

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Кучеров Антон Ильич

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ЗОЛОТОВАЛЮТНЫХ РЕЗЕРВОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.04 — Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент Н. А. Поветкина

Москва — 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Эволюция формирования и финансово-правовая характеристика золотовалютных резервов	13
§ 1. Исторические и финансово-правовые предпосылки создания государственных разменных фондов и золотых запасов.....	13
§ 2. Состояние золотых запасов Российской Федерации и зарубежных стран, современные тенденции их формирования, хранения (учета) и использования ..	25
§ 3. Золотовалютные резервы как публичные фонды обеспечения финансовой устойчивости государства	34
Глава 2. Золотовалютные резервы как финансово-правовой институт ...	50
§ 1. Теоретико-правовые основы золотовалютных резервов	50
§ 2. Элементы состава золотовалютных резервов Российской Федерации и их правовые признаки.....	63
§ 3. Органы государства, уполномоченные на управление золотовалютными резервами Российской Федерации, их компетенция	78
§ 4. Особенности формирования, хранения (учета) и использования золотовалютных резервов Российской Федерации.....	91
Глава 3. Совершенствование финансово-правового регулирования золотовалютных резервов Российской Федерации	104
Заключение.....	120
Библиографический список.....	123
Приложение.....	139

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В условиях динамично развивающихся финансовых отношений, обусловленных воздействием различных факторов (как позитивных, так и негативных), эффективность функционирования государства, его экономическая безопасность находятся в прямой зависимости от достаточности различных ресурсов и резервов, в том числе финансовых, поскольку такие резервы позволяют обеспечить своевременное и качественное выполнение всех государственных задач и функций. В составе законодательно оформленных совокупностей публичных денежных средств РФ наряду с федеральным бюджетом, Резервным фондом Президента РФ, Фондом национального благосостояния, бюджетами государственных внебюджетных фондов и иными фондами особо выделяются золотовалютные резервы Российской Федерации. При этом, как и перечисленные публичные фонды денежных средств, золотовалютные резервы Российской Федерации формируются для решения определенных задач, имеющих особую важность: поддержание финансовой устойчивости и платежеспособности Российской Федерации и, следовательно, обеспечение ее экономической безопасности.

Это подтверждается и рядом стратегических документов. Так, например, Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208¹, определяет отношение золотовалютных резервов Российской Федерации к объему импорта товаров и услуг как один из ключевых показателей состояния экономической безопасности Российской Федерации.

Кроме этого, в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов², утвержденных Центральным банком Российской Федерации (далее — Банк России), также отмечается, что значительный объем международных резервов желателен для

¹ См.: СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

² См.: Вестник Банка России. 2017. № 109–110.

устойчивого функционирования российской экономики в условиях изменчивой внешнеэкономической конъюнктуры и ограничения рисков для финансовой стабильности в случае реализации внешних шоков.

При этом главной отличительной особенностью золотовалютных резервов является то, что их формирование осуществляется не через аккумуляцию денежных средств, выраженных в национальной валюте, а посредством использования активов, обладающих международной ликвидностью. Таким образом, золотовалютные резервы Российской Федерации следует рассматривать как важнейший финансово-правовой институт обеспечения устойчивости финансовой системы государства.

Вместе с тем при всей очевидной значимости золотовалютных резервов Российской Федерации как института публичных финансов в действующем законодательстве не предусмотрен ряд важнейших основополагающих положений, которые бы определяли, в частности, понятие и состав золотовалютных резервов Российской Федерации, порядок их формирования, хранения (учета) и использования, что создает неопределенность в правовом регулировании. Стоит отметить, что в рамках юридической науки диссертационные исследования, основным предметом которых являлось бы соответствующее правовое регулирование, не проводились.

Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности, своевременности выбранной темы и обуславливают необходимость проведения по заявленной проблематике научного исследования, направленного на развитие доктрины и практики финансового права и имеющего существенное значение для развития Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования заключается в выработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на совершенствование правового режима золотовалютных резервов Российской Федерации и имеющих значение для развития доктрины и практики финансового права.

Достижение обозначенной цели диссертационного исследования потребовало постановки и решения следующих научных **задач**:

1) исследовать исторические и финансово-правовые предпосылки создания золотовалютных резервов;

2) определить значение золотовалютных резервов Российской Федерации как источника обеспечения финансовой устойчивости государства;

3) выработать правовое определение золотовалютных резервов Российской Федерации, их правовые характеристики, а также определить элементы их состава;

4) рассмотреть полномочия органов государства, осуществляющих управление золотовалютными резервами Российской Федерации, разграничить их компетенцию;

5) определить основные слагаемые финансово-правового режима золотовалютных резервов Российской Федерации, включая порядок и цели их формирования, хранения (учета) и использования;

6) выявить роль золотых запасов в составе элементов золотовалютных резервов, а также выявить современные тенденции их формирования, хранения (учета) и использования;

7) выработать предложения по совершенствованию действующего законодательства РФ в части формирования и использования золотовалютных резервов Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе финансово-правового регулирования золотовалютных резервов Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормы финансового законодательства, иных нормативных правовых актов, регламентирующих отношения, возникающие в процессе финансово-правового регулирования золотовалютных резервов Российской Федерации, доктринальные источники права, в том числе научные публикации отечественных и зарубежных ученых, посвященные

исследуемой проблематике, официальные аналитические и статистические данные государственных органов.

Степень научной разработанности темы исследования. При исследовании выбранной темы были использованы работы в области экономики, финансов и общей теории права, а также различных отраслей права, в первую очередь финансового права. Подробно изучались диссертационные работы, подготовленные по смежным темам, в части предмета исследования.

Ряд научных исследований по тематике, связанной с производством и обращением драгоценных металлов, в том числе золота, проведен представителями экономической науки. В этой связи необходимо отметить диссертации А. Э. Абалова, А. В. Абрамова, А. М. Буторского, Г. А. Гриценко, А. А. Лобановой, Т. Г. Лукьяновой, В. А. Тюрина.

Из исследований правовой направленности следует указать работу М. А. Зинковского.

Непосредственно вопросы правового регулирования отношений по отдельным аспектам формирования, хранения (учета) и использования золотовалютных резервов Российской Федерации изучались в научных работах Н. А. Поветкиной, позиционирующей золотовалютные резервы как источник обеспечения финансовой устойчивости, Д. Л. Комягина, рассматривающего золотовалютные резервы в качестве составной части государственной казны, Д. В. Кудлаева, уделяющего отдельное внимание порядку формирования и расходования золотовалютных резервов Российской Федерации, С. В. Янкевича, исследовавшего особенности правового регулирования драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе как предметов, включаемых в состав золотовалютных резервов Российской Федерации.

Признавая теоретическую и практическую значимость исследований названных авторов, следует отметить, что большинство научных трудов, посвященных изучению золотовалютных резервов Российской Федерации, касается каких-либо отдельных аспектов заявленной темы. Исследований,

посвященных непосредственно системному анализу правового регулирования золотовалютных резервов Российской Федерации, на современном этапе развития российской системы финансового законодательства не проводилось.

Методологическая основа исследования включает использование современных методов научного познания, в частности диалектико-материалистического, социологического, системного и др. Комплексное применение указанных методов, относимых в различных науках к категории всеобщих, стало основой для раскрытия предмета исследования, достижения установленной цели и решения поставленных задач. Одновременно использовались методы юридической науки, в первую очередь формально-юридический, включающий такие приемы, как описание и анализ финансово-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификация. Применение историко-правового и сравнительно-правового методов позволило обогатить исследование ретроспективными оценками и учесть опыт других государств в области финансово-правового регулирования золотовалютных резервов.

Теоретическую основу исследования составили научные труды известных отечественных ученых — специалистов в области финансов и денежного обращения (З. В. Атлас, В. П. Дьяченко, Л. Н. Красавина, В. Т. Кротков, Ф. И. Михалевский, Д. А. Пашенцев, А. Н. Сухарев, Л. В. Ходский), а также работы современных ученых в области финансового права (Н.М. Артемов, К.С. Бельский, С. Я. Боженко, О. В. Болтинова, Е. Ю. Грачева, С.В. Запольский, Н. М. Казанцев, Д. Л. Комягин, И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, А. А. Ситник, Н. А. Шевелева, С. В. Янкевич и др.).

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации³, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, ведомственные нормативные правовые акты Министерства финансов Российской Федерации (далее — Минфин России), нормативные акты

³ См.: СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Банка России, иные акты, регулирующие объект диссертационного исследования, правовые акты зарубежных государств.

Эмпирической основой исследования послужили правоприменительная практика в сфере золотовалютных резервов Минфина России и Банка России, международных организаций, соответствующие официальные статистические и аналитические данные, материалы научных исследований и конференций.

Научная новизна исследования определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение для науки и практики применения финансового права, и заключается: а) в расширении научных представлений о понятии и элементах золотовалютных резервов Российской Федерации, об особенностях их формирования, хранения (учета) и использования; б) развитии и совершенствовании категориального аппарата финансового права; в) выработке предложений, направленных на совершенствование правового режима золотовалютных резервов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, состоит также в сформулированных теоретических и практических **положениях, выносимых на защиту**:

1. В целях развития доктрины финансового права разработано авторское определение понятия «золотовалютные резервы Российской Федерации», под которыми предложено понимать публичный фонд внешних высоколиквидных финансовых активов Российской Федерации (стратегический финансовый резерв), включающий валютную часть (иностранная валюта, специальные права заимствования (СДР), резервная позиция в Международном валютном фонде) и золотой запас (монетарное золото в форме стандартных слитков), формирование, хранение (учет) и использование которых осуществляется Правительством РФ и Банком России в целях обеспечения платежеспособности и финансовой устойчивости Российской Федерации.

2. Обосновано, что золотовалютные резервы Российской Федерации являются специфической формой образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства.

Золотовалютные резервы, выполняя защитную, компенсационную и стабилизирующую функции, выступают имущественной (денежной) основой обеспечения платежеспособности и финансовой устойчивости государства, являются неотъемлемым условием сохранения его суверенитета, и служат средством гарантированного выполнения им своих международных обязательств.

3. В целях определения единых подходов к формированию, хранению (учету) и использованию золотовалютных резервов, устранения соответствующих коллизий в правоприменении обоснована необходимость разработки общих основ их правового регулирования. Это обусловлено тем, что система золотовалютных резервов в Российской Федерации, являясь общей совокупностью ценностей и единым публичным фондом внешних высоколиквидных финансовых активов, включает в себя две самостоятельные составные части, различающиеся по признаку уполномоченного государственного органа, который ими управляет, — золотовалютные резервы Банка России и золотовалютные резервы Правительства РФ (в лице Минфина России), что предопределяет параллельность правового регулирования, основанного на своих специфических источниках и принципах.

4. Для идентификации и упорядочивания норм, определяющих правовой режим золотовалютных резервов Российской Федерации, а также для уяснения места института золотовалютных резервов Российской Федерации в системе российского права на теоретическом уровне обоснована возможность позиционирования соответствующей совокупности правовых норм в качестве института финансового права.

5. В целях исключения правовой неопределенности предлагается рассматривать иностранную валюту в качестве дополнительного (наряду с национальной валютой Российской Федерации) резервного источника формирования публичных фондов (федерального бюджета). Установлено, что необходимо законодательное определение состава иностранных валют, которые могут служить целям формирования золотовалютных резервов Российской Федерации. Соответствующий перечень должен включать иностранные валюты,

официальные курсы которых по отношению к рублю ежедневно (по рабочим дням) устанавливаются Банком России.

Обосновано, что монетарное золото следует рассматривать в качестве особого резервного источника формирования публичных фондов), поскольку стандартные золотые слитки способны выполнять отдельные денежные функции.

6. С позиции правового регулирования выявлена специфика составных частей золотовалютных резервов Российской Федерации, находящихся в управлении Минфина России и Банка России, которая заключается: в различном составе элементов, представляющих составные части, находящиеся в управлении указанных субъектов; их различной правовой связи с федеральным бюджетом; различных подходах к раскрытию информации о них; различных способах и целях управления; различной отраслевой принадлежности источников правового регулирования соответствующих составных частей, а также в степени его детализации.

7. В целях совершенствования финансового (бюджетного) законодательства РФ, обусловленного необходимостью установления определенности в отношении правового режима золотовалютных резервов Российской Федерации, обоснована целесообразность внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации⁴ (далее — БК) в части дополнения его главой 13.3 «Использование золотовалютных резервов Российской Федерации» (законопроект представлен в приложении к диссертационному исследованию).

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят существенный вклад в финансово-правовую науку, способствуют созданию обоснованного и всестороннего представления о правовом режиме золотовалютных резервов Российской Федерации, развивают и дополняют понятийный аппарат финансового права (и как науки, и как учебной дисциплины), учитывающий специфику вышеуказанных резервов и их роль в

⁴ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

обеспечении финансовой устойчивости государства, а также развивают ряд смежных правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам.

Авторские идеи относительно совершенствования правового регулирования золотовалютных резервов Российской Федерации могут быть использованы в нормотворческой работе по совершенствованию финансового и бюджетного законодательства, а именно положений БК в части законодательной фиксации норм об использовании золотовалютных резервов Российской Федерации.

Результаты исследования также могут найти свое применение в практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы в дальнейшем при разработке теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права в Российской Федерации, а также в рамках преподавания соответствующих учебных дисциплин, в частности при чтении базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских курсов, связанных с темой диссертации, в ходе осуществления учебного процесса с аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП).

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре ИЗиСП;
- в докладе на секции публичного права ученого совета ИЗиСП;
- в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах).

Структура исследования обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

ГЛАВА 1. ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗОЛОВОАЛЮТНЫХ РЕЗЕРВОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Исторические и финансово-правовые предпосылки создания золотовалютных резервов

Наиболее глубоко и точно понять предпосылки формирования государствами специальных запасов, трансформировавшихся в конечном итоге в современные золотовалютные резервы, возможно, по нашему убеждению, исключительно посредством проведения соответствующего ретроспективного анализа. При этом, принимая во внимание тот факт, что уже изначально основополагающим элементом в составе таких запасов стало золото, следует дать обстоятельную характеристику именно этого драгоценного металла.

С момента возникновения самых первых государств золото приобрело и вплоть до самых наших дней все еще сохраняет статус одного из важнейших финансовых инструментов, широко используемых в деле создания и эксплуатации публичных финансовых систем. Неизменно высокие ценность и ликвидность золота на протяжении тысячелетий обеспечивали в отношении его постоянный спрос, что, в свою очередь, позволило использовать данный драгоценный металл в качестве всеобщего средства накопления, обращения и платежа. Данное обстоятельство в максимально обобщенном виде и определяет его финансовую сущность и предназначение. В этой связи существование и функционирование национальных финансовых, в том числе денежных, систем на всем протяжении исторического развития непосредственно зависели от наличия или отсутствия этого драгоценного металла. Так, специалистами отмечается, что «история золота тесно связана с историей развития человечества. Тысячелетиями золото являлось мировыми деньгами, составляя основу валютно-финансовых отношений между государствами. Однако задолго до того, как золото стало

деньгами, ценились его эстетические качества и эмоциональное воздействие. Оно всегда символизировало богатство и могущество»⁵.

