им значимых объектах критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, а также закупок услуг, необходимых для использования этого программного обеспечения на таких объектах, и Правил перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения, в том числе в составе программно-аппаратных комплексов, заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (за исключением организаций с муниципальным участием), на принадлежащих им значимых объектах критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // С3 РФ, 29.08.2022, № 35, ст. 6108.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2021 № 636 «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // С3 РФ, 03.05.2021, № 18, ст. 3146

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // С3 РФ, 16.06.2008, № 24, ст. 2867.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ, 06.12.2004, № 49, ст. 4908.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ, 04.10.2004, № 40, ст. 3961.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3259.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ, 12.04.2004. № 15. Ст. 1478.

43. Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3424, 28.08.1995, № 35.

44. Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» // «Вестник Банка России», № 84, 29.09.2017.

45. Положение Банка России от 24.12.2004 № 266-П «Об эмиссии платежных карт и об операциях, совершаемых с их использованием» (зарегистрировано в Минюсте России 25.03.2005 № 6431) // «Вестник Банка России», № 17, 30.03.2005.

46. Указание Банка России от 26.09.2024 № 6864-У «О ведении Банком России реестра операторов по приему платежей и об оценке Банком России соответствия лиц, указанных в части 1 статьи 3.2 Федерального закона

от 3 июня 2009 года № 103-ФЗ "О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами", квалификационным требованиям и требованиям к деловой репутации и лиц, указанных в части 3 статьи 3.3 Федерального закона от 3 июня 2009 года № 103-ФЗ "О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами", требованиям, установленным частью 1 статьи 3.3 указанного Федерального закона, или требованию, установленному частью 1.1 статьи 3.3 указанного Федерального закона» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.01.2025 № 80938) // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

47. Информационное сообщение Росфинмониторинга от 23.12.2020 «О методических рекомендациях по выявлению организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий операций (сделок), которые могут осуществляться в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма и представлению сведений о них» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

48. Информационное письмо Банка России от 05.08.2024 № ИН-018-59/42 «О позиции Банка России по применению норм федерального законодательства о рынке ценных бумаг» // «Вестник Банка России», № 29, 07.08.2024.

49. Информационное письмо Банка России от 15.11.2021 № ИН-014-12/88 «О неприменении Банком России мер к кредитным организациям и некредитным финансовым организациям» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

50. Информационное письмо Банка России от 18.07.2024 № ИН-04-45/40 «Об оказании поддержки клиентам кредитных организаций, осуществляющим предпринимательскую деятельность на отдельных

территориях» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

51. Информационное письмо Банка России от 13.08.2024 № ИН-03-59/46 «О мерах поддержки граждан» // «Вестник Банка России», № 30, 14.08.2024; Информационное письмо Банка России от 14.05.2024 № ИН-03-59/30 «О реструктуризации кредитов (займов) субъектов МСП» // «Вестник Банка России», № 19, 22.05.2024.

52. «Методические рекомендации Банка России по управлению финансовым продуктом» (утв. Банком России 27.12.2023 № 19-МР) // «Вестник Банка России», № 78, 29.12.2023.

53. «Методические рекомендации Банка России по описанию наименований объектов информационной инфраструктуры» (утв. Банком России 20.12.2023 № 18-МР) // «Вестник Банка России», № 78, 29.12.2023.

54. «Методические рекомендации Банка России по проведению тестирования на проникновение и анализа уязвимостей информационной безопасности объектов информационной инфраструктуры организаций финансового рынка» (утв. Банком России 22.01.2025 № 2-МР) // «Вестник Банка России», № 7, 31.01.2025.

55. Письмо ФНС России от 24.03.2022 № СД-4-2/3586@ «О назначении ВНП в отношении аккредитованных ИТ-организаций» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

56. Письмо Минэкономразвития России от 31.10.2019 № 37026-ИТ/Д01и «О направлении рекомендации о размещении материалов в формате свободных публичных лицензий» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

57. Письмо Минэкономразвития России от 07.04.2010 № Д23-1218 «По вопросу принятия органом кадастрового учета решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета земельных участков» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

58. Письмо ФТС России от 01.02.2017 № 18-19/04746 «О направлении методических рекомендаций» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

59. «Стандарт Банка России «Безопасность финансовых (банковских) операций. Управление инцидентами, связанными с реализацией информационных угроз, и инцидентами операционной надежности. О формах и сроках взаимодействия Банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями и субъектами национальной платежной системы при выявлении инцидентов, связанных с реализацией информационных угроз, и инцидентов операционной надежности» СТО БР БФБО-1.5-2023» (принят и введен в действие приказом Банка России от 08.02.2023 № ОД-215) // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

60. Указание Банка России от 13.06.2024 № 6748-У «О порядке подачи клиентом оператора по переводу денежных средств в Банк России заявления об исключении сведений, относящихся к клиенту и (или) его электронному средству платежа, из базы данных о случаях и попытках осуществления переводов денежных средств без добровольного согласия клиента, порядке принятия Банком России мотивированного решения об удовлетворении или об отказе в удовлетворении заявления клиента оператора по переводу денежных средств или мотивированного заявления оператора по переводу денежных средств об исключении сведений, относящихся к клиенту и (или) его электронному средству платежа, из базы данных о случаях и попытках осуществления переводов денежных средств без добровольного согласия клиента и порядке получения оператором по переводу денежных средств информации об исключении сведений, относящихся к клиенту и (или) его электронному средству платежа, из базы данных о случаях и попытках осуществления переводов денежных средств без добровольного согласия клиента» (зарегистрировано в Минюсте России 11.07.2024 № 78796) // «Вестник Банка России», № 27, 24.07.2024.

