

DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2023.7.2.006

КОНСТИТУЦИЯ КАК ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Серебрякова Татьяна Александровна

д. ю. н., доцент, профессор кафедры

конституционного, финансового и гражданского права

Самарский филиал Московского городского педагогического университета

г. Самара, Россия

SerebryakovaTA@mgpu.ru

В представленной статье рассматривается крайне актуальный вопрос необходимости сохранения финансового суверенитета Российской Федерации в условиях санкционного воздействия «недружественных стран». Определяются факторы и обстоятельства, влияющие на устойчивость финансового суверенитета. Анализируются стратегические документы, в которых закреплены принципы финансового суверенитета, экономической и национальной безопасности. Исследуется взаимозависимость и неразрывность понятий «финансовый суверенитет» и «экономическая безопасность», а также анализируются конституционные гарантии финансового суверенитета.

Ключевые слова: финансовая система, финансовый суверенитет, финансовая безопасность, экономическая безопасность.

THE CONSTITUTION AS A GUARANTEE OF FINANCIAL SOVEREIGNTY

Serebryakova Tatyana Alexandrovna

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department

of Constitutional, Financial and Civil Law

Moscow City University, Samara Branch

Samara, Russian Federation

serebryakovata@mgpu.ru

The article deals with the extremely urgent issue of the need to preserve the financial sovereignty of the Russian Federation, in the context of the sanctions impact of “unfriendly countries”. The factors and circumstances affecting the stability of financial sovereignty are determined. Strategic documents are analyzed, which enshrine the principles of financial sovereignty, economic and national security. The article examines the interdependence and continuity of the concepts of “financial sovereignty” and “economic security”, as well as analyzes the constitutional guarantees of financial sovereignty.

Keywords: financial system, financial sovereignty, financial security, economic security.

Многовековая история существования и развития правового понятия «суверенитет» указывает на необходимость его применения не только с позиции государственного, но и иных отраслей права. Дефиниции дают основание для возможности

его использования с целью определить устойчивость, независимость и неприкосновенность решений субъекта права.

В «научной доктринальной литературе правоведами, например Е. Н. Горбуновой, отмечается, что возникавшие на протяжении более двух последних десятилетий негативные экономические факторы на фоне проводимых стратегических реформ в российском государстве», такие как «сглаживание результатов экономического всемирного кризиса, вводимые и введенные в отношении российского государства «недружественными странами» все новые и новые запреты, подрывающие государственный суверенитет России, неадекватное изменение нефтяных цен, а также запланированные необходимые для государства меры укрепляющие национальный финансовый суверенитет по исполнению стратегических «майских указов Президента РФ 2012 года»¹ и «стратегических национальных проектов на основании Указов Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 от 21 июля 2020 № 474»², расходы бюджета на их осуществление, «проводимая пенсионная реформа и разразившаяся пандемия», «потребовали особых значительных дополнительных финансовых затрат и явились обстоятельствами обозначающимися политиками «вызовами»³.

Так, по обоснованному утверждению к. ю. н. Е. Н. Горбуновой «эти вызовы современному обществу объединяет финансирование, а именно финансирование мероприятий, направленных государством на выход из мирового экономического кризиса, на разработку мер по импортозамещению товаров, на иностранные аналоги которых введены санкции, на реализацию программ и стратегий, определенных майскими указами Президента РФ, на реализацию пенсионной реформы, а также на борьбу с пандемией»⁴ и намеченные обязательные затраты на проведение последующих национальных стратегических проектов в условиях факторов связанных с санкционным давлением воздействующим на экономику как внутри страны, так и за пределами государства снизили его конституционные суверенные возможности обеспечения экономической и финансовой безопасности.

Указывая на перечисленные обстоятельства, Е. Н. Горбунова справедливо отмечает, что «безусловно, одним из путей решения указанных выше вызовов современному обществу является такой механизм государства, как налоговая политика» и такую позицию поддерживают большинство правоведа и политиков.

¹ См. Официальный сайт Правительства России (URL: <http://government.ru/>); Кабмин опубликовал информационные материалы на основе паспортов всех 12 нацпроектов. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6099656> (дата обращения: 12.11.2023).

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020); О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Горбунова Е. Н. К вопросу о совершенствовании налоговой политики государства в нефтяной отрасли в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Юрист. 2021. № 2. С. 2–9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Там же.