Таким образом, еще в самый ранний (так называемый домонетный) период спрос у людей на этот драгоценный металл определялся преимущественно его редкостью и красотой. Из золота изготавливались предметы роскоши, включая предметы культа, украшения, посуду и иную утварь. Изначально изделия из золота использовались в повседневной жизни и практически не имели определяющего значения с точки зрения функционирования финансовых институтов. Общественные потребности в это время удовлетворялись преимущественно посредством использования натуральных продуктов — скота, зерна, вина, масла и т. п. Лишь постепенно уже другие качества этого драгоценного металла — высокая ценность, прочность, делимость и сохраняемость — все более выгодно стали выделять его в ряду прочих вещей. С этого времени золото начало занимать главное место в составе имущества вообще и публичного имущества в частности. Обособление же последнего в общей имущественной массе обозначилось одновременно с возникновением государств.

«Золото, — писал К. Маркс, — является древнейшим известным человеку металлом, первым открытым им металлом»⁶. Так, самое первое золото на нашей планете было найдено в Аравийской пустыне в виде мелких самородков и крупинок. История освоения золотоносных недр этой северо-восточной провинции Африки во времени совпадает с развитием блестящей цивилизации Древнего Египта. Открытие золотых россыпей пришлось на время ее зарождения в архаический период, подъем разработок и культуры золота совпадал с веками расцвета Древнего, Среднего и Нового царств, а исчерпание золотых запасов наступило к эпохе ее упадка и поглощения Римской империей. С возникновением государственности, уже при первом фараоне Менесе I, появились взвешенные слитки золота с именем правителя, а золото стало мерой ценности. Именно

⁵ Современный рынок золота / под ред. В. И. Букаато и М. Х. Лapidуса. М. : Финансы и статистика, 2004. С. 5.

⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 50 т. Т. 46, ч. II. М. : Гос. изд-во полит. лит., 1955–1981. С. 434.

египетское золото явилось первым минеральным богатством, сыгравшим выдающуюся роль в росте могущества государства, определившим его исключительное положение⁷.

В этих условиях определяющее значение имело наличие на территориях государств месторождений золота, служивших постоянными источниками его добычи. Эксплуатация таких месторождений становилась во главу экономической деятельности государств, поскольку обеспечивалась их высокая платежеспособность. Заметим, что с какими-либо издержками в этом процессе не считались. В древности, как пишет В. Т. Кротков, «значение добычи благородных металлов для государств, владеющих рудниками, определялось тем, что благородные металлы в силу сравнительно слабого развития товарного производства, рынка и кредита, за исключением ростовщического, непосредственно служили фондом покупательных и платежных средств. Добыча драгоценных металлов, т. е. меновой стоимости в ее самостоятельной денежной форме, была тем участком экономики, где эксплуатация рабов отличалась особой жестокостью, начиная с египетских золотых рудников в Нубии, где работы производились с беспощадной расточительностью людской силы»⁸.

Публичные золотые запасы и другие подобные фонды изначально формировались как часть казны, которую составляли драгоценности. Сама казна и ее доходы, по мнению Д. Л. Комягина, являются древнейшим источником покрытия публичных расходов. В современном понимании казна и вовсе позиционируется как национальное достояние⁹. Специалисты отмечают, что понятие «казна» имеет глубокие исторические корни¹⁰. Например, слово «казна», заимствованное в древнерусскую эпоху из тюркских языков, употреблялось для обозначения запасов всякой домашней рухляди, драгоценных камней, денег и т. п. Отсюда возникли выражения: «казна домовая», «казна постельная», «казна

⁷ См.: *Марфуни А. С.* История золота. М., 1987. С. 7–8, 11, 14.

⁸ *Кротков В. Т.* Очерки по денежному обращению и кредиту иностранных государств / под ред. Н. Н. Любимова. М., 1947. С. 50.

⁹ См.: *Комягин Д. Л.* Государственная казна как национальное достояние: понятие, учет и контроль (правовой аспект) // Реформы и право. 2016. № 1. С. 20–26.

¹⁰ Подробнее см.: *Короткова О. И.* Особенность управления государственными бюджетными активами // Законодательство и экономика. 2009. № 8.

золотая»¹¹. Определялось это слово и как имущество, богатство, доход, государственные или государевы суммы¹².

Необходимо отметить, что значение драгоценных металлов, входящих в состав казны, существенно менялось с течением времени и во многом обуславливалось процессами, связанными с организацией денежного обращения. Отдельные авторы утверждают, что исторически категория «золото» рассматривалась как стабилизирующий фактор денежной системы¹³. Отсутствие золота, напротив, выступало в этом смысле фактором дестабилизирующим. К примеру, в свое время именно уменьшение золотого запаса привело к изменению весового значения монет в Древнем Египте, а затем и вовсе повлекло перевод денежного обращения с золота на серебро, что, впрочем, было характерно и для остальных государств¹⁴.

На начальном этапе драгоценные металлы, как наиболее ценные вещи, составляли имущественное ядро казны. Именно объемом драгоценных металлов, в том числе отчеканенных в монете, и определялась состоятельность обладателя казны. Так, в Третьей книге Царств рассказывается о царе Соломоне (974–934 гг. до н. э.), правившем Израилем в период его наибольшего расцвета. Главное богатство царя составляло именно золото, которое хотя и не добывалось в пределах царства, но исправно поступало в казну по различным основаниям. В названном произведении в этой связи указывается, что правитель Тира (Финикии) послал царю Соломону 120 талантов золота в залог за 20 городов в земле Галилейской, а царица Савская подарила Соломону еще 120 талантов золота. Кроме того, в золоте, которое приходило царю в виде налогов, пошлин и дани ежегодно, весу было 666 талантов золотых¹⁵.

Слабое развитие обмена, сохранявшееся довольно продолжительное время, являлось причиной того, что деньги в большинстве своем накапливались в

¹¹ См.: Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. Т. XIIIа. СПб. : Типолиотография И. А. Ефрона, 1894. С. 930.

¹² См.: *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М. : Рус. яз., 2000. Т. 2. С. 74.

¹³ См.: *Лантев В. А.* Золото как объект регулирования на современном этапе // Финансовое право. 2013. № 9. С. 5.

¹⁴ Подробнее см.: *Митина С. И.* Регулирование денежного обращения в международных отношениях эпохи эллинизма // Внешнеторговое право. 2006. № 1.

¹⁵ См.: *Марфуни А. С.* Указ. соч. С. 19.

сокровищницах. Так, в «Истории франков» Григория Турского, как пишет Ф. И. Михалевский, имеется немало свидетельств о том, как много золота и других драгоценностей хранилось в сокровищницах франкских королей и военачальников. Эти ценности часто переходили из рук в руки в порядке дарения, выкупа или в виде военной добычи. Из-за золотых сокровищ в семьях королей происходили кровавые столкновения. Тезаврирование было распространенным явлением и в среде простых людей. Это было время непрерывных войн. Население деревень, а также неокрепших городов находилось под вечным страхом налета и ограбления. Из всех видов движимого имущества больше всего ценилось то, что легче всего было спрятать и в случае нужды унести с собой, а именно золото и серебро¹⁶. Так, в результате раскопок римского города Помпеи, который был засыпан пеплом Везувия, были найдены окаменелые останки человека, сжимающего мешок с золотом. Спасаясь от бедствия, неизвестный римлянин забрал с собой предмет, который представлял наиболее высокую ценность и вместе с которым он и погиб¹⁷.

Однако в этот период значение отчеканенного металла и роль монеты в денежном обращении в масштабах государства еще были весьма незначительны. По целому ряду экономических, технических и политических причин денежный металл в раннем Средневековье направлялся на чеканку довольно неохотно. Наиболее значительные платежи осуществлялись посредством использования в качестве средств обращения слитков, лома серебряной и золотой посуды и других вещей¹⁸. Лишь постепенно, с увеличением роли монет в обращении металлическая часть казны фактически стала служить материальной базой, используемой для изготовления денежных знаков. При этом основная доля казны, как правило, была уже представлена золотой или серебряной монетой.

Позднее Средневековье характеризуется постоянством добычи благородных металлов и расширяющимся товарооборотом. Тем не менее на XIV–XV вв.

¹⁶ См.: Михалевский Ф. И. Очерки истории денег и денежного обращения. Т. 1 : Деньги в феодальном хозяйстве. М., 1948. С. 24–25.

¹⁷ См.: Аникин А. В. Золото: международный экономический аспект. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Междунар. отношения, 1988. С. 15.

¹⁸ См.: Михалевский Ф. И. Указ. соч. С. 36.

приходится период резко обнаружившегося несоответствия между спросом на благородный металл и его добычей. Тогда главными источниками снабжения Европы драгоценными металлами оставались местные европейские рудники и лишь часть золота поступала с Востока¹⁹. К этому времени государствами были накоплены достаточно большие объемы золота и серебра, которые все больше вовлекались в хозяйственный оборот. Монетарное значение драгоценных металлов многократно возросло, что сопровождалось постепенной монополизацией государствами монетной чеканки. Денежное обращение в форме монет прочно укоренилось в повседневной жизни. В зависимости от того, как соотносились между собой золотые и серебряные монеты, на территории того или иного государства стали выделяться национальные денежные системы, основанные на золотом или серебряном монометаллизме, а также биметаллические денежные системы. Следует заметить, что серебро на определенное время получило даже большее распространение.

Очередной этап в развитии процесса использования драгоценных металлов в публичных интересах начинается с созданием специальных фондов, предназначенных для обеспечения денежных знаков. Ситуация, когда металл служил исключительно материалом для изготовления монет и одновременно средством сохранения стоимости публичных финансов, существовала в неизменном виде много веков вплоть до того самого момента, пока не возникли бумажные деньги. Появление этих денег породило повсеместную практику формирования на основе имущества казны так называемых разменных фондов, представленных физическим драгоценным металлом. Необходимость таких фондов была обусловлена следующим. В отличие от металлических монет, покупательная способность которых так или иначе зависела от веса и пробы металла, из которого они были изготовлены, бумажные деньги в этом смысле ценности не представляли, поскольку стоимость самой бумаги была относительно невелика. Как пишет И. И. Кучеров, первые бумажные деньги — ассигнации фактически были производны от металлических денег, поскольку государство

¹⁹ См.: Кротков В. Т. Указ. соч. С. 51.

гарантировало их свободный обмен на «звонкую монету». Этим и обеспечивалась покупательная способность таких денег, поскольку их держатели были уверены в том, что в любое время вправе реализовать свое право на получение взамен их определенного количества металлических монет²⁰. Для этого были необходимы большие объемы драгоценного металла, наличие которого позволяло бы своевременно и в требуемом объеме обеспечить такой размен. Концентрация и хранение металла, собственно, и осуществлялись в форме создаваемых для этих целей разменных фондов.

Например, в российской истории первая половина XIX в. была ознаменована реформой Е. Ф. Канкрин, которая имела целью восстановление полноценного серебряного обращения и тем самым позволяла осуществить окончательный переход к серебряному монометаллизму. Манифест от 1 июня 1839 г. «Об устройстве денежной системы» установил в качестве главного платежного средства на территории Российской империи серебряную монету с принудительным курсом 3 руб. 50 коп. ассигнациями за 1 серебряный рубль. Серебряный рубль был определен в качестве базовой денежной единицы. В соответствии с Манифестом от 1 июня 1843 г. «О замене ассигнаций и других денежных представителей кредитными билетами» кредитные билеты, которые обеспечивались всем достоянием государства, должны были постепенно полностью заменить ассигнации. Для них устанавливался разменный фонд в сумме не менее 1/6 части всей суммы кредитных билетов²¹.

Как известно, выпуск первых бумажных денег осуществлялся частными банками зачастую при отсутствии у них требуемого обеспечения драгоценным металлом. В связи с этим население все чаще высказывалось за принятие необходимых законодательных мер в целях обеспечения стабильности национальной банковской системы. Так, английский парламент в 1844 г. провел одну из первых реформ кредитно-денежной системы, в основу которой положен

²⁰ См.: Кучеров И. И. Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование : монография. М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, 2016. С. 50.

²¹ Подробнее см.: Пашенцев Д. А. Особенности правового регулирования денежного обращения в Российской империи второй половины XIX – начала XX века // История гос-ва и права. 2008. № 7.

Закон Роберта Пиля (*Sir Robert Peel's Bank Act of 1844*), фактически установивший монополию Банка Англии на выпуск банкнот и лимитировавший их выпуск показателями золотого запаса²². С этого времени повсеместно стала утверждаться практика, в соответствии с которой объем выпуска бумажных денег в обращение непосредственно увязывался с количеством имеющегося у эмиссионного банка драгоценного металла.

Итогом развития денежных систем государств явилось то, что главным денежным металлом стало золото. Так, в Российской империи с 1884 г. на государственном уровне начали приниматься меры к увеличению запасов золота, что ясно указывало на желание в реформе денежного обращения опереться на золотую валюту. С этой целью было сделано распоряжение о передаче в кассы золота, поступающего в результате взимания таможенных пошлин, с зачислением его стоимости на металлический счет Департамента Государственного казначейства. Последующая финансовая политика сосредоточилась на усилении разменного фонда и мерах, направленных на уменьшение колебания вексельного курса кредитного рубля²³. Для перехода к золотому стандарту было необходимо формирование золотого запаса государства. Именно эта задача стояла перед Министерством финансов, которое в 1892 г. возглавил С. Ю. Витте. Основные положения проекта инициированной им реформы предусматривали установление золотого монометаллизма, параллельное обращение металлических и бумажных денег с гарантированным разменом последних на золото, превращение Государственного банка Российской империи (далее — Госбанк) в эмиссионный центр страны, ограничение выпуска бумажных денег в пределах, превышающих потребности денежного обращения; предоставление права Государственному казначейству принимать золотую монету в уплату налогов и сборов и т. д.²⁴

²² См.: *Калитов Д. Е.* Участие государства в предупреждении банкротства банков в Великобритании // Закон. 2014. № 3. С. 78–86.

²³ Подробнее см.: *Ходский Л. В.* Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования : электронный журнал. 2013. № 2. С. 117–156 ; № 3. С. 101–146 ; № 4. С. 96–141 ; 2014. № 1. С. 112–143 ; № 2. С. 85–129 ; № 3. С. 99–145 ; № 4. С. 71–143 ; 2016. № 1. С. 88–123.

²⁴ См.: *Муравьева Л. А.* Золотой рубль С. Ю. Витте // Деньги и кредит. 2003. № 3. С. 70.

В конце денежной реформы 1895–1897 гг. Госбанк получил право эмитировать собственные капиталы (кредитные билеты), служившие денежной единицей империи. Бумажные деньги обеспечивались внушительным золотым запасом, хранившимся в главной резиденции в Петербурге. Учреждениям Госбанка было разрешено покупать и продавать золотую монету по курсу, который был установлен Министерством финансов по девальвируемому при фиксированном курсе империалу и полуимпериалу. Таким образом, стал возможным обмен кредитных билетов на золото. В связи с доведением обменного фонда Госбанка до 671 млн руб. издан ряд указов, предусматривавших твердые основания для выпуска государственных кредитных билетов, а также принципы обеспечения кредитных билетов золотом, свойственные эмиссионным банкам Западной Европы. Сумма покрытия, обеспечивающая билеты, должна была состоять на 50 % из золота и на 50 % из коммерческих векселей от общей (до 600 млн руб.) суммы выпущенных в обращение кредитных билетов. При выпуске билетов сверх 600 млн руб. каждый их рубль должен был на 100 % обеспечиваться золотом. Позднее был введен неограниченный обмен кредитных билетов на золото, а кредитным билетам была присвоена сила законного платежного средства наравне с золотой монетой. В качестве основы денежной системы Российской империи был определен золотой рубль, который содержал 17,424 доли чистого золота (0,774 грамма)²⁵.