61. «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (утв. Минфином России) // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

62. «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2025 год и период 2026 и 2027 годов» (утв. Банком России) // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

Судебная практика

Решения Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации

63. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // «Российская газета», № 6, 15.01.2019.

64. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 21.03.2024 № АПЛ24-33 // СПС «КонсультантПлюс».

65. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20.12.2023 № АКПИ23-985 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

66. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.03.2021 № АПЛ21-102 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

67. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.2019 № АКПИ19-556 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

68. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 22.08.2019 № АПЛ19-297 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

69. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 24.07.2017 № АКПИ17-441 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

70. Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2012 № ВАС-13840/12 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

71. Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.07.2012 № ВАС-6122/12 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.04.2025).

72. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 05.03.2013 № АКПИ13-3, Решение Верховного Суда Российской Федерации от 13.05.1997 № ГКПИ97-206.

73. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.07.2003 № КАС03-312 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

74. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.01.2002 № КАС01-494 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.04.2025).

Решения Конституционного Суда Российской Федерации

75. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть"» // СЗ РФ, 13.04.2015, № 15, ст. 2301.

76. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2001 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 3058.

77. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ, 02.07.2001, № 27, ст. 2804.

78. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.1998 № 22-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года № 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от 14 октября 1996 года № 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы"» // СЗ РФ, 27.07.1998, № 30, ст. 3800; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2011 № 5-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 3 статьи 15 Федерального закона "О безопасности дорожного движения" в связи с жалобой гражданки Г.В. Шикуновой» // СЗ РФ, 02.05.2011, № 18, ст. 2697.

79. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской

Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ, 06.05.1996, № 19, ст. 2320.

80. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3424, 28.08.1995, № 35.

81. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.01.2012 № 189-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Арцыбасовой Татьяны Алексеевны и Тельминова Николая Анатольевича на нарушение их конституционных прав статьями 809 и 819 Гражданского кодекса Российской Федерации и указанием Центрального банка Российской Федерации "О порядке расчета и доведения до заемщика - физического лица полной стоимости кредита"» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

82. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2024 № 3349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы

гражданина Аматуни Левона Арташесовича на нарушение его конституционных прав абзацем четырнадцатым статьи 3 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

83. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09.04.2024 № 825-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тырышкиной Екатерины Михайловны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 1 части первой статьи 16 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" во взаимосвязи с частью седьмой той же статьи названного Федерального закона, со статьями 60 и 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и с нормами Положения Банка России от 27 декабря 2017 года № 625-П» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

84. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31.05.2022 № 1191-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Непомнящего Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 75 и частью первой статьи 76.7 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", а также нормами Положения Банка России от 27 декабря 2017 года № 625-П» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

85. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2019 № 867-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества Банк "ЮГРА" на нарушение конституционных прав и свобод подпунктами 2 и 7 пункта 1 статьи 189.26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", а также статьей 73 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке

России)"» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.01.2025).

86. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 № 1574-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Касьяновой Натальи Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 819 Гражданского кодекса Российской Федерации и Указания Центрального банка Российской Федерации "О порядке расчета и доведения до заемщика - физического лица полной стоимости кредита"» // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

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

Научная литература

Монографии, словари, учебно-методическая литература

88. Авакьян С.А. О конституционных основах статуса Банка России. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации / Отв. ред. П.Д. Баренбойм. М., 2000. 168 с.

89. Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций. М., 1892 473 с.

90. Андреева Г.Н. Трансформация национальных финансовых конституций: компаративистское исследование: монография / Г.Н. Андреева. Отв. ред. В.Г. Баев, научный руководитель Юридического института Тамбовского государственного технического университета, доктор юридических наук, профессор. М, 2022. 360 с.

91. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. 800 с.
92. Балашов А.И., Тертышный С.А. Экономика: Учебник. М., 2015. 405 с.
93. Банк России в XXI веке: Сборник статей / Отв. ред. П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский; Сост. С.А. Голубев. М., 2003. 392 с.
94. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. 544 с.
95. Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М., 2017. 268 с.
96. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001. С. 335 с.
97. Братусь Д.В. Организационные авторские права / под общ. ред. Б.М. Гонгало. М., 2022. 236 с.
98. Гегель Г.В. Сочинения. М.; Л., 1934. Т. 7. 380 с.
99. Гегель Г.В. Философия права. М., 1990. 524 с.
100. Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография / Н.М. Бевеликова, Н.Г. Доронина, О.О. Журавлева и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014. 333 с.
101. Градовский А.Д. Общее государственное право: лекции проф. Градовского А.Д. СПб., 1885. 384 с.
102. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. 752 с.
103. Зайцева Ю.А. Публично-правовые компании в России: проблемы правового статуса: монография. М., 2024. 224 с.
104. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: монография / В.Д. Зорькин. – М., 2017, 591 с.
105. Кант И. Собрание сочинений: В 8 т. Т. 6. М., 1994. 616 с.
106. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. 306 с.

