

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента о диссертации А. И. Кучерова  
«Финансов-правовое регулирование золотовалютных резервов  
Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое  
право; налоговое право; бюджетное право**

Диссертация Антона Ильича Кучерова посвящена теме исследования финансово-правового регулирования золотовалютных резервов Российской Федерации (далее – ЗВР), которая сегодня особенно актуальна в условиях внешнеэкономических санкций, объявленных Российской Федерации со стороны ряда государств. В этой связи диссертант абсолютно справедливо посвящает отдельный параграф своей работы влиянию качества правового регулирования золотовалютных резервов на финансовую устойчивость государства (с. 3, 34-49). Эта идея сквозным образом проходит через всю работу.

Повышает актуальность работы крайняя непрозрачность принимаемых органом денежно кредитного регулирования Российской Федерации решений в отношении ЗВР. Представляется, что гарантированная законодательством и рекомендованная международными организациями независимость принимаемых указанным органом решений не означает отсутствие в этой части контроля и ответственности. Автором справедливо отмечается пробел в отношении перечня элементов ЗВР либо критериев к ним в законодательстве (с. 65). Решить указанные проблемы может только надлежащее правовое регулирование формирования, учета и контроля ЗВР.

В первой главе проанализированы основные теоретические постулаты исследования, а также прослежена историческая эволюция исследуемых правоотношений, что вновь является положительной чертой диссертации.

Несомненный интерес вызывает изложение подходов и идей по определению оптимальной величины ЗВР (с. 41-48).

Справедливо подчеркивается, что задача обеспечения ликвидности и сохранности ЗВР является первостепенной по отношению к задаче достижения максимальной доходности (с. 53, 79). Представляется, что именно этот вывод, и идея о необходимости его правового закрепления, мог бы также войти в тезисы, выносимые на защиту.

Также весьма перспективной и обладающей признаками научной новизны является идея о единой правовой природе резервов, независимо от того, являются ли они материальными или финансовыми (с. 54). Частично это отражено в третьем тезисе, выносимом на защиту (с. 9). Совершенно уместно поднимается вопрос о том, что средства Фонда национального благосостояния в иностранной валюте также можно считать субэлементом ЗВР (с. 75) (разумеется, не элементом, но частью ЗВР). Этот посыл является перспективным в правовой науке, так как порождает целый каскад идей, связанных с неопределенностью юридического статуса ЗВР и суверенных фондов.

Нельзя не согласиться с основной идеей третьей главы диссертации о том, что системный подход в деле правового регулирования золотовалютных резервов не сложился (с. 104), а правовую действительность регулирования процессов формирования, хранения (учета) и использования ЗВР по частям нельзя признать приемлемой (с. 106).

В целом, рецензируемая диссертация оставляет позитивное впечатление. В работе проанализированы многочисленные источники, что свидетельствует о незаурядном творческом потенциале автора. Вместе с тем в работе имеются отдельные изъяны и недостаточно аргументированные положения.

1. Больше всего вопросов у оппонента вызывает формулировки тезисов, выносимых на защиту

В первом тезисе (с. 8) приводится авторское определение золотовалютных резервов Российской Федерации, которое не вполне корректным с точки зрения юридической техники, так как дается через перечень элементов ЗВР (исчерпывающий).

При этом в число таких элементов не включен целый ряд позиций. Однако сам автор на с. 66-74 диссертации при попытке определить «уникальные правовые признаки» элементов ЗВР далеко выходит за рамки своего определения (опираясь при этом на отчетность Банка России). В число элементов здесь включаются такие ценности, как: остатки на обезличенных металлических счетах; некоторые виды депозитов в банках-нерезидентах; активы, возникающие в рамках обратного РЕПО и иные. Диссертант указанные активы объединяет в понятие «иностранной валюты», несмотря на то, что, согласно действующему федеральному закону «О валютном регулировании и валютном контроле», не все из этих активов относятся даже к валютным ценностям.