Постепенно государства пришли к необходимости и возможности перехода в денежном обращении на использование фиатных, т. е. не обеспеченных драгоценным металлом, денежных знаков. В этих условиях потребность в формировании и поддержании в достаточном объеме обменных фондов отпала. Тем не менее сохранилась потребность в покрытии различного рода чрезвычайных расходов надежным платежным средством, признаваемым вовне. Это привело к обособлению в составе казны золотых запасов, использование которых являлось крайней мерой и связывалось с определенными негативными

²⁵ См.: *Ивоина Е. В.* Кредитная система в эпоху Великих реформ (1859 г. – начало 1914 г.) // Предпринимательское право. 2010. № 2. С. 41–46.

обстоятельствами экономического, политического и военного характера. Так, А. В. Аникин отмечает, что формальная связь золотого запаса с внутренним денежным обращением была практически во всех странах ликвидирована и его реальное значение в этом качестве сошло на нет, а его функции сосредоточились во внешнеэкономической сфере. Золото, таким образом, стало рассматриваться как последняя линия валютной обороны, как гарантия внешней платежеспособности страны²⁶.

Необходимо отметить, что одна из первых попыток создания своего рода системно организованных золотовалютных резервов в нашей стране была предпринята в 1823 г. в условиях формирования «военного капитала», требовавшегося для покрытия военных расходов за рубежом²⁷. Позднее золотой запас Российской империи стал использоваться для расчетов с иностранными кредиторами в период, когда имело место отрицательное внешнеторговое сальдо²⁸. В конце XIX — начале XX в. также широко применялась практика проведения индустриальной модернизации страны за счет кредитов, предоставляемых зарубежными странами под так называемое залоговое золото. Царское правительство неоднократно направляло золото из золотого запаса за границу в целях приобретения вооружения и амуниции. В результате подобных расходных операций с 1880 по 1917 г. 2/3 золотого запаса Российской империи осело в банках Англии, США, Франции и Японии²⁹.

Первые шаги СССР в рассматриваемой сфере были сделаны в направлении национализации банков, ревизии банковских сейфов и монополизацию государством торговли золотом. В условиях военного коммунизма обращение обрело вид примитивного товарообмена, что во многом было обусловлено полным обесцениванием бумажных денег. Восстановление денежного обращения потребовало принятие ряда мер. На IX Всероссийском съезде Советов,

²⁶ См.: Аникин А. В. Указ. соч. С. 92.

²⁷ См.: Татаринов С. В. К истории создания золотовалютных резервов России // Деньги и кредит. 2013. № 5. С. 61.

²⁸ Подробнее см.: Смирнова Е. М., Удальцов А. А. Протекционизм российской таможенной политики в конце XIX века // Таможенное дело. 2007. № 1.

²⁹ Подробнее см.: Якушева Е. Е. Финансово-правовой статус Российской Федерации как кредитора в международных государственных кредитных отношениях // Финансовое право. 2008. № 2.

состоявшемся в декабре 1921 г., был признан абсолютно необходимым переход к устойчивой валюте. В этой связи было одобрено решение Совета Народных Комиссаров об ограничении денежной эмиссии и о переходе к «твердому бюджету в золотом исчислении»³⁰. Кроме того, было решено «осуществить с наибольшим напряжением сил и наибольшей быстротой сокращение и впоследствии прекращение эмиссии, и восстановление правильного денежного обращения на основе золотой валюты». Одновременно Госбанк начал объявлять в советских денежных знаках цену покупаемого им золота, которое стало применяться в качестве единицы расчетов. Практика так называемого золотого исчисления получила повсеместное распространение. Как отмечает З. В. Атлас, «при отсутствии твердых советских денежных знаков и невозможности немедленно создать устойчивую валюту советская власть должна была использовать золото в качестве твердой базы для хозяйственных расчетов»³¹. В этой связи возникла потребность в обеспечении золотом новых денежных знаков и поддержании их золотого курса. Это обусловило необходимость обратиться к имеющемуся золотому запасу, основу которого на тот момент составляло оставшееся от царского правительства золото и конфискованные драгоценности времен военного коммунизма.

Впоследствии валютное регулирование в СССР исходило из необходимости сохранения жесткой государственной монополии на производство и обращение монетарного золота. Этот драгоценный металл с правовой точки зрения неизменно определялся как валютная ценность. При этом значительные денежные ресурсы направлялись на добычу золота, которое затем служило делу увеличения государственного золотого запаса. Так, например, если золотой запас Российской империи к 1917 г. составлял всего 1 684 тонны, то в СССР к середине 1950-х гг. этот показатель составлял уже 2 049 тонн³².

³⁰ Дьяченко В. П. История финансов СССР (1917–1950 гг.) М. : Наука, 1987. С. 136.

³¹ Атлас З. В. Очерки по истории денежного обращения в СССР (1917–1925). М., 1940. С. 149.

³² См.: Ерылева Н. Ю. Правовое регулирование валютных операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями // Юрист. 1999. № 12. С. 39.

Проведенный в данном параграфе ретроспективный анализ предпосылок формирования специальных публичных запасов в целом позволяет сформировать представление об их сущности и роли на определенных этапах развития государств, а также выделить четыре основных стадии в истории создания и использования публичных фондов драгоценных металлов в зависимости от их функционального предназначения:

1. Необходимость формирования золотых запасов в первую очередь была обусловлена стремлением государств сохранить и приумножить публичные финансы. Золото как нельзя лучше подходило для целей аккумуляции меновой стоимости благодаря своим физическим и химическим свойствам, а также высокой ценности и ликвидности. Собственно, золотой запас являлся частью государственной казны.

2. С развитием металлического денежного обращения золотые запасы стали выполнять функции материального резерва, используемого при изготовлении монет. От размера золотого запаса непосредственно зависела способность государств осуществлять эмиссию монет из драгоценного металла. Нехватка золота приводила к необходимости перевода денежного производства на использование других металлов, в том числе не являющихся драгоценными, что приводило к существенным диспропорциям и дезорганизации денежного обращения.

3. С возникновением бумажных денег, не имеющих в отличие от монет собственной стоимости, появилась необходимость в их обеспечении драгоценным металлом. В этих целях золотые запасы трансформировались в разменные фонды, которые были призваны удовлетворять запросы частных лиц по размену бумажных денег на монету из драгоценных металлов.

4. По мере постепенной утраты золотом своего монетарного значения и перевода денежного обращения на использование фиатных денежных знаков золотые запасы начинают выполнять функции стратегических финансовых активов, использование которых связывается с чрезвычайными обстоятельствами политического, экономического и военного характера. Все еще высокая ценность

и ликвидность по-прежнему позволяют использовать монетарное золото в международных расчетах, чем, собственно, и стимулируется стремление государств сохранить золотые запасы в определенных объемах.

§ 2. Состояние золотых запасов Российской Федерации и зарубежных стран, современные тенденции их формирования, хранения (учета) и использования

Как было отмечено в предыдущем параграфе, золотой запас — один из основных элементов в составе золотовалютных резервов. Этот элемент в отличие от иных, которые условно можно считать денежными, представлен золотом, которое, в свою очередь, должно отвечать определенным требованиям в части его формы и состояния.

Хотя золото официально и утратило свое монетарное значение, этот металл в составе золотовалютных резервов государств по-прежнему выполняет функции стратегического финансового актива, использование которого связывается, в частности, с чрезвычайными обстоятельствами политического, экономического и военного характера. Сохраняющиеся неизменными на протяжении веков высокая ценность и ликвидность монетарного золота в современной действительности стимулируют его широкое использование при формировании национальных золотых запасов. Так, специалистами отмечается, что подавляющая часть добываемого во всех странах золота идет на хранение в виде слитков в фондах государств, составляя так называемый золотой запас в государственных казначействах и эмиссионных банках. Цель золотого запаса — служить обеспечением и валютой при международных (межгосударственных) платежах и расчетах и других операциях³³. Фактически в развитие этой мысли А. С. Марфунин справедливо отмечает: «То, что тысячелетиями было “всеобщей жадой золота”, погоней за ним первооткрывателей стран и континентов,

³³ См.: *Соболевский В. И.* Благородные металлы: Золото. М., 1970. С. 4.

золотоискателей, алхимиков, банкиров, королей, конкистадоров, основателей империй, бесчисленных накопителей сокровищ, превратилось в борьбу государств за обладание валютным металлом. Монетарное золото стало монополией государства, средством только международных операций, базой денежного государства, его экономическим и военно-стратегическим резервом»³⁴.

Конечно, следует признать, что «денежная» и «металлическая» части современных золотовалютных резервов хотя и имеют во многом общее предназначение, тем не менее существенно различаются. Ведь первая часть представлена национальными валютами, имеющими статус законных платежных средств, или международными денежными и расчетными единицами, которые, как известно, обладают исключительно высокой ценностью и ликвидностью. В отличие от них монетарное золото, составляющее золотые запасы государств, законным средством платежа не является (за исключением монет из золота), и ликвидность его несколько ниже. В то же время по ценности золото законным и прочим платежным средствам вряд ли уступает, поэтому все еще служит предметом формирования публичных фондов. Монетарное золото, по мнению А. С. Марфунина, и есть денежный металл, это к нему и только к нему относятся все знаки денежной власти и экономического значения, оно составляет резерв государств³⁵. Тем не менее отдельные авторы присутствие золота в золотовалютных резервах центральных банков объясняют исторически сложившимся фактом. При этом золотые запасы расцениваются ими в качестве рудиментов старых денежных систем, которые возникли в тот период, когда золото служило денежным материалом, а бумажные знаки являлись всего лишь «представителем» этого драгоценного металла³⁶. Иными словами, возникновение золотых запасов связывается с периодом, когда центральные банки создавали так называемые разменные фонды, предназначенные для размена бумажных денег на золото. Последнее в тот период являлось необходимым элементом денежных

³⁴ Марфунин А. С. Указ. соч. С. 220.

³⁵ См.: Там же. С. 221.

³⁶ Подробнее см.: Смирнова О. В. Золото как элемент международных резервов и его влияние на финансовый результат Центрального банка Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 43. С. 31–38.

систем, однако со временем, утратив монетарные свойства, в этом смысле стало бесполезным и превратилось в обычный товар. Его нахождение в составе международных резервов обусловлено главным образом процессом эволюции денежных систем, что привело в свое время к концентрации золота у центральных банков³⁷.

Тем не менее для уяснения сущности и роли золотых запасов, которые все же имеют место быть на текущем этапе, возникает необходимость определить их современное функциональное назначение в составе золотовалютных резервов, а также выявить тенденции их формирования, хранения (учета) и использования.

Известно, что совокупные официальные запасы золота в странах мира составляют порядка 32 тыс. тонн, из которых 10,8 тыс. тонн приходятся на золотые запасы государств — членов Еврзоны, а также на золото Европейского центрального банка³⁸. В этой связи справедливо отмечается, что в течение последних лет в мире все чаще высказывается официальная точка зрения о необходимости использования золота как финансового инструмента, чему способствует все большая глобализация международных экономических отношений. Так, в 2011 г. члены Европейского парламента единодушно проголосовали за включение золота как формы имущественного залога, обладающего очень высокими показателями ликвидности, в список финансовых инструментов. В 2012 г. Базельский комитет по банковскому надзору, Международная комиссия по ценным бумагам, Всемирный совет по золоту также признали золото эффективной формой имущественного залога. В связи с этим золото определяется как мощный стабилизатор мировых экономических систем³⁹.

Следует отметить, что большинство государств мира, включая Российскую Федерацию, не только неизменно поддерживают состояние золотых запасов на высоком уровне, но и стараются увеличивать их объем год от года. Так, по

³⁷ См.: *Сухарев А. Н.* Золото как денежный товар: эволюция и современность // *Финансы и кредит.* 2015. № 45. С. 2.

³⁸ См.: WGC: Россия и Турция увеличивают резервы золота // GOLD.RU : сайт. URL: <http://gold.ru/news/wgc-gossija-i-turcija-velichivajut-rezervy-zolota.html> (дата обращения: 01.04.2017).

³⁹ См.: *Лантев В. А.* Указ. соч. С. 5–8.

мнению отдельных авторов, ускоренное наращивание доли золота в составе золотовалютных резервов Российской Федерации является вполне своевременным по нескольким причинам: во-первых, покупка Банком России золота у отечественных золотопромышленников служит мощной финансовой поддержкой по крайней мере двух традиционно важнейших отраслей национальной экономики — горнорудной промышленности и цветной металлургии; во-вторых, наращивание объемов золотого запаса означает увеличение своеобразного страхового фонда для обеспечения стабильности национальной валюты, а также снижение зависимости от колебаний курсов бивалютной корзины; в-третьих, эта мера полностью соответствует мировой тенденции роста интереса развивающихся стран к наращиванию золотого запаса путем увеличения производства собственных золотых слитков, а также их приобретения на мировых биржах⁴⁰.

Например, если в январе 2014 г. монетарного золота в составе золотовалютных резервов Российской Федерации значилось на 39,9 млрд дол. США, то спустя год — уже на 46 млрд дол. США, а в июне 2018 г. — 80,5 млрд дол. США⁴¹. Приведенные данные свидетельствуют о целенаправленном пополнении золотовалютных резервов страны, «металлическая» часть которых составила 17,6 % от их совокупного объема по состоянию на 1 июня 2018 г.⁴² Тем не менее доля золота в золотовалютных резервах нашей страны все еще относительно невелика по сравнению, например, с показателями США, Германии, Италии, Франции и Китая.

По данным Всемирного совета по золоту, крупнейшим официальным запасом золота располагают США, объем которого составляет 8 133,5 тонны. Обращает на себя внимание высокая доля золота в золотовалютных резервах

⁴⁰ См., напр.: *Варламова С. Б.* Инвестиции в золото: благоприятная мировая конъюнктура для пополнения государственного золотого запаса России // Валютное регулирование. Валютный контроль. 2011. № 2.

⁴¹ См.: Международные резервные активы и другая ликвидность в иностранной валюте Российской Федерации // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: <https://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs> (дата обращения: 01.02.2018).

⁴² См.: Структура международных резервов отдельных стран // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: <https://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs> (дата обращения: 15.06.2018).

этой страны, составляющая 75,2 %. Для сравнения золотой запас Германии составляет 3 371 тонны, при этом доля монетарного золота в международных резервах — 70,6 %⁴³.

Представляется, что возможности для увеличения доли золота в золотовалютных резервах нашего государства имеются. Пополнению золотого запаса в Российской Федерации способствуют собственная добыча и производство золота. Так, например, производство золота в Российской Федерации за 2017 год увеличилось на 6,4% по сравнению с 2016 годом - до 306,9 тонны.⁴⁴

Данные о размерах золотых запасов отдельных государств зачастую являются закрытыми, поскольку формирование и использование таких запасов непосредственно указывают на определенное состояние развития государства, в том числе характеризуют национальный экономический потенциал, состояние финансов, наличие внешних задолженностей и т. д. К примеру, начиная с 2009 г., когда золотой запас Китая составлял 1 054 тонны, Народный банк этой страны не раскрывал соответствующую информацию. В настоящее время известно, что золотой запас Китая составляет 1 842,6 тонны золота. В свое время решение Китая о раскрытии этой информации было связано с устремлением включить юань в корзину валют, составляющих СДР. Тем самым было продемонстрировано, что китайская валюта имеет реальное обеспечение в виде значительного объема золота⁴⁵.

Один из подходов, которого придерживаются центральные банки стран мира, сводится к активной скупке золота на рынке, что в значительной степени обусловлено стабильным ростом мировых цен на этот драгоценный металл. Так, например, по данным Всемирного совета по золоту, за 2017 г. центральные банки

⁴³ См.: Latest World Official Gold Reserves // WGC : офиц. сайт. URL: https://www.gold.org/download/file/4723/world_official_gold_holdings_as_of_february2018_ifs.xlsx (дата обращения: 05.06.2018)

⁴⁴ См.: Производство золота в РФ за 2017 год выросло на 6,4% // Tass.ru : сайт. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4954840> (дата обращения: 15.06.2018).