107. Климов С.М., Селин А.П., Федорова Т.А. Экономическая теория: Учебное пособие. СПб., 2000. 304 с.
108. Кондаков Ю.Е. «Русская симфония» - четыре века испытания на прочность (государственная власть и церковные реформы в России XVI - XIX веков). СПб., 2006. 217 с.
109. Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права: учебник. М., 2023. 314 с.
110. Конституционное право / Под общей редакцией П.П. Баранова, А.Ю. Мамычева. М., 2017. 410 с.
111. Кузнецова Е.В. Финансы и кредит: Учебное пособие. М., 2011. 121 с.
112. Лазарев Б.М. Что такое правовое государство? М., 1990. 62 с.
113. Лаутс Е.Б. Правовые аспекты антикризисного регулирования рынка банковских услуг и институт банкротства кредитных организаций: монография. М., 2018 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2025).
114. Ленин В.И. Десять тезисов о советской власти / Полное собрание сочинений. М., 1967. Т. 36. 774с.
115. Маркс К. Избранные произведения. В 2 т. / под ред. М.В. Митина. М., 1940. 440 с.
116. Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология / Сочинения. 2 изд. М., 1955.
117. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 5. 678 с.
118. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М., 2013. 520 с.
119. Патенкова В.Ю. Контроль за деятельностью акционерного общества: правовое регулирование: монография. М., 2023. 180 с.
120. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М., 2016. 344 с.

121. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М., 2016. 448 с.
122. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г., Ефимова Л.Г. Частное банковское право: учебник. М., 2020. 776 с.
123. Руссо Ж.Ж. Исповедь. М.: Захаров, 2004. 704 с.
124. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1938. 416 с.
125. Сажина М.А., Чибиков Г.Г. Экономическая теория. Учебник для вузов. М., 1998. 456 с.
126. Современные проблемы организации публичной власти: Коллективная монография / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2014. 596 с.
127. Сперанский М.М. Проекты и записки. М.; Л.: Издательство Академии наук СССР, 1961. 245 с.
128. Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. – М., 1998. – 88 с.
129. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». М., 2003. 496 с.
130. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии: Руководство, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций / пер. с нем., под ред. [и с предисл.] Андреевского И.Е., орд. проф. С.-Петерб. ун-та. СПб., 1874 XIV. 594 с.
131. Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2015. 648 с.
132. Ходов Л.Г. Государственное регулирование национальной экономики: Учебник. – М., 2004. 620 с.
133. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. М., 2022. 272 с.

134. Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2016. 272 с.

135. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. 810 с.

136. Яроцкий В.Г. Финансовое право: лекции, читанные в Военно-юридической Академии. СПб., 1898. 368 с.

Публикации в периодических изданиях и сборниках конференции

137. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5 - 12.

138. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2025).

139. Акопян О.А. Правовые решения в экономической сфере // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 78 – 87.

140. Александрова А.А. Особенности правового регулирования инфраструктурных организаций финансового рынка в условиях санкционных ограничений // Безопасность бизнеса. 2023. № 4. С. 27 – 32.

141. Алексеенко А.П., Светличный А.И. Регулирование криптовалюты и ICO в России и САР Макао // Юрист. 2020. № 5. С. 62 - 67.

142. Андреева Г.Н. Конституционное регулирование денег и денежной системы // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 5 – 8.

143. Андреева Г.Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 3 – 11.

144. Андреева Г.Н. Экономическая конституция, финансовая конституция и приватизация в зарубежных странах // Финансовое право. 2011. № 8. С. 2 – 6.

145. Андреева Г.Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. 2007. № 12 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).
146. Андрюшин С.А. Банковские системы. М., 2015. С. 333–334.
147. Антропцева И.О. Банк России как орган публичного финансового контроля // Банковское право. 2024. № 3. С. 33 - 39.
148. Асадов А.М. Основы теории косвенных (нелинейных) административных отношений // Административное право и процесс. 2011. № 2. С. 15 - 17.
149. Асадов А.М. К вопросу об административно-властных отношениях в системе финансовых органов государственной власти // Вестник экономики, управления и права. 2008. № 4 (5) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-administrativno-vlastnyh-otnosheniyah-v-sisteme-finansovyh-organov-gosudarstvennoy-vlasti> (дата обращения: 07.02.2025).
150. Бабченко В.Н., Кузнецов М.Ю. Ведомственное нормотворчество и судебный нормоконтроль в России: практические аспекты // Закон. 2019. № 11. С. 172 - 178.
151. Баишев Р.Ж. Правовое регулирование потребительского кредитования в государствах ЕАЭС // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 218–243.
152. Баранов П.П. Роль Конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // ЮП. 2012. №1 (50) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-konstitutsionnogo-zakonodatelstva-rossiyskoy-federatsii-v-regulirovaniii-printsipa-razdeleniya-vlastey> (дата обращения: 08.01.2025).
153. Баренбойм П.Д. Независимость центральных банков как основной принцип конституционной экономики // Конституционная экономика и антикризисная деятельность центральных банков. / Сборник статей под редакцией С.А. Голубева – М., 2015. С. 40.

154. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как система доказательств отсутствия интеллектуального превосходства государства над его гражданами и поправки к Конституции РФ // Законодательство и экономика, 2008, № 12 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

155. Баренбойм П.Д., Кравченко Д.В. Создание мегарегулятора на базе Банка России в контексте его независимого конституционного статуса // Законодательство и экономика. 2013. № 6. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

156. Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64 – 71.