Причем «при помощи надстройки налоговой политики государства возможно достойно пережить негативные вызовы со стороны мирового сообщества и реализовать внутригосударственные задачи и реформы»⁵.

Поэтому Е. Н. Горбунова считает «необходимым принятие разработанного ею «законопроекта о налогообложении добычи нефти», так как «налоговая система в отрасли, которая является главной в формировании доходной части бюджета страны, должна отвечать всем современным параметрам и выступать подушкой безопасности для страны»⁶. Соглашаясь с необходимостью обсуждения и принятия такого закона, следует принять во внимание технические особенности добычи, а в дальнейшем и переработки нефти и расширить предмет налогообложения до категории «углеводородное сырье».

Полагаем, что, действительно, в этом случае, наверное, «возможно» и достаточно «с помощью надстройки налоговой политики государства» «достойно пережить вызовы со стороны мирового сообщества» и «реализовать внутригосударственные задачи и реформы», «получив подушку безопасности для страны в виде налогообложения добычи нефти»⁷ и «приобретения через механизм налогообложения дополнительных «публичных финансов», или «по-другому путем торговли углеродным топливом» и налогообложения доходов от продажи нефти, что, по нашему мнению, и могло привести в санкционный период кроме очевидной пользы к возможности введения необоснованных экономических и финансовых санкций со стороны «недружественных стран» и к угрозе утраты экономического и финансового суверенитета Российского государства в виде экономической и финансовой зависимости, например от «торговли углеродным топливом».

Поэтому такое «состояние дел в одной из отраслей государства, которая является главной в формировании доходной части бюджета страны»⁸, полагаем, требует особого внимания научного сообщества на доктринальном уровне и законодателя в нормативно-правовой сфере и ускоренного обеспечения необходимых конституционного и законодательного гарантирования независимости и безопасности государственного, экономического и финансового суверенитетов.

Считается, полагает Е. Н. Горбунова, что «сложившееся положение с неблагоприятной ситуацией ценообразования на всемирном рынке торговли нефтью ужесточает требования к формированию экспорта сырой нефти путем развития технологий, импортозамещения, и использования инновационной продукции, разумеется, путем поиска новых налоговых механизмов обложения нефтяной отрасли»⁹.

Так, например Е. Н. Горбунова в проекте подготовленного ею нормативно-правового акта предлагает своевременного определения «направлений совершенствования налоговой политики государства в нефтяной отрасли путем введение в сис-

⁵ Горбунова Е. Н. Указ. соч. С. 2.

⁶ Там же. С. 6.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же. С. 2.

тему налогов и сборов России нового налогового механизма, основанного на налогообложении финансового результата нефтяных компаний и, самое главное, не зависящего от цен на нефть и санкций, введенных против России «недружественными государствами».

Злободневность «принятия подобного закона возрастает еще и потому, что современная налоговая система в отрасли, которая является главной в формировании доходной части бюджета страны, должна отвечать всем современным параметрам и выступать, как уже указывалось, подушкой безопасности для страны»¹⁰.

Вместе с тем нельзя не учитывать и другие экономические и финансовые факторы (не исключая получения доходов от продажи нефти) или политические вызовы (кроме указанных выше) связанные уже только с чисто финансовой суверенной частью экономики России, которые обозначились особо остро в текущее десятилетие и не менее существенно ее затронули, о которых, например, пишет к. ю. н. С. С. Горохова»¹¹ в своей «статье, касающейся сферы развития независимой национальной финансовой системы, закрепленной Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»¹².

С. С. Горохова не бездоказательно определяет, что является обоснованным и также затрагивает суверенную составляющую такой категории как финансы государства и их безопасность, следующие причины, того что «финансовый сегмент экономики России за последние годы также претерпел существенные потрясения, связанные с введением антироссийских санкций, которые коснулись указанного сектора самым непосредственным образом».

«Сильнейшая привязка к доллару и торговле углеродным топливом на фоне ограничения и частичного вывода иностранных инвестиций, отказа в реструктуризации внешнего долга и кредитовании в иностранных банках, а также частичной заморозки активов крупнейших российских компаний в иностранных банках хотя и не сломила, но серьезно пошатнула финансовую систему страны»¹³.