⁴⁵ См.: Спустя 6 лет Китай назвал свой золотой запас // GOLD.RU : сайт. URL: <http://gold.ru/news/spustja-6-let-kitaj-nazval-svoj-zolotoj-zapas.html> (дата обращения: 15.06.2017).

приобрели в совокупности 371 тонну золота, 224 из которых было приобретено Банком России⁴⁶.

В настоящее время отдельные центральные банки полностью отказались от продажи золота и продолжают увеличивать золотые запасы. Так, по данным МВФ, Голландия стала увеличивать свой золотой запас с 2014 г., хотя воздерживалась от покупки золота около 15 лет. В настоящее время золотой запас этой страны соответствует 10-му месту в официальном списке стран — держателей золота⁴⁷. По состоянию на сентябрь 2017 г. Казахстан вытеснил с 20-го места в списке стран Австрию, у которой сейчас 280 тонн золота в золотовалютных резервах страны, увеличив объем золотого запаса на 1,9 тонны⁴⁸. В 2015 г. Центральный банк ОАЭ, воспользовавшись текущей конъюнктурой на мировом рынке, увеличил золотой запас государства на 38,7 % — с 673 млн дирхам до 934 млн дирхам (около 167 млн евро), хотя до этого около восьми лет воздерживался от покупок монетарного золота. Официально было объявлено, что приобретение золота осуществлено с целью усиления инвестиционной политики в условиях привлекательных цен на золото, дабы диверсифицировать валютные резервы в условиях кризиса⁴⁹.

Противопоставляется указанному выше подходу распродажа золотых запасов, обусловленная разными причинами. Так, например, золотые запасы Венесуэлы в начале 2016 г. достигли сравнительно низкого уровня. По данным МВФ, эта страна в силу причин экономического характера продала более 40 тонн этого драгоценного металла, что привело к снижению запасов золота на 16 %⁵⁰. По данным Всемирного совета по золоту, по состоянию на июнь 2018 г. Венесуэла занимает 26-е место в мире по уровню запасов золота, объем которого

⁴⁶ См.: Gold Demand Trends Full Year 2017 — infographic // WGC : офиц. сайт. URL: <https://www.gold.org/download/file/6619/gdt-q4-2017-infographic.pdf> (дата обращения: 01.02.2018).

⁴⁷ См.: Золотой запас Голландии вырос впервые за 16 лет // GOLD.RU : сайт. URL: <http://gold.ru/news/zolotoj-zapas-gollandii-vyros-vpervye-za-16-let.html> (дата обращения: 01.04.2017).

⁴⁸ См.: Золотой запас Казахстана превысил резервы Австрии // Там же. URL: <http://gold.ru/news/zolotoj-zapas-kazahstana-prevysil-rezervy-avstrii.html> (дата обращения: 20.11.2017).

⁴⁹ См.: Центробанк ОАЭ увеличил золотой запас на 38 % // Там же. URL: <http://gold.ru/news/centrobank-oaje-velichil-zolotoj-zapas-na-38-procentov.html> (дата обращения: 01.04.2017).

⁵⁰ См.: Золотой запас Венесуэлы достиг очередного минимума // GOLD.RU : сайт. URL: <http://gold.ru/news/zolotoj-zapas-venesujely-dostig-v-aprele-2016-ocherednogo-minimuma.html> (дата обращения: 01.04.2017).

составляет 150 тонн. При этом на драгоценный металл приходится около 67 % общего объема золотовалютных резервов страны. Экономические санкции западных стран привели к двукратному уменьшению золотовалютных резервов Сирии. Так, золотой запас Сирии изначально составлял 25,8 тонны (7,1 % от общего объема золотовалютных резервов страны). В результате активной продажи драгоценного металла золотой запас сократился, а его стоимость составляет лишь 1,36 млрд дол. США⁵¹.

Некоторые центральные банки целенаправленно избавляются от «металлической» части золотовалютных резервов. Так, в Канаде практика постепенной распродажи золотого запаса в пользу валютной составляющей резервов начата еще в 1980 г. В основу этого подхода положена долгосрочная политика диверсификации ценностей, сопровождающаяся продажей реального товара и инвестированием в более ликвидные активы. Последний золотой слиток из золотого запаса продан этой страной в декабре 2003 г., а монеты высокого качества — в январе 2014 г., после чего в золотом запасе еще оставались низкокачественные золотые монеты короля Георга V по 5 и 10 дол., выпущенные в начале прошлого века. В конечном счете и эти предметы были переплавлены в золотые слитки и распроданы. Таким образом, в 2016 г. золотой запас этой страны фактически перестал существовать⁵². Тем не менее подход Канады вряд ли можно рассматривать в качестве получившего широкое распространение в мировой практике.

Отдельное внимание следует обратить на использование золотых запасов. Ранее нами приводились примеры, когда последние распродаются государствами в силу влияния негативных экономических факторов, действия санкций и т. п. Иностранная валюта, получаемая в оплату золота, обычно направляется на цели восстановления платежеспособности, поддержания курса национальной валюты, покрытия бюджетного дефицита, погашения суверенного долга и т. д. Такое

⁵¹ См.: Сирия готова продавать свой золотой запас // Там же. URL: <http://gold.ru/news/sirija-gotova-prodavat-svoj-zolotoj-zapas.html> (дата обращения: 01.04.2017).

⁵² См.: Канада впервые продала весь свой золотой запас // Там же. URL: <http://gold.ru/news/kanada-vperve-prodala-ves-svoj-zolotoj-zapas.html> (дата обращения: 01.04.2017).

использование золота хотя и имеет место, тем не менее не является распространенным. В этой связи справедливо отмечается, что страны, находящиеся в состоянии экономического кризиса или сталкивающиеся с покрытием дефицита платежного баланса, используют золото в качестве залога при получении внешних валютных кредитов. В частности, центральные банки практикуют операции с золотом типа «своп», которые предполагают продажу золота за иностранную свободно конвертируемую валюту, сочетающуюся с одновременной сделкой, предусматривающей выкуп драгоценного металла через определенный срок. Таким образом, право собственности на золото не утрачивается⁵³. С учетом этого следует согласиться с суждением, что золото не только способствует диверсификации официальных государственных резервов, но и является составляющей экономической безопасности страны. Этот металл не зависит от валютного контроля или замораживания активов и при необходимости легко трансформируется в валюту любой страны⁵⁴.

По общему правилу содержимое золотых запасов находится на хранении на территориях государств, которым они принадлежат. Так, Центральный банк Ирана, помимо прочего, обеспечивает хранение золотовалютных резервов страны⁵⁵. Однако имеются примеры, когда те или иные части золотых запасов передаются на хранение другим государствам. К примеру, Центральный банк Ватикана, располагающий золотым запасом в пределах 1 тонны, большую часть золота передал на хранение Федеральной резервной системе США в Нью-Йорке. Что касается золотых медалей и монет общей стоимостью 9,9 млн евро, то их хранение осуществляется в собственном хранилище в Ватикане⁵⁶.

Впрочем, в последнее время имеет место противоположная тенденция в вопросах хранения золотого запаса. Так, Голландия вернула на свою территорию 20 % от всего объема золотого запаса, находящегося в хранилище Федеральной

⁵³ См.: Современный рынок золота. С. 136.

⁵⁴ См.: Там же. С. 145.

⁵⁵ См.: *Буторин А. Е.* Особенности правового положения центральных банков России и зарубежных стран // Юридическая работа в кредитной организации. 2009. № 1.

⁵⁶ См.: Золотой запас Ватикана хранится у ФРС США // GOLD.RU : сайт. URL: <http://gold.ru/news/zolotoj-zapas-vatikana-hranitsja-u-frs-ssha.html> (дата обращения: 01.04.2017).

резервной системы США в г. Нью-Йорке. Тем не менее в США все еще остается на хранении 31 % золотого запаса Голландии. Кроме того, 20 % золотого запаса находится на хранении в Канаде и 18 % — в Великобритании. Всего Центральный банк этой страны располагает золотым запасом в объеме 612,5 тонны. Следует отметить, что в 2012 г. на свою территорию с территории США бóльшую часть золотого запаса вернула Венесуэла⁵⁷.

Германия также предполагает вернуть к 2020 г. бóльшую часть монетарного золота в свои хранилища. Хранение золотого запаса, помимо самой Германии, где до недавнего времени хранилась его 1/3, осуществляется также в хранилищах США, Великобритании и Франции. В 2015 г. стало известно о том, что Бундесбанк репатриировал золота из США и Франции в объеме 85 и 35 тонн соответственно. Всего предполагается вернуть на свою территорию 674 тонны золота (в том числе 300 тонн из США)⁵⁸. Таким образом, практику репатриации золота, ранее передававшегося на хранение в другие государства, можно считать достаточно распространенной. В то же время диверсификация хранения отдельных частей золотых запасов по территориям все еще сохраняется.

Проведенный анализ состояния золотых запасов Российской Федерации и зарубежных стран позволяет резюмировать, что, несмотря на то что золото официально утратило свое монетарное значение, этот драгоценный металл в составе золотовалютных резервов государств по-прежнему выполняет функции ключевых стратегических финансовых активов, использование которых связывается с чрезвычайными обстоятельствами политического, экономического и военного характера. Неизменные на протяжении веков высокая ценность и ликвидность золота в современной действительности стимулируют его широкое использование в деле формирования национальных золотых запасов.

⁵⁷ См.: Голландия забрала из Нью-Йорка 123 тонны золота // GOLD.RU : сайт. URL: <http://gold.ru/news/gollandija-zabrала-iz-nju-jorka-130-tonn-zolota.html> (дата обращения: 01.04.2017).

⁵⁸ К 2020 г. Германия вернет половину золотого запаса домой // Там же. URL: <http://gold.ru/news/k-2020-germanija-vernjot-polovinu-zolotogo-zapasa-domoj.html> (дата обращения: 01.04.2017).

Указанное обстоятельство лишь подтверждает особую значимость золотого запаса для того или иного государства и в этой связи предопределяет необходимость проведения соответствующего финансово-правового анализа этого элемента золотовалютных резервов Российской Федерации.

§ 3. Золотовалютные резервы как публичные фонды обеспечения финансовой устойчивости государства

Потребность в безопасности является одной из экзистенциальных, неотъемлемых потребностей, что справедливо как в отношении отдельного индивидуума, общества, так и государства (национальная безопасность). При этом развитие современного мира сопровождается процессом глобализации, выступающим одним из главных катализаторов изменений в структуре социальных, политических и экономических отношений как в рамках связей отдельных государств, так и международных связей в целом. Глобализация, по мнению некоторых авторов, отчасти подрывает принцип национального суверенитета и является одной из причин возникновения различных опасностей — экологических, демографических, информационных, межэтнических, экономических и т. д., которые впоследствии могут служить угрозой национальной безопасности. В отсутствие механизмов, обеспечивающих национальную безопасность, успешное развитие и существование Российской Федерации как суверенного государства невозможно⁵⁹. Указанное обстоятельство, в свою очередь, фактически предопределяет наше стремление к установлению роли и значения золотовалютных резервов Российской Федерации в системе механизмов обеспечения финансовой устойчивости государства как одной из гарантий национальной безопасности.

⁵⁹ Подробнее см.: Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Васильева Л. Н. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Г. Вишняков ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Юрид. лит., 2005.

Отметим, что нормативную определенность понятие «национальная безопасность» обрело в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683⁶⁰ (далее — Стратегия национальной безопасности). Стратегия национальной безопасности является основополагающим документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, а также цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение ее устойчивого развития на долгосрочную перспективу. В соответствии с данным документом национальная безопасность — это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Глобально национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией и законодательством Российской Федерации, — информационную, общественную, экологическую, государственную, энергетическую, экономическую, безопасность личности и т. д.

Таким образом, национальная безопасность выступает основой государственного суверенитета⁶¹ и обеспечивается уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления при чутком взаимодействии с институтами гражданского общества и по целой совокупности направлений, представленных обособленными областями знания, в том числе областью экономической и, следовательно, финансовой.

⁶⁰ См.: СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.

⁶¹ См.: Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Акоюн О. А. и др. Институты финансовой безопасности : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИНФРА-М : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. С. 17.

Финансовая безопасность, в свою очередь, предполагает состояние финансово-кредитной сферы, характеризующееся сбалансированностью, устойчивостью к внутренним и внешним негативным воздействиям, а также способностью обеспечивать эффективное функционирование национальной экономической системы и экономический рост⁶². Следовательно, финансовая безопасность является ключевой составляющей экономической безопасности, в отсутствие обеспечения которой выполнение задач, поставленных перед обществом и государством, представляется невозможным⁶³. Во всяком случае на это указывают ключевые характеристики национальной экономики как целостной системы⁶⁴.

Подтверждение сказанному выше обнаруживается в обстоятельной работе Н. А. Поветкиной, посвященной вопросам правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Так, автором отмечается, что национальная безопасность позволяет говорить о суверенитете государства. Реализация мер по обеспечению национальной безопасности возможна только лишь в условиях финансовой устойчивости и независимости государства. Финансово устойчивое государство — это государство, отстаивающее национальные интересы и обеспечивающее национальную безопасность в условиях неограниченной глобальной конкуренции вне зависимости от времени и различных обстоятельств. Таким образом, именно финансовая устойчивость государства является надежным финансовым фундаментом национальной безопасности Российской Федерации и обеспечивает осуществление самостоятельной и независимой политики в соответствии с национальными интересами и приоритетами⁶⁵. Следовательно, национальная безопасность, суверенитет и финансовая устойчивость — тесно взаимосвязанные и взаимозависимые явления.

⁶² См.: Гапоненко В. Ф., Маргиев З. В. Экономическая и финансовая безопасность как важнейшая функция государства в современных условиях // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 12. С. 165–169.

⁶³ См.: Луцкич-Дубовая Т. А. Финансовая безопасность: оценка и направления укрепления // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2014. № 5. С. 21–26.

⁶⁴ См.: Громова А. С. Финансовая устойчивость и безопасность бюджетной системы как ключевые факторы развития национальной экономики // Вестник Том. гос. ун-та. Экономика. 2012. № 1 (17). С. 154–160.

⁶⁵ См.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : ИЗИСП : КОНТРАКТ, 2016. С. 4.

Заметим, что до недавнего времени в науке о финансах понятие «финансовая устойчивость» рассматривалось преимущественно в контексте отдельных хозяйствующих субъектов и почти не исследовалось как неотъемлемое свойство государства. Однако не вызывает сомнений, что категория «финансовая устойчивость» применима к уровню государства и выражается в его способности исполнять свои денежные обязательства (платежеспособность) в условиях изменения макроэкономических и других факторов, воздействующих на национальную экономику, финансовую систему и т. д.⁶⁶

В этой связи финансовая устойчивость вполне может рассматриваться как важнейший основополагающий признак государственного суверенитета, а обеспечение финансовой устойчивости — как приоритетное направление деятельности государства, особенно актуальное в процессе глобализации и чрезвычайно — в случае дестабилизации мировой геополитической и экономической ситуации, а также в случаях применения в отношении государства ограничительных мер экономического характера. Такую нелегкую для государства ситуацию наглядно иллюстрирует введение в 2014 г. рядом стран в отношении Российской Федерации экономических санкций, что возможно расценивать как одну из причин возникновения финансового кризиса. Очевидно, что именно в подобных стрессовых условиях эффективность механизмов, отвечающих за обеспечение финансовой устойчивости государства, проявляется наиболее остро.