157. Бауэр В.П., Жевтило В.И., Розанов В.А. Перспективы электронных денег, обеспеченных золотом, в усилении регионального влияния валюты Китая // Безопасность бизнеса. 2014. № 1. С. 6 - 11.

158. Безденежных В.М. Особенности и перспективы инновационного развития экономики России // Безопасность бизнеса, 2009, № 1 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

159. Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3 - 9.

160. Белов В.Е. К вопросу о среднесрочных и долгосрочных контрактах (договорах) в сфере публичных закупок / Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2016. 320 с.

161. Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124 – 131.

162. Беляева О.М. Политико-правовые взгляды И. Канта // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 23 - 28.

163. Блещик А.В. К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 16 – 21.

164. Болдырев О.Ю. Инструментарий стратегического управления социально-экономическим развитием: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 10. С. 47 - 52.

165. Болдырев О.Ю. Стратегическое управление социально-экономическим развитием: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 4. С. 21 - 29.

166. Болдырев О.Ю. Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 8 – 14.

167. Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: монография / науч. ред. С.А. Авакьян. М., 2018. С. 327–333.

168. Борисов Г.А., Румянцев М.Б. Правотворчество и баланс ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 16 - 19.

169. Бочарова Н.Н. Новеллы административно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации в условиях административной реформы // Административное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 1036 - 1038.

170. Братко А.Г. Роль Центробанка в укреплении и преобразовании системы коммерческих банков // Бизнес и банки. 1996. № 25(295) С. 1-2.

171. Васильев А.А. Концепция разделения властей и идея органического единства верховной власти в консервативной правовой доктрине России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 11 - 14.

172. Васильев С.А. Национальный банковский совет глазами очевидца // Банк России в XXI веке: Сборник статей / Отв. ред. П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский; Сост. С.А. Голубев. М., 2003. 85 с.

173. Васянина Е.Л. Правовые вопросы регулирования российского финансового рынка // Российский юридический журнал. 2024. № 1. С. 141 - 148.

174. Винник Н.В. Проблемы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 23 - 25.

175. Витоль Э.Ю. Межбюджетные отношения: оказание финансовой помощи в контексте финансового выравнивания // Закон. 2018. № 12. С. 175 – 199.

176. Воронин Ю.В., Столяров А.В., Угодников К.В. Формы стимулирования частных пенсионных накоплений: тенденции и перспективы // Социальное и пенсионное право. 2021. № 3. С. 21 – 30.

177. Гаврин Д.А. Банк России: национальный характер с международным акцентом // Банковское право. 2017. № 5. С. 37 - 41.

178. Гландин С.В. Российские банки между молотом и наковальней // Предпринимательское право. 2021. № 4. С. 52 - 60.

179. Говоров С.Н. Государственный финансовый контроль на рынке лизинговых услуг // Банковское право. 2007. № 1 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

180. Интервью с С.А. Голубевым, директором юридического департамента Центрального банка Российской Федерации // Законодательство. 2003. № 1.

181. Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115 - 128.

182. Гриценко Е.В. Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 4. С. 15 – 36.

183. Дедов Д.И. Качество институтов конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 10. С. 10 - 17.

184. Дзидзоев Р.М.. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 33 – 36.

185. Дмитриев В. Лимит на «наличку» // «ЭЖ-Юрист», 2006, № 37 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

186. Добрынин И.Н. Конституционно-правовой статус банковской системы Российской Федерации: необходимость реформы // Право и политика, 2007, № 8 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

187. Долинская В.В. Интересы в гражданском обороте, их оформление и обеспечение их баланса // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 2. С. 9 - 22.

188. Домченко А.С. Регулятивный потенциал писем федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 27-30.

189. Замотаева Т.Б. Правовой статус Центрального Банка России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 40–45.

190. Иванов И.В. Публичная власть в Российской Федерации: конституционно-правовое содержание // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 24 - 27.

191. Иванов И.В. Феномен власти в конституционном праве: публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, народовладение // Юрист. 2023. № 10. С. 14 - 19.

192. Иванов А. Столкновение рисков возникновения налогового спора и его проигрыша: роль разъяснений Минфина России // Корпоративный юрист. 2010. № 10. С. 41 - 43.

193. Игнатенко В.В., Петров А.А. Компетенционная легальность нормативного регулирования выборов в Российской Федерации: современное состояние и проблемы обеспечения // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 12. С. 42 – 49.

194. Игнатов Я.Н. История возникновения и реалии расчетных форвардных контрактов в России // Предпринимательское право. 2011. № 2. С. 24 – 29.

195. Игнатюк Н.А. Как используются понятия «система» и «структура» федеральных органов власти в конституционном законодательстве // Журнал российского права. 1999. № 9 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

196. Ильина А.В. Правовая природа мер ответственности за нарушение банковского законодательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2021. № 2. С. 28 - 32.

197. Исмаилов И.Ш. Правовое регулирование внедрения и использования цифровых валют, эмитируемых центральными банками, в Российской Федерации и зарубежных странах // Финансовое право 2023. - № 9. - С. 2-5.

198. Исмаилов И.Ш. Реформирование институциональной структуры банковского регулирования в России и зарубежных государствах // Банковское право. 2020. № 1. С. 50 - 56.