Тем не менее полагаем, что эти угрозы своевременно были выявлены и учтены, при принятии защитных мер к «закреплению в обновленных основных направлениях и задачах государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности и выделены в отдельное долгосрочное направление в виде цели (курса) на «устойчивое развитие российской финансовой системы»¹⁴ (см. Стратегия экономической и финансовой безопасности на продолжительное время до 2030 го-

¹⁰ Горбунова Е. Н. Указ. соч. С. 3, 6.

¹¹ Горохова С. С. Устойчивое развитие национальной финансовой системы как фактор обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // Банковское право. 2019. № 3. С. 38–44. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Горохова С. С. Указ. соч. С. 1.

¹⁴ Раздел III п. 4 ст. 15 указ. Указа Президента РФ от 13.05.2017 № 208.

да), и оно рассматривается правоведами наиболее актуальным»¹⁵. Наряду с другими направлениями и нормами Стратегии указанное положение обязывает обеспечить стабильный и жизненно важный финансовый суверенитет, и его доктринально необходимо всемерно поддерживать и развивать, оказывая методическую помощь и влияние на развитие законодательства, касающегося укрепления конституционных гарантий финансового суверенитета и его безопасности, а также финансовые меры защиты и политические приоритеты. Тем более что по некоторым причинам документы стратегического планирования не получили пока еще окончательной доктринальной юридической оценки и нормативно-правовой законодательного закрепления, оставаясь политическими «документами стратегического планирования».

Например, как известно «приоритетные национальные проекты начала 2000-х годов»¹⁶, по утверждению д. ю. н. Н. А. Поветкиной, стали первой «попыткой соотнести финансовое планирование со стратегическими целями государства»¹⁷, выделив две части правоотношений, которые существуют и поныне:

– «стратегического», как считают д. ю. н. С. В. Запольский и д. ю. н. Е. М. Андреева, «финансового планирования, фактически устанавливающего стратегические приоритеты бюджетной деятельности государства»¹⁸ и основанного на действующей нормативно правовой базе, начиная с Конституции РФ, Бюджетного кодекса и др. нормативно-правовых актов, получивших статус документов стратегического планирования только в 2021 г. с принятием Указа Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»¹⁹;

– «стратегического политического целеполагания», как указывают д. э. н. Е. М. Бухвальд и д. э. н. О. Б. Иванов, «их роль важнейшего инструмента исходного стратегического целеполагания в последнее десятилетие закрепили за собой положения посланий и указов Президента Российской Федерации»²⁰, являющегося «особым субъектом правовой политики Российского государства»²¹, констатирует к. ю. н. Н. И. Землянская.

¹⁵ Горохова С. С. Указ. соч.

¹⁶ О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы): Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции: монография / Н. А. Поветкина, Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов и др.; под ред. Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной. М.: ИЗиСП; Норма; ИНФРА-М, 2021. С. 108.

¹⁸ Запольский С. В., Андреева Е. М. Правовое сопровождение приоритетных национальных проектов // Федерализм. 2020. № 1. С. 81–98.

¹⁹ Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Бухвальд Е. М., Иванов О. Б. Указы Президента Российской Федерации как инструмент стратегического целеполагания в российской экономике // Актуальные вопросы пространственного развития России или ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 3. С. 7–24.

²¹ Землянская Н. И. Некоторые теоретические и законодательные аспекты финансово-правовой политики Российского государства // Налоги. 2016. № 2. С. 17–21.

К аналогичным справедливым выводам приходит и д. ю. н. А. С. Емельянов, с которыми необходимо солидироваться и поддержать их и которые согласуются с намеченными задачами закрепленными нормами Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Из указанного, по убеждению А. С. Емельянова, следует, что «актуальными задачами финансово-правовой науки на современном этапе» также являются повышение эффективности «публичных финансов», как и в приведенном выше случае, с необходимостью гарантирования эффективности финансов при торговле нефтью, а также «эффективности укрепления законности, правопорядка и финансовой дисциплины, а также устранение препятствующих поступательному развитию российской экономики негативных явлений в этой сфере»²².

«Для решения названных задач, по его убеждению, «требуются фундаментальные научные исследования, и в том числе в сфере финансово-правового принуждения, финансового контроля, ответственности за нарушения финансового законодательства, т. е. в той области, посредством которой реализуется охранительная функция финансового права»²³.

Одновременно необходимо иметь в виду, что «эффективность публичных финансов не может рассматриваться в качестве» единственной и «конечной цели».