Кроме того, что более существенно, определение содержит внутреннее противоречие, которое заключается в том, что под ЗВР предложено понимать «публичный фонд внешних высоколиквидных финансовых активов ...», но в числе его элементов перечислено монетарное золото, которое хранится на территории Российской Федерации и учтено в Гохране России. Представляется, монетарное золото, находящееся в распоряжении федерального органа исполнительной власти, и параметры которого ежегодно утверждаются главой государства, внешним активом назвать нельзя.

В этой связи достаточно двусмысленной (может быть, это некорректная формулировка) выглядит фраза, что «... как средство в иностранной валюте позиционируется только золото» (с. 74). Золото никак не может быть иностранной валютой, а согласно российскому законодательству, не является даже валютной ценностью.

2. Оппонент не может согласиться с четвертым тезисом, выносимым на защиту (с. 4), где предлагается выделить нормы, определяющие режим ЗВР, в отдельный институт финансового права.

Данное предложение представляется слабо аргументированным. Требуется пояснения, почему указанные нормы не могут существовать в рамках института права денежного обращения (эмиссионного права). В данном случае незаметны ни особенные предмет и метод, ни специфические принципы правового регулирования соответствующих правоотношений<sup>1</sup>.

При этом, диссертант, формулируя предложение о внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), новой главы 13.3 «Использование золотовалютных резервов Российской Федерации» (с. 10, тезис седьмой, выносимый на защиту, приложение к диссертации на с. 139) тем самым «вводит» соответствующие правоотношения в бюджетное право. Также и на с. 11 упоминается, что результаты диссертации могут быть использованы при чтении учебных курсов по бюджетному праву.

3. Предложение о рассмотрении иностранной валюты «в качестве дополнительного (наряду с национальной валютой Российской Федерации) резервного источника формирования публичных фондов (федерального бюджета)» (с. 9, тезис пятый, выносимый на защиту) представляется непродуманным.

В первую очередь следует заметить, что данное предложение носит скорее не правовой, а экономический характер.

Во-вторых, что более существенно, автор, уделяя пристальное внимание экономической безопасности и финансовой устойчивости в своей работе, формулирует предложение, сильнейшим образом наносящее ущерб

---

<sup>1</sup> Оппонент вынужден заметить, что предложение о выделении очередного отраслевого или межотраслевого правового института стало уже «дежурным» при защите диссертаций по финансовому праву

экономической безопасности (обсуждение данного момента, впрочем, также относится скорее к предмету экономической науки).

В третьих, согласно ст. 75 Конституции Российской Федерации, «денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются». Представляется, что признание иностранной валюты «резервной» непосредственно нарушает указанное положение Конституции РФ.

Наконец, в четвертых, источником формирования бюджета являются налоговые и неналоговые доходы, а иностранная валюта сама по себе источником доходов служить не может. Скорее, в случае закупок на валютном рынке, это будет статьей расходов бюджета (об этом пишет и сам диссертант на с. 93-94).

Однако, в приведенном тезисе можно усмотреть и здоровое зерно. Если бы диссертант предлагал начать учет ЗВР в рамках публичной бюджетной отчетности (хотя бы в составе забалансовых финансовых активов), то это заметно повысило бы прозрачность принимаемых Банком России решений и, как следствие, уровень экономической безопасности. Например, в числе прочих, разрешился бы вопрос о том, каким образом в отчетах Банка России в составе ЗВР отражается монетарное золото, если это золото учтено и хранится в Гохране Минфина России и недоступно Банку России.

Здесь хочется добавить, что даже инвестирование государственных финансовых резервов в ценные бумаги, эмитентами которых являются зарубежные организации, и размещение таких средств на депозитах, которое приводится диссертантом как одна из стратегических задач (с. 56), представляется весьма спорным с точки зрения экономической безопасности и финансовой устойчивости. Как уже указано выше, на с. 53 диссертации сказано, что задача обеспечения сохранности ЗВР является первостепенной

по отношению к задаче достижения максимальной доходности. В любом случае, задачи инвестирования не может быть отнесена к числу стратегических.

4. Вызывает сомнение определение федерального бюджета как «совокупности публичных средств» (с. 3). При этом федеральный бюджет и иные бюджеты ставятся в один ряд с золотовалютными резервами, что также спорно. Содержание бюджетов подвижно, а их правовая и экономическая природа многогранна. Прежде всего они представляю собой форму осуществления финансовой деятельности публично-правового образования (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации), а также его финансовый план – прогноз и правовой акт представительного органа власти. Бюджет – это всегда баланс расходов и доходов (чего никак не скажешь о ЗВР).