199. Исмаилова Х.Ч. Президентская власть как самостоятельная ветвь власти: конституционная и публично-правовая реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 33 – 37.

200. Канунникова Н.Г. Государственное управление в условиях цифровизации: зарубежный опыт, проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 38 - 40.

201. Карапетов А.Г. Оптимизация правового режима процентов годовых: в поисках справедливости и экономической эффективности // Вестник гражданского права, 2008, № 4 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

202. Ким Ю.В. А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года // Вестник

Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8. № 1. С. 136-151.

203. Киричек Е.В. О роли Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении принципа правовой определенности и значении его правовых позиций в свете конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 58–62.

204. Кобзарь Д.А. Компетенция Банка России как элемент его конституционно-правового статуса: скрытый конфликт // Банковское право. 2005. № 5 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

205. Ковалева К.А. Реализация Президентом Российской Федерации права вето на «экономические законы» как форма опосредованного участия в управлении социально-экономической сферой // Современное право. 2015. № 9. С. 38 - 43.

206. Кожушко С.В. Полномочия органов публичной власти при толковании и конкретизации правовых актов в финансовой сфере // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 12. С. 3 – 7.

207. Кокурина О.Ю. Публичная ответственность и обязанности государства в контексте конституционного принципа общественной солидарности // Административное право и процесс. 2024. № 2. С. 10 – 18.

208. Конджакуян К.М. Понятие и сущность исполнительной ветви власти и ее место в системе разделения властей // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 2 – 4.

209. Кондрат Е.Н. Финансовый мегарегулятор в России: правовая основа и первые шаги // Российская юстиция. 2014. № 3. С. 13 – 16.

210. Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36 - 46.

211. Костина А.В. Функциональный подход в гуманитарных исследованиях // Ученый совет. 2020. № 2 // URL:

<https://panor.ru/articles/funktionalnyy-podkhod-v-gumanitarnykh-issledovaniyakh/32727.html#> (дата обращения: 04.05.2025).

212. Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91 - 103.

213. Красюков А.В. Чрезвычайное налоговое право // Финансовое право. 2024. № 7. С. 18 – 22.

214. Кудряшов В.В. Инвестиционная политика мировых суверенных фондов в финансово-правовом контексте // Финансовое право. 2009. № 7 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

215. Кузнецова Л.Г. Российский рынок производных инструментов: вопросы правового регулирования // Законодательство и экономика, 2006, № 8 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

216. Кучеров И.И. Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. 2015. № 3. С. 3 – 8.

217. Кырлан М.Г. К вопросу о правовом регулировании деятельности кредитных организаций с иностранными инвестициями и представительств иностранных банков в России // Банковское право. 2017. № 5. С. 59 - 64.

218. Лазарев В.В. Об интегративном понимании конституционализма // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 39 - 53.

219. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. - 2-е изд. СПб., 1910. С. 3 – 4.

220. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М., 2006. 238 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

221. Лаутс Е.Б. Антикризисное законодательство и законодательство в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности // Юрист. 2017. № 15. С. 4 - 10.

222. Лаутс Е.Б. Концепция юридического лица публичного права и субъекты банковской системы РФ // Банковское право. 2012. № 3. С. 49 – 54.

223. Лебедева Н.В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 45 - 48.

224. Лисицын А.Ю. Валютная политика. Валютный союз. Евро / под ред. А.Н. Козырина. М., 2008. 203 с. // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

225. Лысова Ю.В. О гражданско-правовой ответственности за применение законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Право и экономика. 2016. № 8. С. 72 - 79.

226. Лысова Ю.В. О правовых статусах Банка России и их практическом значении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 2. С. 108–118.

227. Любашец В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Феномен государства: структурно-функциональная методология анализа // Территория новых возможностей. 2015. № 2 (29) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-gosudarstva-strukturno-funktsionalnaya-metodologiya-analiza> (дата обращения: 04.05.2025).

228. Мазуренко А.П. Правотворческая политика и современные информационные технологии // Российский юридический журнал. 2010. № 3. С. 31 – 39.

229. Малёванец В.Г. Что такое экономика и её место в общественном воспроизводстве // Теоретическая экономика. 2017. №4 (40). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/chto-takoe-ekonomika-i-eyo-mesto-v-obschestvennom-vosproizvodstve> (дата обращения: 30.08.2025).

230. Матейкович М.С., Романчук И.С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 45 - 57.

231. Медушевский А.Н. Идея разделения властей: история и современность // Социологический журнал. 1994. № 1 // URL:

http://krotov.info/library/13_m/ed/ushevsky_01.htm (дата обращения: 22.04.2024).

232. Меребашвили Т.А. Роль совета директоров публичного акционерного общества в управлении антимонопольными рисками // Закон. 2024. № 7. С. 105 - 115.

233. Мехтиев М.Г. оглы. Правовой статус центральных банков: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2024. № 3. С. 26 - 36.

234. Микрюков В.А. Концепция бенефициарной собственности и бремя деофшоризации российской экономики // Законодательство и экономика. 2014. № 7 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

235. Молотников А.Е. Современное состояние и перспективы правового регулирования финансового рынка в России // Предпринимательское право. 2014. № 2. С. 60 - 66.

236. Морозов С.Ю. Метод юридического равенства сторон и принцип подчинения в корпоративном праве России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 181 - 191.