Следует помнить, совершенно верно считает А. С. Емельянов, «что эффективность публичных финансов является одним из основных условий реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечения их безопасности, повышения благосостояния и уровня их жизни», и полагаем, безусловно, гарантирует на конституционном законодательном уровне финансовый суверенитет государства.

Однако, полагает А. С. Емельянов, «публичные финансы не могут считаться эффективными, если не обеспечены интересы граждан; если их доходы не позволяют удовлетворить минимальный уровень их потребностей; если государство не в состоянии гарантировать соблюдение их прав и свобод»²⁴, что по нашему убеждению, требует достаточного и своевременного внимания конституционное гарантирование соблюдения и исполнение прав и свобод граждан путем их финансирования как через механизмы государственно-публичного характера, так и частного – концессионного, государственно-частного партнерства и другие развивающиеся механизмы и институты.

Представляется, что следует принять указанную формулировку А. С. Емельянова: «эффективность публичных финансов (в том числе частных под контролем государства) является одним из основных условий реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечения их безопасности, повышения благосостояния и уровня их жизни», и поэтому публичные финансы должны также нормативно га-

²² Емельянов А. С. Реализация охранительной функции финансового права: автореф. дис. ... д. ю. н.: 12.00.14. М., 2005. С. 4.

²³ Там же.

²⁴ Емельянов А. С. Реализация охранительной функции финансового права: дис. ... д. ю. н. М., 2005. С. 26.

рантировать финансовый суверенитет и финансовую безопасность путем обеспечения соблюдения прав и свобод граждан, что необходимо принять за основу раскрытия темы настоящего исследования, касающейся конституционных гарантий финансового суверенитета, учитывая, что «публичные финансы не могут считаться эффективными, если не обеспечены интересы граждан; если их доходы не позволяют удовлетворить минимальный уровень их потребностей; если государство не в состоянии гарантировать соблюдение их прав и свобод»²⁵.

При этом следует не забывать, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также через высшее непосредственное выражение своей власти референдум и свободные выборы»²⁶.

Для этого ученым необходимо фундаментальные исследования возникающих в государстве конституционных правоотношений, закрепленных нормой ст. 3 Конституции, субъектами (сторонами) которых являются «многонациональный народ» и государство. Следует актуализировать возможности научного доктринального влияния на состояние нормативно-правового регулирования рассматриваемой области конституционных общественных отношений и прежде всего норм, гарантирующих государственный, конституционный, финансовый суверенитет, конституционными и финансово правовыми нормами.

Такой краткий анализ сложившихся экономических, финансовых и политических вызовов, связанных с санкционной блокадой Запада и доктринальными рассуждениями ученых, позволяет сделать ряд логических (обоснованных) выводов и умозаключений о возможностях выхода из сложившейся ситуации экономических, финансовых и иных применяемых «западом» форм блокады прежде всего методами законодательного и нормативно-правового гарантирования обеспечения финансового суверенитета, его независимости и безопасности на конституционном уровне.

Для решения названных задач и вызовов «недружественных государств» используя повторно предложения доктора наук А. С. Емельянова о необходимости «фундаментальных научных исследований, и в том числе в сфере финансово-правового принуждения, финансового контроля, ответственности за нарушения финансового законодательства, т. е. в той области, посредством которой реализуется охранительная функция финансового права»²⁷. Для этого потребуются, по нашему убеждению, использовать все меры и методы политического, доктринального,

²⁵ Емельянов А. С. Реализация охранительной функции финансового права: дис. ... д. ю. н.: 12.00.14. М., 2005. С. 26.

²⁶ Ст. 3. Конституции Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Емельянов А. С. Реализация охранительной функции финансового права: дис. ... д. ю. н. М., 2005. С. 26.

законодательного и нормативно-правового обеспечения конституционных гарантий для реализации финансового суверенитета, его независимости и безопасности.

Что касается существующих доктринальных предложений и законодательных инициатив, то они имеются в значительном объеме и могут привести к реальным эффективным результатам, способствуя развитию общественных отношений в области, в том числе, их финансово-правового регулирования и прежде всего на конституционном и законодательном уровнях.

К примеру, к. ю. н. Т. Д. Садовская обращает внимание на то, что «учитывая значительные расходы бюджета на национальные проекты, интерес представляют предпринимаемые государством в течение более 20 лет меры по созданию полноценной нормативной правовой базы для их реализации»²⁸.