Одним из инструментов в составе такого механизма и являются золотовалютные резервы. Особая значимость золотовалютных резервов Российской Федерации отмечена, например, в Докладе о денежно-кредитной политике Банка России от 05.06.2015: «...на фоне сохраняющегося действия внешних факторов, ограничивающих доступ российских компаний на международные рынки капитала, наличие значительного объема международных (золотовалютных) резервов обеспечит в среднесрочной перспективе условия для

⁶⁶ См.: Сухарев А. Н. Финансовая устойчивость и платежеспособность государства // Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 31. С. 8–15.

бесперебойного обслуживания иностранных обязательств и стабильного функционирования российской финансовой системы в случае возникновения продолжительных негативных шоков»⁶⁷.

В свою очередь, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года указывается, что отношение золотовалютных резервов Российской Федерации к объему импорта товаров и услуг — один из ключевых показателей состояния экономической безопасности Российской Федерации и, следовательно, финансовой устойчивости.

О значимости золотовалютных резервов также сообщается в работах отдельных авторов, которые отмечают их значительное влияние на денежное обращение государства, осуществляющего их формирование, хранение (учет) и использование, а также на банковские процентные ставки и инфляционные ожидания, на валютный курс национальной денежной единицы, международные рейтинги экономики, приток зарубежных инвестиций и, следовательно, на динамику ВВП⁶⁸.

Безусловно, о ценности золотовалютных резервов как одного из инструментов обеспечения финансовой устойчивости государства свидетельствуют и соответствующие законодательные положения. Представляется, что убедительным примером в этой связи являются предусмотренные в ст. 6 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»⁶⁹ (далее — Закон о валютном регулировании и валютном контроле) ограничения на совершение отдельных валютных операций, которые бы могли повлечь существенное сокращение золотовалютных резервов.

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 38 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»⁷⁰

⁶⁷ Доклад о денежно-кредитной политике : информационно-аналит. сб. // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2015_02_ddcp.pdf (дата обращения: 20.11.2017).

⁶⁸ См., напр.: *Астапов К. Л.* Бюджетная и денежно-кредитная политика в условиях кризиса // *Финансы*. 2009. № 6; *Иванченко И.* Оптимизация структуры золотовалютных резервов России: теоретические подходы, практическая реализация // *Вопросы экономики*. 2017. № 1. С. 64–65.

⁶⁹ См.: СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

⁷⁰ См.: Там же. Ст. 4850.

установление ограничений внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью жестко увязывается с состоянием валютных резервов (т. е. части золотовалютных резервов) Российской Федерации. Указанные ограничения, в свою очередь, направлены на защиту внешнего финансового положения Российской Федерации и поддержание равновесия ее платежного баланса в случаях, когда:

1) необходимо предотвратить или остановить серьезное сокращение валютных резервов;

2) валютные резервы очень малы и необходимо достигнуть разумного темпа их увеличения.

Аналогичные ограничения предусмотрены и в Договоре о Евразийском экономическом союзе⁷¹, подписанном в г. Астане 29 мая 2014 г. Так, в п. 13 прил. 15 упомянутого документа указывается, что каждое из государств-членов в исключительных случаях (если ситуация не может быть разрешена другими мерами экономической политики) вправе вводить валютные ограничения, но на срок не более года. Негативное развитие ситуации в платежном балансе, следствием которого может стать снижение золотовалютных резервов государства-члена ниже допустимого уровня, является одним из таких исключительных случаев. Кроме того, согласно п. 11 прил. 16 названного Договора в случае ухудшения состояния платежного баланса, существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса национальной валюты или угрозы этого государство-член может также вводить ограничения в отношении отдельных переводов и платежей.

По нашему мнению, ключевая роль золотовалютных резервов в обеспечении финансовой устойчивости государства проявляется весьма отчетливо. Будучи важнейшим финансово-правовым инструментом обеспечения устойчивости его финансовой системы, эти резервы, по сути, являют собой некий страховой государственный запас, средства которого активизируются в целях недопущения разного рода макроэкономических рисков и кризисов в национальной

⁷¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

экономике⁷². Специалистами обозначаются основные характеристики золотовалютных резервов⁷³. В частности, отмечается, что такие резервы:

- 1) представляют собой высоколиквидные финансовые активы, находящиеся под контролем государственных органов денежно-кредитного регулирования;
- 2) свидетельствуют о финансовой устойчивости государства;
- 3) являются важным компонентом механизма, обеспечивающего стабильность национальной валюты;
- 4) служат гарантией выполнения страной международных финансовых обязательств.

Учеными отмечается, что национальная экономика в отсутствие золотовалютных резервов либо при их наличии, но на низком уровне при прочих равных условиях будет менее устойчивой, в связи с чем последствия внешних экономических шоков для нее будут иметь более разрушительный характер. Наличие же существенного объема золотовалютных резервов не является безусловной гарантией обеспечения полной макроэкономической устойчивости, но позволяет снизить последствия внешних экономических шоков. Очевидно, что золотовалютные резервы центральных банков ограничены, соответственно, их расходование в течение длительного промежутка времени для поддержания финансовой стабильности невозможно. Исчерпание золотовалютных резервов может привести к значительным неблагоприятным последствиям, например к девальвации национальной валюты. Так, в 1998 г. дефицит золотовалютных резервов привел к девальвации рубля⁷⁴, что послужило поводом для опубликования заявления Правительства РФ и Совета директоров Банка России «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране»⁷⁵, в соответствии с которым после преодоления возникшего острого

⁷² См.: Малахова Т. С. Анализ и динамика золотовалютных (международных) резервов ведущих стран мира // Научный журнал КубГАУ. 2012. № 77. С. 1061–1073.

⁷³ См.: Хороля Н. А. Золотовалютный резерв России // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. 2013. № 9. С. 275–279.

⁷⁴ См.: Сухарев А. Н., Бурутин А. Г. Обеспечение безопасности международных резервов банка России // Финансы и кредит. 2014. № 42. С. 2–12.

⁷⁵ См.: Рос. газ. 1998. № 218.

экономического кризиса одной из ключевых задач становится увеличение официальных золотовалютных резервов Правительства РФ и Банка России.

В связи с этим нельзя не признать, что существенный объем золотовалютных резервов формирует положительный образ того или иного государства и является предметом национальной гордости, поскольку свидетельствует о его надежности и способности исполнять свои финансовые обязательства⁷⁶. Так, в Послании Федеральному Собранию от 01.12.2016⁷⁷ Президент РФ В. В. Путин отмечал, что удалось обеспечить макроэкономическую устойчивость, сохранив при этом финансовые резервы. При этом не уменьшились, а даже подросли золотовалютные резервы Банка России. Если на 1 января 2016 г. соответствующий показатель составлял 368,39 млрд дол. США, то уже на конец года — почти 400 млрд дол. США. Таким образом, макроэкономическая устойчивость, по словам Президента РФ, является следствием сохранения и увеличения золотовалютных резервов. При этом важно отметить, что говорится почему-то только о золотовалютных резервах Банка России, хотя статистика приводится в отношении их совокупного объема (с учетом части, принадлежащей Правительству РФ в лице Минфина России).

В то же время сводить все достоинство золотовалютных резервов к их объему не следует. Примечательно, что развитые страны в некоторых случаях имеют меньшие объемы золотовалютных резервов, чем развивающиеся страны, но при этом обладают не менее внушительным «финансовым авторитетом» на международной арене. Так, например, по состоянию на 1 января 2017 г. объем золотовалютных резервов Германии и Великобритании составлял 185,2 и 158,5 млрд дол. США соответственно, в то время как их объем в Бразилии и Мексике — 365 и 178 млрд дол. США⁷⁸. Представляется, что лишь сам факт «статичного» наличия золотовалютных резервов, пусть даже и в значительных

⁷⁶ См.: *Поветкина Н. А.* Проблемы правовой квалификации золотовалютных резервов (запасов) Российской Федерации и их роль в обеспечении финансовой устойчивости государства // *Законодательство и экономика*. 2016. № 2. С. 28–37.

⁷⁷ См.: *Парламент. газ.* 2016. № 45.

⁷⁸ См.: Структура международных резервов отдельных стран // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: https://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/res/res_str_17.xlsx (дата обращения: 20.11.2017).

объемах, не способен в достаточной степени эффективно содействовать обеспечению финансовой устойчивости государства. Такое содействие, думается, возможно лишь в случае достижения сбалансированности элементного состава золотовалютных резервов, а также при условии их эффективного управления и рационального использования. Указанный тезис находит свое подтверждение в научной литературе. В частности, отмечается, что стабильность государства, его финансовая устойчивость, безусловно, зависят от объема золотовалютных резервов, однако наиболее значимым фактором является обеспечение оптимальности их структуры, а также эффективности в их управлении⁷⁹.

Несмотря на безусловную значимость золотовалютных резервов для финансового рынка и реального сектора экономики, единого подхода, позволяющего оценить оптимальность их структуры, с точки зрения эффективного их использования в теории международных валютно-кредитных и финансовых отношений и в теории финансового права до настоящего времени не выработано. Отсутствуют и соответствующие нормативные предписания. Следует в этой связи упомянуть, что по мере изменения представлений о функциях золотовалютных резервов подходы к оценке оптимальности и адекватности их величины регулярно пересматривались.

Первоначально критерии адекватности величины золотовалютных резервов опирались на показатели, характеризовавшие способность страны расплачиваться по обязательствам перед иностранными контрагентами, возникавшим в результате внешней торговли. В дальнейшем стали приниматься в расчет показатели, характеризующие способность страны исполнить свои долговые обязательства перед нерезидентами⁸⁰. Наиболее же гибким представляется показатель, который учитывает не один, а совокупность финансовых мотивов накопления золотовалютных резервов.

⁷⁹ См.: *Выборова Е. Н.* К вопросу о регулировании международных (золотовалютных) резервов // *Деньги и кредит.* 2011. № 10. С. 74–75.

⁸⁰ См.: *Леонтьева Е. А., Наркевич С. С.* Оптимальная практика создания и управления золотовалютными резервами // РАНХиГС : сайт. URL: <ftp://w82.ranepa.ru/rnp/ppaper/mak12.pdf> (дата обращения: 01.04.2017).

Важно отметить, что актуальность в постановке вопроса о критериях оптимальности и адекватности объема золотовалютных резервов возникает, как правило, в отношении развивающихся стран, поскольку результаты их тезаврации существенно разнятся. Для этих стран величина валютных резервов (одной из частей золотовалютных резервов) играет первостепенную роль, прежде всего в связи с необходимостью управления курсами национальных валют или в связи с возникшими негативными последствиями внешнеэкономических шоков, с преодолением которых и связывается использование таких резервов.

Вопрос желаемой или, иначе, оптимальной величины золотовалютных резервов уже долгое время занимает умы как отечественных, так и зарубежных экономистов. В «Трактате о деньгах» Дж. Кейнса утверждается, в частности, следующее: «Вопрос об определении надлежащей величины резервов страны, необходимых для противодействия оттоку капитала из страны, это тот же вопрос, который 20 лет назад решал сэръ Лионель Абрахамс — финансовый секретарь индийского офиса. Перед ним стояла сложная техническая задача сохранения стабильного курса рупии. Он вынужден был создать золотой запас, который можно было бы использовать в случае непредвиденных осложнений на валютном рынке. Определяя величину этого золотого запаса, он пытался оценить масштабы оттока капитала, с которым может столкнуться Индия в случае неожиданного вывода средств из страны, и масштабы резкого снижения величины экспортных доходов, вызванных плохим урожаем или падением цен на экспортные товары. Подобные вычисления должен осуществлять и каждый центральный банк. Центральный банк страны, которая экспортирует лишь несколько товаров, подверженных высоким колебаниям в цене или в объеме торговли (например, Бразилии), должен держать больше резервов, чем центральный банк страны, чей экспорт более разнообразен, а объемы экспорта и импорта более стабильны. Центральный банк страны, через которую совершаются значительные международные финансовые или банковские операции (например, Великобритании), нуждается в больших резервах, нежели центральный банк

страны, в которой эти операции непопулярны (например, Испании)»⁸¹. Как мы видим, Дж. Кейнс, определяя оптимальный объем золотовалютных резервов, принимал во внимание гипотетические неблагоприятные последствия возможного оттока валютных средств или закрытия финансовых рынков для отдельного государства. При этом необходимый объем золотовалютных резервов определялся им, исходя из его достаточности для устранения таких последствий.

Один из упомянутых выше критериев, который указывает на достаточность золотовалютных резервов, можно охарактеризовать как традиционный, поскольку был сформулирован в период распада Бреттон-Вудской системы и перехода к Ямайской системе и плавающим валютным курсам. Согласно упомянутому критерию достаточным считается такой объем золотовалютных резервов, который способен обеспечить оплату импорта товаров и услуг в течение трех месяцев, поскольку предполагалось, что указанный период является достаточным для преодоления последствий внешних шоков и замещения импорта. Одним из возможных «неформальных» критериев оценки достаточности золотовалютных резервов является сопоставление объемов золотовалютных резервов на душу населения (рассчитывается как отношение объема золотовалютных резервов к численности населения соответствующего государства). Следует заметить, что по данному показателю Российская Федерация демонстрирует показатели, сходные с показателями развитых европейских стран⁸².

Значимая работа по разработке критериев проведена и МВФ. Так, относительно недавно указанная международная финансовая организация усовершенствовала модель измерения достаточности международных резервов для развивающихся стран, которая учитывает риски торгового баланса (сокращение экспорта), закрытия рынков капитала (отсутствие возможности рефинансирования долга), а также поведения внутренних экономических агентов (валютизация сбережений). Например, предполагается, что резервы должны покрывать 5–10 % годового экспорта, 30 % краткосрочного долга и т. д.

⁸¹ Цит. по: *Леонтьева Е. А., Наркевич С. С.* Указ. соч. С. 26.

⁸² См.: *Навой А., Пак Е.* Международные резервные активы Российской Федерации: анализ объема и структуры // *Деньги и кредит.* 2006. № 10. С. 41–48.

Методологически норматив достаточности резервов представляет собой взвешенную сумму данных компонент. Обращает на себя внимание то, что рекомендуемый МВФ объем буфера ликвидности в 1,5 раза больше минимума, необходимого для коррекции на возможные неучтенные факторы. Например, для Российской Федерации по этой методике необходимый минимум резервов на 2015 г. составлял 119–219 млрд дол. США, а их рекомендованный объем — 178–329 млрд дол. США⁸³.

Обнаруживаются и иные критерии определения оптимальности и адекватности объема золотовалютных резервов:

1) критерий отношения золотовалютных резервов к денежной массе подразумевает необходимость обеспечения возможности проведения государством надлежащей курсовой политики в части проведения валютных интервенций. Указанный критерий важен для государств с открытыми рынками товаров и капитала и (или) придерживающихся политики фиксированного курса национальной валюты;

2) критерий Гринспена-Гвидотти определяет, что объем золотовалютных резервов является достаточным, если государство способно обходиться без внешних заимствований в течение одного года. Данный критерий оценивается МВФ как высокоэффективный;

3) критерий Редди предполагает одновременное покрытие золотовалютными резервами импорта товаров и услуг в течение трех месяцев, а также годового объема выплат по внешнему государственному долгу;

4) «максималистский» критерий достаточности объема золотовалютных резервов подразумевает покрытие потребностей всего частного сектора в средствах для уплаты внешних долгов⁸⁴.