237. Морхат П.М. Ненормативный характер писем ФНС России // Налоговые споры: теория и практика, 2007, № 6 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

238. Мохов А.А. Роль биоправа и биоэтики в биополитике // Юрист. 2022. № 1. С. 16 - 21.

239. Мусалова З.М. Конституционная экономика: тенденции и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 17 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.05.2025).

240. Неверова Н.В. О принципе независимости в деятельности Центрального банка Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3. С. 122 - 128.

241. Нефедовский Г.В. Доктрина «симфонии властей» и современные особенности конституционно-правового развития // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. № 3. С. 41 – 49.
242. Никитин С.В. Интерпретационные акты как предмет судебного нормоконтроля // Российский юридический журнал. 2023. № 1. С. 43 – 51.
243. Новиков В.И. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации - современное состояние и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 5. С. 3 - 6.
244. Ноздрачев А.Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7 - 47; № 11. С. 7 - 36.
245. Овчинников А.И., Бойко Н.А., Гасанова З.Г. Консервативные проекты государственного развития России в XX веке // Философия права. 2017. № 1. С. 30 - 37.
246. Омельченко А.Г. Финансовый суверенитет в доктрине финансового права дореволюционного и советского периодов: историко-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 10. С. 58 - 69.
247. Осавелюк А.М. К вопросу о системе государственных органов в России // Право и государство: теория и практика. 2017. №2 (146) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sisteme-gosudarstvennyh-organov-v-rossii> (дата обращения: 08.02.2025).
248. Ошманкевич К.Р. К вопросу о финансовых регуляторах банковской системы Китайской Народной Республики // Финансовое право. 2022. № 9. С. 38 – 40.
249. Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. 2001. № 6 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

250. Пахомов В.Г., Чурилов С.Н. К вопросу об отношении к принципу разделения властей классиков марксизма // История государства и права. 2012. № 10. С. 17 – 20.

251. Переседов А.М. Об установлении обязательных требований Банком России // Банковское право. 2025. № 2. С. 63 – 69.

252. Плотников И.Г. Развитие и совершенствование национальной инфраструктуры финансового рынка в условиях недружественных действий иностранных государств // Международное публичное и частное право. 2023. № 3. С. 35 - 39.

253. Попкова Л.А. Защита прав участников финансового рынка как новая функция Банка России // Банковское право. 2014. № 2. С. 61 – 67.

254. Порус В.Н. Функционализм: методологическая программа или философская парадигма? // Epistemology & Philosophy of Science. 2006. № 2 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktionalizm-metodologicheskaya-programma-ili-filosofskaya-paradigma> (дата обращения: 04.05.2025).

255. Пресняков М.В. Кадровые полномочия Федерального Собрания Российской Федерации как элемент партисипаторного парламентского контроля // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 42 - 49.

256. Романова Г.В. Реализация подзаконного правового акта: проблемы взаимоотношений закона и подзаконного правового акта // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 9 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.05.2025).

257. Романовская О.В. О праве на хорошее управление // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 10 – 17.

258. Ручкина Г.Ф. Партнерское финансирование в России: проведение эксперимента по установлению специального регулирования // Банковское право. 2024. № 1. С. 7 - 13.

259. Ручкина Г.Ф. Регуляторное воздействие Банка России на финансовый рынок в связи с недружественными действиями некоторых

иностранных государств и международных организаций // Банковское право. 2023. № 1. С. 7 – 11.

260. Ручкина Г.Ф. Деятельность Банка России по противодействию санкционным рискам, направленная на стабилизацию ситуации на финансовом рынке: некоторые меры поддержки малого и среднего предпринимательства // Банковское право. 2022. № 4. С. 7 – 12.

261. Савицкий А.И. Прогрессивное налогообложение доходов физических лиц: перспективы введения в России и зарубежный опыт // Закон. 2016. № 10. С. 44 – 62.

262. Саттарова Н.А., Гафарова Г.Р. О правовых инструментах обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. 2024. № 11. С. 13 – 17.

263. Саттарова Н.А. Финансовая безопасность и финансовый суверенитет государства: вопросы взаимосвязи // Финансовое право. 2023. № 11. С. 15 – 17.

264. Самигулина А.В. Актуальные вопросы повышения эффективности банковской деятельности // Право и экономика. 2017. № 4. С. 5 – 11.

265. Сергеев А.М. Методологические основы и концептуальные положения конституционной экономики // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 7 - 22.

266. Сиземова О.Б. О нормативных источниках в механизме правового регулирования межбанковских расчетов // Банковское право. 2015. № 4. С. 35 - 41; № 5. С. 30 - 36.

267. Слуцкий А.А. Оценка для кредитования: сущность, проблемы и пути их решения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 1. С. 24 - 36; № 2. С. 41 - 53.

268. Студеникина М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 6 – 11.

269. Суханов Е.А. Комментарии к статьям 48, 50 Гражданского кодекса РФ // Вестник гражданского права. 2022. № 1. С. 136–166.

270. Тарабан Н.А. Центральный банк Российской Федерации (Банк России) в системе органов государственной власти: конституционно-правовые основы организации и деятельности // Финансовое право. 2017. № 6. С. 44 – 47.

271. Танимов О.В., Арнаутова А.А. Правовое обеспечение экономического суверенитета современного государства // Финансовое право. 2024. № 8. С. 6 – 9.

272. Тиханов Н.А. Понятие финансовой власти и система ее органов // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 2025. № 1. С.169-189.