В текущий период, по ее выводам, «их осуществление происходит в условиях формирующейся системы стратегического планирования, в связи с чем они обретают свойства документа стратегического бюджетного планирования, занимая особое место среди новых форм (источников) права ввиду своих специфических характеристик»²⁹, о чем речь шла выше в настоящей работе.

Однако «правовой статус «национальных проектов» нормативно пока не закреплён, планировавшаяся формулировка «документы стратегического планирования»³⁰ в п. 2 ст. 172³¹ БК РФ не включена»³².

«Вместе с тем, например, на реализацию национальных целей развития, на период до 2030 года имеется указание Президента РФ Правительству РФ в приоритетном порядке предусматривать ежегодно бюджетные ассигнования³³ на реализацию национальных целей, определенных в пункте 1 Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474»³⁴.

Поэтому «достижение национальных целей развития остается ключевой задачей бюджетной политики государства, однако формулировка «документы стратегического планирования» так и не определены законодательно»³⁵, и их нормативно-правовой статус остается открытым для доктринального изучения и выработки необходимых законодателю предложений.

²⁸ Садовская Т. Д. Национальные проекты: от управленческих решений до документа стратегического развития // Финансовое право. 2022. № 8. С. 11–16. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Там же.

³⁰ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2021 № 228-ФЗ (ред. от 29.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.02.2024). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³² Садовская Т. Д. Указ. соч. С. 5.

³³ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (утв. Минфином России). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Ст. 4 п. а) Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ Садовская Т. Д. Указ. соч.

Так, к. ю. н. И. В. Петрова мыслит, что «сложившиеся экономические условия» или «вызовы», о которых речь уже шла в работе «предопределили потребность выработки действенных правовых инструментов, направленных на защиту публичных интересов при управлении финансовыми ресурсами».

Поэтому, полагает она, «представление о финансовом суверенитете в настоящее время является неустоявшимся, что обусловлено многоаспектным пониманием данного понятия»³⁶.

И. В. Петрова также правомерно, с нашей точки зрения, определяет финансовый суверенитет как «состояние безопасности и стабильности финансовой системы России» как внутри страны, так и за ее пределами, достигаемое использованием «эффективных правовых инструментов и употреблением их в различных секторах экономики: кредитном, страховом, банковском, производственном». «Причем этот суверенитет регулируется нормами различных подотраслей и отраслей российского права для построения такого порядка финансовых правоотношений, при осуществлении которых внешние и внутренние экономические и финансовые угрозы сокращаются до минимума»³⁷.

Об этом же писала д. ю. н. О. Н. Горбунова и предлагала, что «для устранения пробелов в регулировании финансовых отношений, логичного структурирования российского финансового законодательства, а также содействия более точной идентификации финансового права, необходимо принять системообразующий федеральный закон доктринального характера – федеральный закон «О финансах в Российской Федерации»³⁸.

По нашему мнению, такой закон вполне уместен и должен быть конституционным, устраняя в том числе наряду с имеющимися в финансовом сообществе современными дискуссионными вопросами, на которые указала О. Н. Горбунова, вопросы, рассмотренные в настоящей работе, касающиеся нормативно-правового регулирования их на конституционном уровне. Последние касаются необходимости оценки полномочий государственных органов России в современных условиях. Тем более что вновь принятая статья 75.1. Конституции РФ, определяет новые общегосударственные принципы и констатирует, что «в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность»³⁹.

³⁶ Петрова И. В. Мониторинг в бюджетной сфере как инструмент обеспечения финансового суверенитета // Финансовое право. 2024. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷ Петрова И. В. Указ. соч.

³⁸ Горбунова О. Н., Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации // Финансовое право. 2023. № 11. С. 3–11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Ст. 75.1 Конституции Российской Федерации.

Поэтому, по мнению д. ю. н. Г. В. Петровой, норма статьи 75.1 Конституции РФ касается «защиты политического, экономического, финансового суверенитета государства, и основная задача государства связана с бюджетированием безопасного оборонного и социально-экономического развития как процессами планирования и разработки бюджетов на разных этапах государственного управления»⁴⁰.

Что касается соотношения документов бюджетного стратегического планирования и их разграничения, следует отметить, что в этом вопросе существует некоторое научное разногласие, которое, по нашему мнению, вполне совместимы и пока какого-либо доктринального значения не имеют.