Перечисленные выше критерии достаточности золотовалютных резервов, как видим, разнообразны, что в первую очередь обусловлено динамикой

⁸³ См.: *Петроневиц Максим, Кононов Кирилл*. Золотовалютная подушка безопасности // ВЕДОМОСТИ : сайт. URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/06/30/598574-zolotovalyutnaya-podushka-bezopasnosti> (дата обращения: 01.04.2017).

⁸⁴ См.: *Пертая М. В.* Критерии оптимальности размеров и динамика золотовалютных резервов России // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2007. № 31.

экономической конъюнктуры, существовавшей на момент, когда они были выявлены и сформулированы⁸⁵. Следует отметить, что наряду с этими критериями, которые, по нашему мнению, следует признать основными, применялись и иные критерии, рассмотрение которых в рамках данной работы вряд ли следует признать необходимым, тем более что существуют многочисленные суждения о невозможности расчета оптимального уровня золотовалютных резервов в принципе⁸⁶.

Как правило, выбор наиболее подходящего критерия достаточности золотовалютных резервов определяется государством эмпирическим путем с учетом всего многообразия конкретных финансово-экономических обстоятельств, конкретных национальных особенностей, а также результатов исследований и рекомендаций МВФ. Такие исследования проводятся в отношении соответствия размеров накопленных золотовалютных резервов текущему объему обязательств по внешнему долгу, глубине финансового кризиса и т. д. К примеру, довольно скромный объем золотовалютных резервов имеют развитые страны, которые обладают стабильной национальной валютой, придерживаются политики плавающего валютного курса и уверены в отсутствии каких-либо препятствий к доступу на международные финансовые рынки. В свою очередь, государства, следующие политике управляемого валютного курса или имевшие в различные периоды своей истории сложности на валютном рынке, как правило, формируют золотовалютные резервы в существенных объемах.

Очевидно, что Российская Федерация является государством с развивающимися рынками, которые подвержены риску оттока иностранного капитала или вообще закрытия международных финансовых рынков, в связи с чем мотивы, которые принимаются во внимание при расчете адекватности золотовалютных резервов в нашей стране, имеют свою специфику.

⁸⁵ См.: *Рамазанов С. А.* Особенности управления золотовалютными (международными) резервами Банка России // *Финансы и кредит.* 2009. № 26. С. 41–45.

⁸⁶ См., напр.: *Красавина Л. Н.* Проблемы денег в экономической науке // *Деньги и кредит.* 2005. № 10. С. 27–39; *Моисеев С.* Денежно-кредитная политика в эпоху ценовой стабильности // *Бизнес и банки.* 2006. № 11. С. 3–8.

На сайте Банка России по состоянию на 1 января 2011–2017 гг. уровень достаточности золотовалютных резервов отдельных стран мира определялся, в частности, исходя из стоимости импорта товаров и услуг. Следует сказать, что по указанному критерию Российская Федерация ежегодно занимает лидирующие позиции⁸⁷. Также важно отметить, что в соответствии произведенными рядом авторов расчетами золотовалютные резервы Российской Федерации по каждому указанному в настоящей работе критерию заметно превышают необходимый уровень⁸⁸. Более того, этот уровень останется приемлемым, даже если исключить из общего объема средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, выраженные в иностранной валюте⁸⁹.

В свою очередь, финансовая политика государств, у которых выявляются значительные избытки в объемах золотовалютных резервов, зачастую подвергается основательной критике. Интересна в этой связи позиция авторов, которые считают, что для рационального и эффективного использования золотовалютных резервов необходимо создание функциональной экономической системы по их формированию и использованию. При создании такой системы предлагается ориентироваться на следующие параметры:

- 1) оптимальный параметр — размер золотовалютных резервов достаточен для предупреждения резких девальваций и ревальвации национальной валюты;
- 2) пороговый параметр — размер золотовалютных резервов исключает возможность дефолта по государственным внешним обязательствам (для этого их минимальный объем должен быть не меньше суммы, складывающейся из стоимости покрытия импорта и размера стоимости платежей по внешнему государственному долгу);

⁸⁷ См.: Достаточность международных резервов отдельных стран для покрытия импорта товаров и услуг // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: <https://www.cbr.ru/statistics/?PrId=svs> (дата обращения: 20.11.2017).

⁸⁸ См., напр.: *Белкин В.* Золотовалютные резервы России и направления их рационального использования // Вопросы экономики. 2007. № 10. С. 41–51; *Балашова О. Б., Беликова А. Н.* Динамика международных резервов РФ // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2016. № 2-1. С. 247–257.

⁸⁹ См.: Достаточно ли у России золотовалютных резервов // *banki.ru* : сайт. <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=7826272> (дата обращения: 01.04.2017). Авт. – в настоящее Резервный фонд ликвидирован.

3) критический параметр — размер золотовалютных резервов не обеспечивает покрытие стоимости трехмесячного импорта страны⁹⁰.

Таким образом, указанные критерии выявляют избыточность объема золотовалютных резервов Российской Федерации. Вместе с тем наиболее устойчивыми по отношению к негативным сторонам всеобщей валютной глобализации являются страны с большими золотовалютными резервами⁹¹. В связи с этим Банк России в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов указывает на возможность возобновления покупок иностранной валюты в целях пополнения золотовалютных резервов до уровня 500 млрд дол. США. Уровень в 500 млрд дол. США выше показателей достаточности резервов, рассчитанной по стандартным критериям, в том числе исходя из покрытия стоимости импорта товаров в страну за три-четыре месяца и выплат краткосрочного внешнего долга. Однако именно такой, более высокий уровень международных резервов представляется желательным для стабильного функционирования российской экономики в условиях неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и действия международных торговых и финансовых санкций. Банк России не устанавливает конкретные сроки для достижения 500 млрд дол. США по золотовалютным резервам, поскольку их текущий уровень является приемлемым и Банк России регулярно пополняет эти резервы за счет приобретения золота на внутреннем рынке. Возобновление покупок иностранной валюты в целях пополнения золотовалютных резервов будет рассматриваться только в том случае, если проведение данных операций не будет противоречить выполнению цели по обеспечению ценовой и финансовой стабильности.

Помимо вопроса оптимальности и достаточности объема золотовалютных резервов, существует и проблема сбалансированности входящих в них элементов. Системные диспропорции в структуре золотовалютных резервов негативно

⁹⁰ См.: Андрианов В. Золотовалютные резервы: принципы формирования, структура и эффективность использования // Общество и экономика. 2008. № 4. С. 3–14 ; № 5. С. 23–53.

⁹¹ См.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М. : Статут, 2013. С. 174.

сказываются на финансовой устойчивости государства. Достижение баланса в соотношении элементов золотовалютных резервов позволяет отвлекать меньший объем ресурсов на их формирование, значительно снизить риски⁹². По существу, соотношение таких элементов зависит от целей управления золотовалютными резервами — обеспечения надлежащего уровня их ликвидности или же стремления достичь повышенного значения доходности. В данном случае для целей обеспечения финансовой устойчивости государства чрезвычайно важно формирование наиболее «гибкого» золотовалютного резерва, в связи с чем уместно вести речь о необходимости диверсификации его состава, что представляет своего рода компромисс относительно соотношения его «валютной» и «золотой» составляющих. Подробнее вопрос о диверсификации состава золотовалютных резервов, а также об элементах их состава будет рассмотрен в следующей главе настоящей работы.

Вместе с тем проведенное в рамках настоящего параграфа исследование вопросов относительно влияния золотовалютных резервов на финансовую устойчивость государства позволяет сделать следующие выводы.

Обеспечение финансовой устойчивости является одним из приоритетных направлений финансовой политики государства во все времена, однако в кризисные и посткризисные периоды, когда под действием негативных факторов возникают риски неполного финансирования государством всех поставленных перед ним задач и выполняемых функций, эта деятельность приобретает наибольшую актуальность и значимость. Именно через систему обеспечения финансовой устойчивости реализуются важнейшие национальные интересы государства и стратегические национальные приоритеты. Вне состояния финансовой устойчивости возникает угроза национальной безопасности, что обуславливает необходимость быстрого и эффективного противодействия ее негативным последствиям посредством задействования финансовых резервов государства.

Правовой режим финансовой устойчивости гарантирует способность государства обеспечивать себя необходимыми финансовыми средствами, достаточными для эффективного и своевременного выполнения функций и задач,

⁹² См.: *Выборова Е. Н.* Указ. соч. С. 75.

защиты национальных интересов, под воздействием различных вызовов, рисков и угроз, а также независимость и стабильность функционирования государства. Золотовалютные резервы, выполняя защитную, компенсационную и стабилизирующую функции, выступают имущественной основой обеспечения финансовой устойчивости государства и являются неотъемлемым признаком его суверенитета, а также гарантией выполнения им своих международных обязательств.

ГЛАВА 2. ЗОЛОТОВАЛЮТНЫЕ РЕЗЕРВЫ КАК ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

§ 1. Теоретико-правовые основы золотовалютных резервов

Стремительный процесс глобализации в современной действительности является весьма ощутимым. С одной стороны, указанное явление есть своего рода инструмент интеграции, или, иными словами, объединение политической, этнической, социально-экономической, конфессиональной, культурной, информационной, правовой и других сфер деятельности государств мира. С другой стороны, специфика этого процесса зачастую порождает конфликт интересов, усиливает межгосударственные противоречия, провоцирует появление новых опасностей и рисков, в том числе финансового характера — финансовых рисков. Относительно последних следует заметить, что они возникают непосредственно в процессе управления хозяйствующими субъектами финансовыми потоками, в связи с чем имеется вероятность потерь финансовых ресурсов. В качестве таких хозяйствующих субъектов справедливо рассматривать и государства⁹³. Таким образом, глобализация как неизбежное явление современного мира в качестве некоего побочного эффекта несет в себе значительные внешние финансовые риски для государств, поскольку социально-экономические противоречия и идейно-политические конфликты, порождаемые или обостряемые ею, ведут к серьезным глобальным опасностям⁹⁴.

Однако справедливо отметить, что наряду с внешними финансовыми рисками для государства также характерны и внутренние финансовые риски,

⁹³ См.: *Ермакова Е. А.* Государство как хозяйствующий субъект рыночных отношений // Вестник СГСЭУ. 2007. № 17. С. 120–123.

⁹⁴ См.: *Чусова Т. О.* Риски и противоречия глобализации // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2013. № 30. С. 33–36.

связанные с конкретными процессами внутри страны и непосредственно с управленческой деятельностью финансового аппарата⁹⁵.

В общем виде финансовый риск в контексте государства можно определить как теоретическую возможность наступления неблагоприятного для него события, которое способно привести к определенным потерям доходов, увеличению расходов и, как следствие, к недополучению обществом необходимых государственных услуг. Предупреждение же финансовых рисков и управление ими способствуют финансовой устойчивости государства, являющейся важнейшим условием надлежащего выполнения им принятых на себя обязательств⁹⁶.

Принимая во внимание возможность возникновения разного рода неблагоприятных ситуаций, в том числе чрезвычайного либо трудно прогнозируемого характера, государства предусматривают специальные правовые механизмы, которые призваны обеспечить их устранение и ликвидацию негативных последствий. В качестве одного из таких механизмов следует рассматривать процесс государственного резервирования, главной целью которого является формирование государством специальных запасов на «черный день». Порядок их формирования, хранения (учета) и использования обеспечивается соответствующими нормативно-правовыми положениями.

Этимологически резерв (фр. *reserve* от лат. *reservo* — «сберегаю») — это запас чего-либо (товаров, денежных средств, иностранной валюты и т. п.), специально сохраняемые ресурсы, которые используются в случае острой необходимости⁹⁷. Данное определение указывает на наличие нескольких основополагающих признаков, присущих абсолютно любому государственному резерву, а именно резерв:

⁹⁵ См.: Попов М. В., Ермакова Е. А. Финансовые риски государства: сущность, особенности, классификация, способы управления // Вестник СГСЭУ. 2014. № 2. С. 98.

⁹⁶ См.: Шевченко Л. М. Факторы, определяющие устойчивость национальной финансовой системы // Вестник СГСЭУ. 2013. № 2 (46). С. 101–105.

⁹⁷ См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.

1) представляет собой запас, т. е. некую ценность, которая не используется в данный момент времени и предназначена только для последующего использования (например, золотой запас Российской Федерации);

2) может быть материальным (например, государственный материальный резерв), финансовым (например, золотовалютные резервы Российской Федерации) и т. д.;

3) до момента его использования находится в определенном режиме сохранности;

4) используется только на определенные нужды и исключительно при наличии реальной необходимости.

Указанные признаки государственных резервов получили закрепление в отдельных законодательных положениях. Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»⁹⁸ государственный материальный резерв является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, предназначенным для использования в целях и порядке, предусмотренных указанным Федеральным законом, и составляет имущество казны Российской Федерации. В состав государственного материального резерва входят запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (в том числе мобилизационный резерв), запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Наличие такого резерва представляется обязательным, а его значение с точки зрения материального обеспечения общества и государства велико. Не случайно отдельными правоведом государственному материальному резерву определяется как «уникальный институт нашего государства», который является «единым особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей»⁹⁹.

⁹⁸ См.: СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

⁹⁹ *Артемьев Е. В.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 1994 года № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (постатейный). Подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2008.

В данном случае мы понимаем, что материальный резерв в силу своей неденежной природы имеет предназначение, которое в определенной степени отличается от предназначения финансового резерва. Тем не менее следует заметить, что законодательство предусматривает ситуации, когда наряду с материальными резервами под одни и те же задачи должны формироваться и финансовые резервы. Так, в ст. 10 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹⁰⁰ определено, что в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана иметь одновременно резервы финансовых средств и материальных ресурсов. При этом специалистами обращается внимание на то, что подобная обязанность эксплуатирующей организации содержится также в ст. 14 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁰¹ и других нормативных актах и должна быть исполнена до ввода в эксплуатацию опасного производственного объекта. При этом формирующие резервы финансовые средства находятся на счетах эксплуатирующей организации и могут быть освоены только в случае произошедшей аварии¹⁰². В известной степени все это, по нашему мнению, указывает на единую правовую природу резервов независимо от того, являются они материальными или финансовыми.

Очевидно, что негативные явления затрагивают самые разные сферы государственной деятельности, в каждой из которых при определенных обстоятельствах предполагается осуществление мобилизации средств того или иного резерва. В рамках данного исследования основной интерес представляет сфера публичных финансов, для целей обеспечения безопасности и устойчивости которой государство формирует финансовые резервы. Последние определяются специалистами как особая форма финансовых ресурсов, обособляемых

¹⁰⁰ См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

¹⁰¹ См.: Там же. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁰² Подробнее см.: *Кодолова А. В.* Комментарий к Федеральному закону от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (постатейный). Подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2010.

уполномоченными органами государственной власти в целях осуществления непредвиденных расходов и удовлетворения экстренных потребностей государства, обусловленных внезапно возникшими обстоятельствами (например, в случае необходимости погашения части государственного внешнего долга)¹⁰³.

Таким образом, формирование государственных финансовых резервов обусловлено потребностью в бесперебойном осуществлении своих функций государством, которое, очевидно, нуждается для этого в непрерывном финансировании, в особенности при наступлении непредвиденных событий и разного рода случайностей, провоцирующих возникновение различных негативных последствий. Непосредственно формирование происходит на стадии распределения финансовых ресурсов по отдельным фондам (от лат. *fondus* — «основание»), каждый из которых имеет целевое предназначение, т.е. входящие в него финансовые ресурсы сосредоточены в единую совокупность с целью использования только при определенных обстоятельствах и для достижения установленных целей¹⁰⁴.