273. Тиханов Н.А. Правовые проблемы определения компетенции Банка России в «антисанкционных» нормативных актах // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 5. С. 53-62.

274. Тиханов Н.А. Классическое понимание принципа разделения властей и современное государственное устройство: необходимо ли теоретическое переосмысление? // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 7 – 13.

275. Тиханов Н.А. Механизм принятия антисанкционных указов Президента РФ: необходимость в чрезвычайных условиях? // Законодательство. 2024. № 8. С. 61-69.

276. Томкович Р.Р. Регулирование банковской деятельности и надзор за ее осуществлением в Беларуси: правовые аспекты // Банковское право. 2009. № 5. С. 36 - 40.

277. Трофимова Я.В. Единый подоходный налог - стимул или антистимул // Налоги. 2024. № 3. С. 15 - 20.

278. Трошкина Т.Н. Пути повышения эффективности нетарифного регулирования в Российской Федерации // Реформы и право. 2010. № 1. С. 18 - 25.

279. Турбанов А.В. Мегарегулятор финансового рынка и проблемы правовой неопределенности // Банковское право. 2013. № 5. С. 3 - 9.

280. Федорова О.В. Дуализм правовой природы местного самоуправления в контексте конституционной реформы Российской Федерации (на примере местного самоуправления в городе Новосибирске) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 1. С. 22 - 25.

281. Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации: самобытность, стабильность и развитие (к 30-летию Основного Закона России) // Журнал российского права. 2023. № 12. С. 5 - 21.

282. Харитонова Ю.С., Сунь Ци. Цифровизация общественных отношений и верховенство закона: опыт переосмыслиения в России и Китае // Гражданское право. 2022. № 2. С. 3 – 8.

283. Ходский Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2016. № 2. С. 122 - 175; № 3. С. 108 – 158.

284. Цинделлиани Д.Т. Центральный банк как орган, реализующий денежно-кредитную политику государства // Финансовое право. 2018. № 11. С. 44 – 47.

285. Червонюк В.И. Единство и разделение властей в контексте конституционной идеи единой системы публичной власти (соединение конкуренции и солидарности (партнерства) публичных властей в новых реалиях XXI века) // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 7 – 16.

286. Чертков А.Н. «Симфония властей» как доктринальная основа триумвирата подсистем публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 41 - 45.

287. Чеховская С.А., Суховецкая Е.К. Цифровые финансовые активы в системе долговых финансовых инструментов // Журнал российского права. 2025. № 6. С. 130 – 143.

288. Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. 2000. № 6. С. 5 - 11.
289. Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13 - 19.
290. Шабаршова О.А. Конституционно-правовой анализ распределения полномочий между федеральными органами власти и органами власти земель Германии // Адвокат. 2015. № 11. С. 60 – 66.
291. Шелудченко И.А. Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовое осмысление категории. // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 2024. Т. 65. № 6. С. 202-228.
292. Шелудченко И. А. Делегирование отдельных публичных полномочий субъектам частного права в Российской Федерации: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 70 – 76.
293. Штерн Ю.М. Правовые основы финансовой деятельности государства в контексте конституционной экономики // Финансовое право. 2024. № 2. С. 34 – 36.
294. Шохин С.О. Совершенствование законодательства о двойном налогообложении // Юрист. 2016. № 7. С. 43 - 46.
295. Шохин С.О. О совершенствовании правового регулирования потребительского кредитования // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 15 – 17.
296. Шохина Э.Х. Правовые аспекты реализации стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006 - 2008 годы // «Налоги» (журнал). 2007. № 6 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2025).
297. Шувалов И.И. Правовое обеспечение устойчивости банковской системы в условиях кризиса // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 126 - 139.
298. Шувалов И.И. Правовые инструменты преодоления кризисных явлений в экономике // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 61 - 69.

299. Щеголев С.И. Юрисдикционный иммунитет иностранных центральных банков: международное и зарубежное правовое регулирование // Вестник ВАС РФ. 2013. № 1. С. 48 - 62.

300. Эскиндаров М.А. Современные векторы развития корпоративных отношений в России: финансово-правовой аспект // Банковское право. 2025. № 3. С. 16 – 25.

301. Югов А.А. Органы публичной власти в свете конституционной реформы - 2020: понятие и основные признаки // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 3 - 9.

302. Якимова Е.М. Подзаконное регулирование предпринимательской деятельности в механизме обеспечения текущего равновесия экономической системы // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 10. С. 46 - 49.

Научная литература на иностранном языке

303. Agur I., Capelle D., Dell'Ariccia J., Sandri D. Monetary Finance: Do Not Touch, or Handle with Care? January 13, 2022. // URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/01/11/Monetary-Finance-Do-Not-Touch-or-Handle-with-Care-464862> (дата обращения: 07.02.2025)

304. Georg W.F.H. Grundlinien der Philosophie des Rechts. Berlin, 1821. Vorrede. 355 s.

305. Hasse R.H. The European Central Bank: Perspective for a Further Development of the European Monetary System. Gutersloh, 1990. 280 p.

306. Hauriou M. Precis de Droit Administratif et de Droit Public. Paris, 1911. 1032 p.

307. Jerger J., Röhe O. Die Unabhängigkeit von Zentralbanken – Ökonomische Begründung, Messung und Zukunftsperspektive // Regensburger Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft, 2012, Nr. 464. // URL:

https://www.researchgate.net/publication/273512412_Die_Unabhängigkeit_von_Zentralbanken (дата обращения: 01.03.2023).