Так, по заключению Е. А. Бочкаревой, «Послание Президента РФ – один из наиболее значимых документов, аудитория которого гораздо шире, чем парламентский корпус. Ряд специалистов называют послания главы государства «политическими актами с элементами распорядительных функций»⁴¹, «нормативно-политическими формами деятельности главы государства»⁴² и не рассматривают их в качестве нормативных правовых актов, обладающих юридической силой»⁴³.

Существует и противоположная точка зрения, согласно которой «послания Президента РФ скорее являются документом юридическим, поскольку их наличие диктуется законодательством Российской Федерации и вытекает из конституционной функции Президента РФ определять основные направления внутренней и внешней политики государства»⁴⁴. Такой подход представляется нам более релевантным современной практике правового регулирования. Сегодня с полной уверенностью можно говорить об изменении статуса самого послания как документа стратегического планирования, в том числе в бюджетной сфере»⁴⁵.

В итоге рассмотрения доктринальных положений ученых, касающихся темы работы, необходимо назвать запланированные необходимые государством меры по обеспечению конституционных гарантий финансового суверенитета на запланированный период действия принятых Стратегий и указов Президента до 2030 года.

⁴⁰ Петрова Г. В., Ступаков В. И. Финансово-правовые аспекты обеспечения защиты политического, экономического, финансового суверенитета государства в поправках к Конституции РФ, вступивших в силу с 4 июля 2020 года // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13, № 6. С. 80. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹ Кубатаев М. Г. Правовые акты Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2000. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴² Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: научный электронный журнал. 2008. Вып. 5. С. 29–49. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴³ Бобылева К. Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти. URL: <http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html> (дата обращения: 20.11.2023).

⁴⁴ Семерджян К. А. Политико-правовая природа послания // Философия права. 2009. № 4. С. 121. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ Бочкарева Е. А. Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 2. С. 50–60. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Полномочия субъектов стратегического планирования закреплены следующими нормами, предусматривающими порядок стратегического планирования на длительный период:

1. Согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴⁶:

– «Документы стратегического планирования приравнены федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «к документам стратегического планирования», которые «разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований (ст. 11 п. 1 ФЗ № 172-ФЗ)»⁴⁷;

– «Координацию разработки и реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне осуществляет Президент РФ и Правительство РФ по вопросам, находящимся в их ведении (ст. 11 п. 2 ФЗ № 172-ФЗ)»⁴⁸ к ним же отнесено ежегодное послание Президента (ст. 11 п. 3 ФЗ № 172-ФЗ)»⁴⁹.

При этом согласно п. 2 ст. 172 БК РФ «составление проектов бюджетов основывается на: положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации.

Но «в отличие от статуса Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации Указы Президента не получили запланированного им статуса «государственных стратегических документов, предусматривающих координацию стратегического управления и мер бюджетной политики»⁵⁰, и сам указанный запланированный проект нормативно-правового акта принят не был, хотя такая норма должна была войти в ФЗ № 172-ФЗ и его название звучало бы как «Федеральный закон о государственном стратегическом планировании, предусматривающий координацию стратегического управления и мер бюджетной политики»⁵¹.

2. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» предусматривает следующие мероприятия обеспечения необходимых мероприятий следующего порядка.

3. В ст. 7 Указа Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» даны основные

⁴⁶ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁷ Ст. 11 п. 1 ФЗ № 172-ФЗ.

⁴⁸ Ст. 11 п. 2 ФЗ № 172-ФЗ.

⁴⁹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰ О долгосрочной государственной экономической политике: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵¹ Садовская Т. Д. Указ. соч. С. 4.

понятия, касающиеся экономического (и финансового) суверенитета и предусмотрены необходимые меры безопасности для их достижения:

– «экономическая безопасность» (в том числе и финансовая безопасность) – предполагает создание состояния защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации;

– «экономический (и финансовый) суверенитет Российской Федерации» (далее – экономический (и финансовый суверенитет) – определяется как объективно существующая независимость государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учетом международных обязательств».

Кроме того, в разделе III. Цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности в ст. 19 приведенной Стратегии содержится 10 пунктов, установленных ею «основных задач по реализации направления, касающегося устойчивого развития национальной финансовой системы» и финансов, обеспечивающих финансовый суверенитет государства на конституционном уровне»⁵².