Резервирование финансовых активов, будучи одним из способов самострахования государства, призвано снизить отрицательные последствия наступления рискованных ситуаций и представляет собой формирование специальных резервных фондов, например Фонда национального благосостояния, золотовалютных резервов Российской Федерации, резервных фондов органов исполнительной власти Российской Федерации¹⁰⁵. Именно фондовая форма функционирования финансовых резервов обусловлена необходимостью их целевого использования.

Необходимо отметить тесную взаимосвязь между эффективным функционированием государственных финансовых резервов и финансовыми ресурсами. Во-первых, от величины последних во многом зависит своевременность и полнота формирования финансовых резервов. Во-вторых, только сугубо целевое использование финансовых резервов стимулирует

¹⁰³ См.: Котелкин С. В. Международные финансы : учебник. М. : Магистр : НИЦ ИНФРА-М, 2015.

¹⁰⁴ См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Указ. соч.

¹⁰⁵ См.: Попов М. В., Ермакова Е. А. Указ. соч. С. 96–100.

нормальное функционирование воспроизводственного процесса при наступлении неблагоприятных событий, обеспечивая бесперебойное формирование финансовых ресурсов.

Определенные цели и задачи государственного финансового резервирования обеспечиваются соответствующими государственными финансовыми резервами, которые формируются в целях их использования, в частности, в рамках следующих стратегически важных направлений:

1) бесперебойное финансирование государственных расходов в период экономической депрессии и спада производства, а также в случае наступления неблагоприятных событий и резких изменений рыночной конъюнктуры;

2) стабилизация экономики и ее структурная перестройка в случае нехватки доходов бюджета для реализации указанных задач;

3) финансирование сверхплановых государственных расходов в целях предоставления определенных благ населению;

4) регулирование валютного рынка и валютных отношений, в том числе изъятие из обращения избытка денежной массы в целях недопущения развития инфляционных процессов;

5) создание условий для повышения инвестиционной привлекательности страны и инвестирование государственных финансовых резервов в надежные ценные бумаги, которые характеризуются минимальным уровнем риска и эмитентами которых являются в том числе зарубежные организации, и размещение таких средств на депозитах, в том числе в иностранных банках;

6) дополнительная поддержка пенсионеров и других малообеспеченных социальных групп населения, покрытие дефицита государственного пенсионного фонда;

7) возможность в случае необходимости осуществить досрочное погашение внешнего государственного долга и т. д.

Таким образом, формирование государством финансовых резервов необходимо и неизбежно, поскольку обусловлено объективными потребностями государства. В противном случае в условиях, когда существуют трудно

прогнозируемые потенциальные риски, реализация которых способна максимально усложнить или сделать невозможным достижение планируемых макроэкономических показателей, обеспечение нормальной финансовой деятельности государства было бы невозможно, и это повлекло бы за собой разрушительные последствия.

Порядок формирования, хранения (учета) и использования государственных финансовых резервов в том или ином государстве неодинаков и имеет свою специфику. Начало становления современной системы финансового государственного резервирования в Российской Федерации было положено после официального опубликования постановления Правительства РФ от 26.08.1994 № 989 «О порядке финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте»¹⁰⁶. В соответствии с указанным нормативным правовым актом Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Минфину России было поручено сформировать финансовый резерв с целью предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте. Указанный резерв составлял в 1994 г. 200 млрд руб. и формировался за счет средств, специально предусматриваемых в федеральном бюджете, а также привлеченных внебюджетных средств.

Позднее существенный рост доходов от добычи полезных ископаемых, вызванный чрезвычайно благоприятной конъюнктурой на мировых рынках природного сырья, потребовал надлежащего нормативного закрепления актуальных подходов к государственному финансовому резервированию. Так, высокие показатели роста демонстрировали золотовалютные резервы Российской Федерации, а федеральный бюджет начиная с 2004 г. утверждался и исполнялся с профицитом. Кроме того, важным событием стало вступление в силу Федерального закона от 23.12.2003 № 184-ФЗ «О внесении дополнений в

¹⁰⁶ См.: СЗ РФ. 1994. № 19. Ст. 2212.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации»¹⁰⁷, которым предусматривалось формирование Стабилизационного фонда Российской Федерации (далее — Стабилизационный фонд). Указанный резерв представлял собой часть средств федерального бюджета, которая формировалась за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть, и подлежал обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. После вступления в силу отдельных положений Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»¹⁰⁸ Стабилизационный фонд был разделен на две части — Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. При этом Резервный фонд был определен БК как часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта. Фонд национального благосостояния в настоящее время определен как часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее — ПФР).

Идентифицировать золотовалютные резервы Российской Федерации в составе прочих законодательно оформленных совокупностей государственных финансовых резервов, упомянутых в настоящей работе, позволяет их элементный состав. В самом общем виде золотовалютные резервы представляют собой совокупность денежных средств и активов, выраженных в иностранной валюте, а также монетарного золота, стоимость которых измеряется в долларах США.

¹⁰⁷ См.: СЗ РФ. 2003. № 52 (Ч. 1). Ст. 5036.

¹⁰⁸ См.: Там же. 2007. № 18. Ст. 2117.

Кроме того, золотовалютные резервы формируются для реализации определенного круга задач, имеющих особую государственную значимость, а именно для обеспечения финансовой устойчивости и платежеспособности Российской Федерации.

Понятие «золотовалютные резервы» было впервые введено в употребление в 40-х гг. прошлого столетия. В процессе образования в послевоенные годы Бреттон-Вудской валютной системы, учреждения МВФ и последующей эволюции мировой валютной системы в структуре золотовалютных резервов произошли значительные изменения. Этим в известной степени можно объяснить использование различной терминологии в публикациях органов государственной власти и в научной литературе, где наряду с термином «золотовалютные резервы» можно обнаружить такие понятия, как «международные резервы», «резервные активы», «золотовалютный запас» и др. Указанные термины по своему содержанию являются равнозначными¹⁰⁹. В научной литературе, в свою очередь, в качестве ключевого недочета в области теоретико-правовой квалификации золотовалютных резервов Российской Федерации отдельные авторы¹¹⁰ называют отсутствие единого научного подхода к определению содержания понятия «золотовалютные резервы». При этом отмечается, что применительно к Российской Федерации международные резервы накапливает Банк России, а резервы второго типа находятся в распоряжении Правительства РФ и накапливаются в виде золотого запаса в федеральном казенном учреждении «Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации» (далее — Гохран России), в части иностранной валюты и номинированных в иностранной валюте

¹⁰⁹ См.: *Петрикова Е. М., Петрикова С. М.* Международные резервы в системе платежного баланса: теория, методология, практика // *Финансы и кредит.* 2012. № 7 (487). С. 49–59.

¹¹⁰ См., напр.: *Поветкина Н.А.* Проблемы правовой квалификации золотовалютных резервов (запасов) Российской Федерации и их роль в обеспечении финансовой устойчивости государства // *Законодательство и экономика.* 2016. N 2. С. 28 - 37.

ценных бумаг надежных зарубежных эмитентов — в различных бюджетных фондах. При этом Банк России в своей открытой статистике показывает суммарную величину одновременно международных и золотовалютных резервов Российской Федерации¹¹¹.

В современной российской действительности понятие «золотовалютные резервы» официально стало использоваться начиная с 1992 г., т. е. с момента вступления Российской Федерации в члены МВФ. Отметим, что в российском законодательстве и публичных ненормативных документах органов государственной власти присутствует проблема неоднородности используемой терминологии. Из содержания нормативных правовых актов, официальных документов и международных соглашений следует, что для обозначения золотовалютных резервов Российской Федерации применяются различные близкие по значению термины — «золотовалютные резервы», «международные резервы», «международные активы» и т. д.

Отметим, что в соответствии с терминами и определениями, выработанными МВФ, золотовалютные, или, иначе говоря, международные, резервы представлены не только средствами в иностранной валюте и монетарным золотом, но также СДР и резервной позицией в МВФ. Именно поэтому для обозначения золотовалютных резервов зачастую используется термин «международные резервы» (*international reserves*), как наиболее соответствующий их структуре¹¹². Однако представляется, что валютный резерв государства включает в себя целую совокупность элементов — средства в иностранной валюте, СДР и резервную позицию в МВФ. Монетарное же золото представляет «золотую» часть золотовалютных резервов. Таким образом, термин «золотовалютные резервы», на наш взгляд, достаточно точно отражает состав входящих в резерв элементов, используется в законодательстве, поэтому вполне имеет право на существование и употребление наряду с термином «международные резервы».

¹¹¹ См.: Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учеб.-практ. пособие. М. : Норма, 2013. С. 20.

¹¹² См.: Балашова О. Б., Беликова А. Н. Указ. соч. С. 247–257.

На современном этапе в Российской Федерации не существует единого нормативного правового акта, который бы определял, в частности, правовой статус золотовалютных резервов Российской Федерации, что часто расценивается как существенный недостаток при построении прозрачной и эффективной системы управления резервами¹¹³. Отдельные положения, относящиеся к той или иной области правового регулирования золотовалютных резервов Российской Федерации, содержат Закон о Банке России, Закон о валютном регулировании и валютном контроле, Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»¹¹⁴ (далее — Закон о драгоценных металлах и драгоценных камнях), постановление Правительства РФ от 27.02.2003 № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»¹¹⁵ (далее — Положение о Госфонде России) и др.

Следует отметить, что отсутствие нормативного определения золотовалютных резервов Российской Федерации в действующем законодательстве создает ощутимую правовую неопределенность. В свою очередь, одной из ключевых функций финансовой науки является описание процессов и фактов движения денежных потоков, объяснение их и предсказание новых результатов с помощью законов и закономерностей теории финансов. Реализация этих функций невозможна без применения корректной терминологии¹¹⁶. Положение также усугубляется отсутствием установленного законодательством исчерпывающего перечня имущества, которое включается в состав золотовалютных резервов Российской Федерации¹¹⁷. Как отмечает Д. Л. Комягин, правовое регулирование учета и использования средств бюджета не вызывает критики и лишь совершенствуется в соответствии с веяниями времени, в то время как правовое регулирование учета и использования

¹¹³ См., напр.: *Тогузова И. З., Кайтмазов В. А.* Роль международных резервов в проведении денежно-кредитной политики // *Современные проблемы науки и образования : электронный науч. журнал.* 2014. № 3; *Артюхин Р. Е., Богданова А. В., Гинзбург Ю. В.* и др. *Казна и бюджет / отв. ред. Д. Л. Комягин.* М. : Наука, 2014.

¹¹⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

¹¹⁵ См.: Там же. 2003. № 9. Ст. 866.

¹¹⁶ См.: *Иризепова М. Ш.* Финансовые фонды и резервы: особенности современной терминологии // *Вестник ВолГУ. Сер. 3, Экономика. Экология.* 2016. № 1 (34). С. 142–150.

¹¹⁷ См.: *Артюхин Р. Е., Богданова А. В., Гинзбург Ю. В.* и др. *Указ. соч.* С. 257.

публичного имущества, напротив, постоянно критикуется. Так, юридически не определен статус имущества, составляющего золотовалютные резервы Российской Федерации¹¹⁸.

Таким образом, отсутствие в законодательстве дефиниции золотовалютных резервов является существенной проблемой и вынуждает правоприменителей руководствоваться соответствующими международными документами. Так, в п. 6.64 методологического издания МВФ «Руководство по платежному балансу и международной инвестиционной позиции» (6-е изд.), или РПБб, содержится концептуальное определение золотовалютных резервов — «...внешних активов, которые имеются в свободном распоряжении органов денежно-кредитного регулирования и контролируются ими в целях удовлетворения потребностей в финансировании платежного баланса, проведения интервенций на валютных рынках для оказания воздействия на валютный курс и в других соответствующих целях (таких как поддержание доверия к валюте и экономике, а также в качестве основы для внешнего заимствования)»¹¹⁹.

Важно отметить, что характерная особенность формирования золотовалютных резервов заключается в том, что в ее основание положено разграничение денежных требований к резидентам и нерезидентам. В частности, резервные активы представляют собой отдельные требования органов денежно-кредитного регулирования исключительно к нерезидентам. Более того, формирование золотовалютных резервов осуществляется не через аккумуляцию денежных средств, выраженных в национальной валюте, как у иных публичных финансовых фондов, а посредством использования активов, обладающих международной ликвидностью, — внешних активов. Речь в данном

¹¹⁸ См.: *Комягин Д. Л.* Казна и бюджет: проблемы правового регулирования использования публичного имущества как источника бюджетных доходов // Весенние дни науки : сб. материалов межвуз. науч.-практ. конф. М., 2014. С. 5–13.

¹¹⁹ См.: Международные резервы и ликвидность в иностранной валюте. Форма представления данных: руководящие принципы // Международный валютный фонд : сайт. URL: <https://www.imf.org/external/np/sta/ir/IRProcessWeb/pdf/guideRUS.pdf> (дата обращения: 01.04.2017).

случае идет о валютах иностранных государств (иностранной валюте) и о монетарном золоте.

Детально анализируя приведенное выше методологическое определение, следует обратить внимание на то, что золотовалютные резервы должны быть в свободном распоряжении органов денежно-кредитного регулирования и ими же должны контролироваться. Как видим, в данном определении указывается на «возможность использования» активов органами денежно-кредитного регулирования и «действенного контроля» за их использованием. Соответственно, резервными активами являются прежде всего ликвидные активы, номинированные в иностранной валюте, расчеты по которым производятся в иностранной валюте, которые имеются в свободном распоряжении органов денежно-кредитного регулирования. В качестве таковых, в частности, признаются активы, которые могут быть приобретены, проданы или ликвидированы с минимальными издержками и в кратчайший срок с сохранением их стоимости.

Фактическая принадлежность внешних активов органам денежно-кредитного регулирования также является важным критерием. Так, свободное распоряжение активами, полученными в качестве залога, как правило, затруднительно. Соответственно, активы, которыми невозможно свободно распоряжаться, не могут рассматриваться в качестве резервных (например, ценные бумаги, которые являются обеспечением по договорам репо, или предоставленные органами денежно-кредитного регулирования в ссуду третьей стороне активы, которые не могут использоваться до наступления срока погашения или не могут быть реализованы на рынке до срока погашения). Таким образом, к активам, совокупность которых и составляет золотовалютные резервы государства, относятся лишь такие активы, которые всецело соответствуют критериям, определенным МВФ в методологических документах.

На основании изложенного в данном параграфе считаем уместным и своевременным привести авторское определение золотовалютных резервов Российской Федерации: золотовалютные резервы Российской Федерации —

публичный фонд внешних высоколиквидных финансовых активов Российской Федерации (стратегический финансовый резерв), включающий валютную часть (иностранная валюта, специальные права заимствования (СДР), резервная позиция в Международном валютном фонде) и золотой запас (монетарное золото в форме стандартных слитков), формирование, хранение (учет) и использование которых осуществляется Правительством РФ и Банком России в целях обеспечения платежеспособности и финансовой устойчивости Российской Федерации.

§ 2. Элементы состава золотовалютных резервов Российской Федерации и их правовые признаки

Золотовалютные резервы выполняют особую роль в ряду публичных фондов денежных средств, что, в частности, обусловлено особыми характеристиками составляющих их ценностей. В связи с этим является необходимым предметно рассмотреть элементы этого состава.

Как уже было отмечено, действующее законодательство применительно к золотовалютным резервам Российской Федерации содержит совсем немного нормативно-правовых положений. Видимо, поэтому отечественные правоведы в большинстве своем оставляли золотовалютные резервы без должного внимания, отдавая все на откуп специалистам в области экономики, однако потребность в установлении правовых признаков предметов, которые могут использоваться при формировании таких резервов, никуда не делась и требует удовлетворения.