308. Kumari T.R. Human Rights and Good Governance // International Research Journal of Management Science & Technology. 2017. Vol. 8. № 1. P. 303 - 310.

309. Laski H.J. Reflections on the Constitution. The House of Commons, the Cabinet, the Civil Service. Manchester: Manchester Univ. Press, 1951. 220 p.

310. Loewenstein K. The Balance between Legislative and Executive Power: a Study in Comparative Constitutional Law // Chicago Law Review, 1938. № 5. P.566-608.

311. Napier C. Constitutional Options: Economic Provisions. May 2003 // URL: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Economicissues.napier.pdf> (дата обращения: 07.02.2025).

312. Orlando V.E. Scritti Varii di Diritto Pubblico e Scienza Politica. Milano: A.Giuffre, 1940. 339 ss.

313. Schmitt C. Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. Munchen und Leipzig: Dunker und Humbolt, 1923. 90 s.

314. Smith G.A. Public Duty and Private Power in Administrative Law // The University of Toronto Law Journal. 1990. Vol. 40. Issue 3. Pp. 412 - 418.

315. Siekmann H. Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa // Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt // Working Paper Series №. 35 01/ 2005 // URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/97728/1/IMFS_WP_02.pdf (дата обращения: 01.03.2023).

316. Ullrich K. Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Europäischen Zentralbank // Discussion Paper № 03-65 // Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH // URL: https://www.researchgate.net/publication/23755622_Unabhängigkeit_und_Verantwortlichkeit_der_Europäischen_Zentralbank (дата обращения: 01.03.2023).

317. Ulsenheimer K. Untersuchungen zum Begriff Finanzverfassung // Beitraege zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart, 1969. 131 s.
318. Vanberg G., Gulati M. Financial Crises and Constitutional Compromise // Ginsburg T., Rosen M.D., Vanberg G. Constitutions in Times of Financial Crisis. Cambridge University Press. 2019. P. 117 - 145.
319. Weber M. Gesammelte politische Schriften. Tubingen: Mohr, 1968. 621 p.

Диссертационные исследования, авторефераты диссертации

320. Антропцева И.О. Правовой статус Банка России: финансово-правовой аспект. Автореф.дисс. канд. юр. наук. Москва. 2006. 21 с.
321. Гудкова М.В. Денежная эмиссия и денежное обращение в Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования. Дисс. канд. юр. наук. Саратов, 2021. 270 с.
322. Денисов Е.Р. Финансово-правовые основы денежной системы Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 226 с.
323. Жильникова Е.В. Центральный банк Российской Федерации как особый субъект права. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Казань. 2012. 24 с.
324. Земцов А.С. Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты). Автореф. дисс. канд. юр. наук. Саратов. 2014. 26 с.
325. Кулагин Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 27 с.
326. Максимова О.Д. Законотворчество в советском государстве в 1917-1936 годах. Дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2015. 484 с.
327. Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории. Автореф. дисс. докт. юр. наук. Саратов. 2006. 53 с.

328. Терентьева Н.А. Проблемы правового статуса субъекта публично-властных отношений на примере Банка России. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Москва. 2017. 31 с.

Иные источники

329. «Ассоциации Российских Банков» // URL: https://arb.ru/b2b/duty/kakoy_dolzhna_byt_rol_assotsiatsii_rossiyskikh_bankov_v_techenie_bлизших_pya-4304167/ (дата обращения: 04.02.2025).

330. «Банк России учел позицию Ассоциации при доработке регулирования противодействия переводам без согласия клиента» // URL: <https://asros.ru/dialog/information-security/bank-rossii-uchel-pozitsiyu-assotsiatsii-pri-dorabotke-regulirovaniya-protivodeystviya-perevodam-bez/?ysclid=m6qkcsjgzf208340382> (дата обращения: 04.02.2025).

331. «Банки наигрались в ассоциацию. Почему восемь крупнейших кредитных организаций решили выйти из АРБ» // URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/07/18/596ccb169a794743893d69e8> (дата обращения: 04.02.2025).

332. «Доклад об антикризисных мерах Банка России» URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/161810/report_on_anti-crisis_measures.pdf (дата обращения: 04.05.2025).

333. «Законопроект № 794121-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) (об изменении порядка освобождения от должности Председателя Банка России и о парламентском контроле за деятельностью Банка России)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/794121-8?ysclid=m7e0wxjv2l696226931> (дата обращения: 12.02.2025).

334. «Законопроект № 822860-8 «О внесении изменений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (в части признания его федеральным органом государственной

власти)"» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/822860-8> (дата обращения: 16.02.2025).

335. «Изменение ключевой ставки ЦБ предложили согласовывать с Госдумой» // URL: <https://iz.ru/1838410/2025-02-13/izmenenie-klucevoi-stavki-cb-predlozili-soglasovyyvat-s-gosdumoi> (дата обращения: 12.02.2025).

336. «Основные направления развития финансовых технологий» // URL: https://cbr.ru/about_br/publ/onfintech/ (дата обращения: 04.05.2025).

337. «Цели и принципы денежно-кредитной политики» // URL: https://cbr.ru/dkp/objective_and_principles/ (дата обращения: 08.01.2025).