«К ним отнесены:

– снижение критической зависимости национальной денежно-кредитной системы от колебаний конъюнктуры на международных финансовых и товарных рынках и использования иностранной валюты при осуществлении хозяйственной деятельности в российской юрисдикции;

– развитие внутренних (национальных) источников долгосрочных финансовых ресурсов, обеспечение нормы накопления, достаточной для устойчивого развития национальной экономики и механизмов и инструментов инвестиционно ориентированной государственной финансовой политики, предусматривающей в том числе увеличение нормы накопления, а также привлечение накоплений для реализации инвестиционных проектов;

– совершенствование специализированных инструментов поддержки кредитования стратегических отраслей экономики, наукоемких и высокотехнологичных производств и развитие инфраструктуры национального финансового рынка, национальной платежной системы, национальной системы платежных карт и системы передачи финансовых сообщений и совершенствование регулирования деятельности финансовых организаций, развитие системы пруденциального надзора и методик стресс-тестирования;

– обеспечение устойчивости и сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации, в том числе государственных внебюджетных фондов и совершенствование управления государственными финансовыми активами и долговыми обязательствами»⁵³.

⁵² Ст. 19 Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208.

⁵³ Там же.

Итогом реализации настоящей Стратегии должны стать обеспечение экономического (и финансового) суверенитета Российской Федерации и устойчивости национальной экономики к внешним и внутренним вызовам и угрозам, укрепление общественно-политической стабильности, динамичное социально-экономическое развитие, повышение уровня и улучшение качества жизни населения⁵⁴. Что позволит решать вопросы достижения государственного, экономического и финансового суверенитета на основе прежде всего конституционных норм и предоставляемых ими гарантий используя в полной мере доктринальные предложения правоведов и политических посланий Президента РФ.

Резюмируя изложенное, следует сделать вывод о необходимости совершенствования законодательной базы, закрепляющей статус публичных финансов, а также регулирующей их распределение как в стратегических интересах государства, так и граждан. Указанный ранее проект конституционного закона «О финансах в Российской Федерации» мог бы стать первым шагом в данном направлении. В свою очередь, эффективность публичных финансов, закрепленная в указанном акте, смогла бы стать гарантией финансового суверенитета государства.

Литература / References

1. Бочкарева Е. А. Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 2. С. 50–60. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Горбунова Е. Н. К вопросу о совершенствовании налоговой политики государства в нефтяной отрасли в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Юрист. 2021. № 2. С. 2–9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Горбунова О. Н., Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации // Финансовое право. 2023. № 11. С. 3–11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Горохова С. С. Устойчивое развитие национальной финансовой системы как фактор обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // Банковское право. 2019. № 3. С. 38–44. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Емельянов А. С. Реализация охранительной функции финансового права: автореф. дис. ... д. ю. н.: 12.00.14. М., 2005. 44 с.
6. Емельянов А. С. Реализация охранительной функции финансового права: дис. ... д. ю. н.: 12.00.14. М., 2005. 327 с.
7. Запольский С. В., Андреева Е. М. Правовое сопровождение приоритетных национальных проектов // Федерализм. 2020. № 1. С. 81–98.
8. Землянская Н. И. Некоторые теоретические и законодательные аспекты финансово-правовой политики Российского государства // Налоги. 2016. № 2. С. 17–21.

⁵⁴ Ст. 19 Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208.

9. Кубатаев М. Г. Правовые акты Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2000. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции: монография / Н. А. Поветкина, Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов [и др.]; отв. ред. Р. Е. Артюхин, Н. А. Поветкина. М.: ИЗиСП; Норма; ИНФРА-М, 2021. 192 с. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Петрова Г. В., Ступаков В. И. Финансово-правовые аспекты обеспечения защиты политического, экономического, финансового суверенитета государства в поправках к Конституции РФ, вступивших в силу с 4 июля 2020 года // Проблемы в российском законодательстве. 2020. Т. 13, № 6. С. 74–81. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Петрова И. В. Мониторинг в бюджетной сфере как инструмент обеспечения финансового суверенитета // Финансовое право. 2024. № 2. С. 22–25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Садовская Т. Д. Национальные проекты: от управленческих решений до документа стратегического развития // Финансовое право. 2022. № 8. С. 11–16. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».