Однако, во втором тезисе, выносимом на защиту, автор предлагает определить ЗВР точно так же, как и бюджет публично-правового образования: согласно диссертации, ЗВР являются «...специфической формой образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства» (с. 8). Хотелось бы услышать объяснение подобной позиции.

5. Спорной также представляется формулировка задачи по «определению ЗВР как источника обеспечения финансовой устойчивости государства» (с. 5). Очевидна взаимосвязь между финансовой устойчивостью государства и ЗВР, но ЗВР – лишь один из факторов, величина и даже наличие которого вовсе не означает автоматически повышение финансовой устойчивости. Впрочем, автор это и сам прямо пишет в работе (с. 41-42). Справочно: имеются достаточно аргументированные мнения, что увеличение объема ЗВР непосредственно повышают показатели оттока капитала из России, то есть все выгоды от роста цены на нефть в текущем году нивелированы, в числе прочего, увеличением в ЗВР доли иностранных ценных бумаг и валют.

При этом на с. 37 уже по иному, более взвешенно определяется природа ЗВР – не как источника, а как инструмента в составе механизма, обеспечивающего финансовую устойчивость.

В работе имеются некоторые иные неточности и недостатки оформления, которые, впрочем, носят единичный характер. В этой связи возникли следующие вопросы и замечания.

В структуру третьей главы не включены параграфы, в связи с чем вызывает сомнение целесообразность обособления данной главы.

Хотелось бы получить пояснение, что имеется ввиду под «специальными средствами нормативно-правового характера» (с. 92).

Оппонент также просил бы пояснить, какими именно нормами горного права (недропользования) регулируется часть правоотношений, связанных с ЗВР (с. 117).

Также хотелось бы услышать более подробнее, почему ЗВР и государственный материальный резерв – родственные правовые категории, так как они слишком различаются по содержанию.

Хочется рекомендовать диссертанту, соблюдая академические традиции, более аккуратно относиться к историческим фактам и к источникам при цитировании. Например, на с. 24 указывается, что первоначально «необходимость формирования золотых запасов в первую очередь была обусловлена стремлением государств сохранить и приумножить публичные финансы». Представляется, что финансы появились гораздо позже публичных металлических фондов.

На с. 24 указано: «...специалистами отмечается, что подавляющая часть добываемого во всех странах золота идет на хранение в виде слитков в фондах государств ...» и далее – о цели золотого запаса. При этом дана ссылка на научную публикацию почти 50-летней давности. Это заставляет сомневаться в репрезентативности утверждения.

На с. 15 неверно приведена фраза из работы Комягина Д. Л. о том, что доходы казны являются источником покрытия её расходов. В действительности имущество, включенное в казну, может служить источником извлечения доходов для покрытия публичных потребностей.

Следует также отметить технический недостаток подготовленного диссертантом законопроекта, который не содержит диспозитивных норм – отсылок на подзаконные акты которыми следует урегулировать все не вошедшие в закон вопросы функционирования ЗВР. Из-за этого возникает неопределенность в том, какой орган публичной власти: Правительство, Минфин России или Банк России, обладает соответствующей компетенцией.

Вышеуказанные изъяны и недостаточно аргументированные положения диссертации не воздействуют на ее общее позитивное восприятие. В целом диссертация А. И. Кучерова «Финансов-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право, представляет собой научно-квалификационную работу, отвечающую требованиям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, а соискатель заслуживает присуждения искомой ученой степени.

Доктор юридических наук,  
профессор кафедры финансового, налогового  
и таможенного права

Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»

Д. Л. Комягин

Россия, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

+7 (495) 959-45-49 ; dkomygin@hse.ru

Подпись заверяю

СПЕЦИАЛИСТ ПО КАДРОВОМУ ДЕЛУ  
ОТДЕЛА КАДРОВОГО АДМИНИСТРИТИВНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛА  
Т. В. ЩЕГОЛЬСКИЙ