Структура золотовалютных резервов Российской Федерации включает в себя две основные составляющие, одна из которых находится в сфере ведения Банка России, а вторая — Правительства РФ. В этой связи считаем необходимым провести правовой анализ соответствующих нормативных положений.

Золотовалютные резервы упомянуты в ст. 2 Закона о Банке России. В указанной норме определено, что Банк России осуществляет полномочия по

владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России. При этом перечень составляющих их элементов либо предъявляемые к ним критерии в данном законодательном акте отсутствуют, как отсутствуют в правовых базах и нормативные правовые акты Банка России, которые бы позволили определить состав золотовалютных резервов.

В директивных же документах Банка России, к которым автор относит Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, вплоть до 2006 г. термин «золотовалютные резервы» упоминался многократно. Однако затем в текстах подобных документов в качестве его синонимов стали употребляться такие формулировки, как «международные резервные активы страны (золотовалютные резервы)»¹²⁰ и «международные резервы»¹²¹.

В настоящее время на официальном сайте Банка России¹²² обнаруживается информация, из которой следует, что к международным резервам (резервным активам) страны относятся внешние активы, которые доступны и подконтрольны органам денежно-кредитного регулирования в целях удовлетворения потребностей в финансировании дефицита платежного баланса, проведения интервенций на валютных рынках для оказания воздействия на обменный курс валюты и в других соответствующих целях (таких как поддержание доверия к национальной валюте и экономике, основа для иностранного заимствования). Международные резервы Российской Федерации представляют собой высоколиквидные иностранные активы, имеющиеся в распоряжении Банка России и Правительства РФ. Они состоят из: 1) средств в иностранной валюте; 2) СДР; 3) резервной позиции в МВФ; 4) монетарного золота. При этом уточняется, что при разработке данных о международных резервах Российской Федерации за основу берутся термины и определения, содержащиеся в

¹²⁰ См.: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2006 год // Вестник Банка России. 2005. № 65.

¹²¹ См.: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год // Там же. 2006. № 66.

¹²² См.: Методологический комментарий к международным резервам Российской Федерации // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/meth/i-res_com.pdf (дата обращения 20.11.2017).

методологических изданиях МВФ «Руководство по платежному балансу и международной инвестиционной позиции» (6-е изд.), или РПБ6, и «Международные резервы и ликвидность в иностранной валюте. Формы предоставления данных: руководящие принципы». Из этого следует, что состав международных резервов Российской Федерации полностью соответствует тем рекомендациям, которые разработаны МВФ для государств — членов данной международной финансовой организации.

Объемы и значение каждого из указанных элементов неодинаковы. К примеру, по состоянию на 1 января 2018 г. из общей суммы золотовалютных резервов Российской Федерации в 432,7 млрд дол. США на собственно валютные резервы приходилось 356 млрд дол. США, из них на счета в СДР — 6,8 млрд дол. США и резервную позицию в МВФ — 2,7 млрд дол. США. На монетарное золото пришлось 76,6 млрд дол. США¹²³.

С целью определения уникальных правовых признаков элементов, входящих в состав золотовалютных резервов Российской Федерации, которые бы позволили осуществить их однозначную идентификацию, предпримем попытку, основываясь на действующих положениях российского законодательства и международных правовых актов, выработать их исчерпывающую правовую характеристику.

1. Иностранная валюта, согласно п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона о валютном регулировании и валютном контроле, включает в себя денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки, а также средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах. Справедливо отмечается, что в данном случае законодатель в одном

¹²³ См.: Международные резервные активы и другая ликвидность в иностранной валюте Российской Федерации.

термине «иностранная валюта» объединил два вида имущества: вещи («наличная» иностранная валюта) и права требования к банковскому учреждению («безналичная» иностранная валюта)¹²⁴.

Иностранная валюта — самый распространенный вид валютных ценностей, и ее ключевым свойством является конвертируемость, т. е. способность быть предметом обращения (обмена) без ограничения. Такие валюты, как правило, имеют статус резервных¹²⁵.

Возможность конвертации определяется в первую очередь по законодательству, устанавливающему режим обращения той или иной валюты. При этом решающим критерием конвертируемости выступает наличие или отсутствие ограничений на обращение иностранной валюты на национальном рынке¹²⁶. Конечно, высокий уровень конвертируемости той или иной валюты повышает ее ценность на глобальном валютном рынке. Как известно, соответствующими характеристиками обладают так называемые свободно конвертируемые валюты (доллар США, евро, фунт стерлингов, японская йена и др.), что, безусловно, положительно сказывается на их конъюнктуре. Иные валюты, не являющиеся свободно конвертируемыми (например, ограниченно конвертируемые), пользуются меньшим спросом у участников внешнеэкономической деятельности. Однако с интересующей нас точки зрения главным является определение правового критерия, на основе которого определяется национальная принадлежность валюты.

При отграничении иностранной валюты от национальной следует принять во внимание, что функционирование денежной системы того или иного государства прежде всего связывается с обращением именно национальной валюты, которая в данном случае выступает в качестве законного платежного средства на всей его территории. Однако по отношению к другим публично-правовым образованиям

¹²⁴ Подробнее см.: *Ражков Р. А.* Безналичная иностранная валюта как объект гражданского права // *Банковское право*. 2006. № 2.

¹²⁵ См.: *Савельев И. С.* Операции банков с драгоценными металлами: теоретические и практические аспекты // *Валютное регулирование. Валютный контроль*. 2011. № 12. С. 18–26.

¹²⁶ См.: *Дорофеев Б. Ю.* Валютный рынок Российской Федерации: понятие и общая характеристика // *Рос. юрид. журнал*. 2010. № 2. С. 57–64.

такая валюта будет являться лишь платежным средством другого государства, т. е. иностранной валютой. Таким образом, иностранная валюта — валюта, не являющаяся законным платежным средством на территории конкретного государства, т. е. валюта любой другой страны. Такая валюта может служить предметом купли-продажи на валютном рынке, т. е. товаром, либо средством международных расчетов¹²⁷. Эмитентами иностранной валюты являются иностранные центральные (национальные) банки, которые реализуют суверенное право на денежную эмиссию государств, которые они представляют. Наличие у публично-правового образования этого права и возможность его реализации посредством выпуска в обращение денежных знаков органом его денежно-кредитного регулирования в данном случае и служит искомым правовым критерием.

Следует обратить внимание на то, что легальное определение иностранной валюты для целей валютного регулирования и валютного контроля трактуется достаточно широко, поскольку помимо валют иностранных государств в наличной и безналичной формах в него включены также международные денежные или расчетные единицы. Из этого определения следует, что российское законодательство легального определения иностранной валюты и ее признаков не содержит и ограничивается лишь перечислением объектов, которые относятся к иностранной валюте в наличной и безналичной формах. При этом под международными денежными единицами предлагается понимать денежные единицы, которые используются несколькими государствами (группой государств) в качестве законного платежного средства на своей территории, в том числе в виде денежных знаков (монет, банкнот) (например, евро). Что касается средств на банковских счетах и банковских вкладах в международных расчетных единицах, то к ним относятся средства, не используемые в качестве законного платежного средства на территории того или иного государства, а имеющие хождение в качестве резервного средства или средства международных платежей в основном между центральными банками разных государств. Такой

¹²⁷ См.: Кучеров И. И. Валютное право России : академ. курс лекций. М., 2011. С. 108–116.

международной расчетной единицей на сегодняшний день принято считать СДР¹²⁸.

2. Приведенная выше дефиниция иностранной валюты не учитывает тот факт, что СДР представляют собой самостоятельный элемент международных резервов. Н. М. Казанцев позиционирует СДР как расчетную единицу МВФ, используемую для измерения международных требований и обязательств. В разное время к международным расчетным денежным единицам также относились европейская денежная единица ЭКЮ, переводной рубль в Совете экономической взаимопомощи и другие валюты¹²⁹. Рассматриваемая современная мировая валюта, учрежденная МВФ, непосредственно включает в свое название специальные права — права заимствования как учетная единица для величины национального вклада в МВФ и вытекающих из этого количественных прав на получение заимствований из МВФ¹³⁰. Используются СДР для урегулирования сальдо платежных балансов, пополнения валютных резервов и расчетов с МВФ¹³¹.

Специальные права заимствования обладают рядом свойств, которые присущи и иностранным валютам, включая высокую ликвидность и конвертируемость. Во всяком случае в соответствии приказом Банка России от 24.05.1999 № ОД-191 «Об установлении Банком России официального курса СДР»¹³² Банк России устанавливает официальный курс СДР к рублю на ежедневной основе аналогично тому, как это осуществляется в отношении ряда иностранных валют. Вместе с тем в отличие от валют, использующихся в качестве законных платежных средств иностранными государствами или группами государств, СДР введены в обращение МВФ. Иными словами, это валюта, эмитентом которой выступает не государство, а международная

¹²⁸ См.: Степанченко А. В. Иностранная валюта как объект современного гражданского оборота // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 2. С. 36–42.

¹²⁹ См.: Вишневецкий П. Н., Янкевич С. В. Правовой режим перемещения валютных ценностей в Таможенном союзе ЕврАзЭС (на примере векселей) // Реформы и право. 2013. № 3. С. 58–65.

¹³⁰ См.: Казанцев Н. М. Принцип юрисдикции в развитии догматики финансового права // Журнал рос. права. 2009. № 5.

¹³¹ Подробнее см.: Алексеева Д. Г., Пыхтин С. В., Сапожников Н. В. Новое в валютном законодательстве // Банковское право. 2004. № 3.

¹³² См.: Вестник Банка России. 1999. № 33.

финансовая организация. Кроме того, такая валюта существует только в безналичной форме и изначально предполагалось привязать ее к золоту. Видимо, поэтому отдельные авторы СДР называют «наднациональной валютой» и «бумажным золотом»¹³³. Изначально СДР жестко привязывались к доллару США, а с середины 1974 г. стали исчисляться на базе корзины, состоящей из 16 валют. В 1981 г. число таких валют было сокращено до пяти и включало доллар США, марку ФРГ, японскую йену, французский франк и фунт стерлингов. С 1999 г. в корзину валют СДР вместо марки ФРГ и французского франка вошел евро¹³⁴. В октябре 2016 г. МВФ было принято решение о включении в корзину ключевых международных валют китайского юаня¹³⁵.

В разд. 3 «Условия, регулирующие использование общих ресурсов Фонда» ст. V «Операции и сделки Фонда» Статей Соглашения Международного валютного фонда¹³⁶ (далее — Статьи Соглашения) определено общее правило, в соответствии с которым любое государство-член имеет право на покупку у МВФ валют других государств-членов за эквивалентную сумму собственной валюты при соблюдении определенных условий. Однако в рамках принимаемых МВФ правил и процедур последний может дать свое согласие на предоставление участнику, производящему покупку, СДР вместо валют других государств-членов. В свою очередь, согласно разд. 6 «Прочие покупки и продажи Фондом специальных прав заимствования» той же статьи Статей Соглашения МВФ может принимать СДР, предлагаемые государством-членом, в обмен на эквивалентную сумму в валютах других государств-членов или предоставлять их в обмен на эквивалентную сумму в валютах других государств-членов. В то же время из содержания разд. 10 «Вычисления» указанной статьи Статей Соглашения следует, что стоимость активов МВФ, хранимых на счетах Департамента общих счетов, выражается в СДР. Эти положения и обеспечивают конвертируемость СДР.

¹³³ См.: *Арзуманова Л. Л.* К вопросу о новой форме безналичных расчетов — электронных деньгах // *Банковское право*. 2013. № 3. С. 19–24.

¹³⁴ См.: *Сухова О. В.* Валютно-интеграционные процессы: проблемы определения // *Рос. юрид. журнал*. 2014. № 3. С. 51–60.

¹³⁵ См.: МВФ включил юань в корзину ключевых международных валют // РБК : сайт. URL: <http://www.rbc.ru/economics/30/11/2015/565c81369a79473869feddf8> (дата обращения: 01.04.2016).

¹³⁶ См.: Статьи Соглашения Международного валютного фонда // Международный валютный фонд : сайт. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf> (дата обращения: 01.04.2016).

3. Наряду с СДР существует еще один элемент золотовалютных резервов, который также непосредственно связан с деятельностью МВФ, — резервная позиция, которая по определению, приведенному на официальном сайте Банка России, представляет собой сумму позиции по резервному траншу (валютной составляющей квоты Российской Федерации в МВФ) и требований страны к МВФ в рамках новых соглашений о заимствованиях. Следует принять во внимание, что каждое государство — член МВФ имеет квоту, выраженную в СДР, которая определяет его финансовые и организационные отношения с этой международной финансовой организацией. От размера квоты зависят размер взноса в МВФ, число голосов, максимальный объем финансирования со стороны МВФ, а также доля государства-члена при распределении СДР. Величина квоты выражается в СДР и равна взносу, который государство-член должно полностью выплатить МВФ. До 25 % взноса подлежит выплате в резервных активах, определяемых МВФ (СДР или свободно конвертируемых валютах), а остальная часть — в собственной валюте государства-члена. Подписка каждого государства-члена равна его квоте, и она полностью выплачивается через соответствующего депозитария. Общая сумма квот 188 членов МВФ на сегодняшний день составляет 477 млрд СДР. Наибольшая квота у США — 42,1 млрд СДР¹³⁷.

Первоначально Россия осуществляла крупные займы для целей стабилизации экономики и пополнения валютных резервов, сбалансированности бюджета и платежного баланса в связи с неблагоприятной экономической ситуацией, однако с начала XXI в. по мере восстановления своих позиций превратилась в нетто-кредитора и в 2005 г. досрочно погасила свой долг МВФ в размере 3,3 млрд дол. США¹³⁸. В настоящее время квота Российской Федерации в МВФ составляет 12,9 млрд дол. США, или 2,6 % общей суммы квот стран-членов¹³⁹.

¹³⁷ См.: Квоты в МВФ // Международный валютный фонд : сайт. URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/rus/quotasr.pdf> (дата обращения: 20.11.2017).

¹³⁸ См.: *Ноздрев С. В.* Основные характеристики международного финансового рынка // Рос. внешнеэкономический вестник. 2013. № 12. С. 86–92 ; 2014. № 1. С. 36–49.

¹³⁹ См.: Россия и Международный валютный фонд // Министерство иностранных дел Российской Федерации : сайт. URL: http://www.mid.ru/rossia-v-gruppe-20-rossia-i-specializirovannye-mezdunarodnye-ekonomiceskie-organizacii-mvf-vto-oesr-fseg-opek-i-dr/-/asset_publisher/uFvfWVmCb4RI/content/id/2141859 (дата обращения: 20.11.2017).

Квотой ограничиваются финансовые обязательства государства-члена перед МВФ, а также объем принадлежащих ему СДР и прав голоса. В настоящее время с целью изменения порядка распределения квот и права голоса проводится реформа МВФ. В частности, планируется обеспечить долгосрочные гарантии финансирования. Например, Швейцария выступает за то, чтобы новая формула расчета квот последовательно опиралась на экономические принципы¹⁴⁰. Привлечение стран БРИКС и других развивающихся стран к управлению международной экономикой также сопровождается инициативами по реформированию квот МВФ и Всемирного банка в целях обеспечения более широкого участия развивающихся государств и стран БРИКС, в частности, в управлении данными организациями¹⁴¹.

Согласно разд. 2 «Особые положения в отношении капитальных трансфертов» ст. VI «Капитальные трансферты» Статей Соглашения государство-член имеет право осуществлять покупки в рамках резервной доли для покрытия переводов капитала. Под покупкой в рамках резервной доли понимается такая покупка государством-членом СДР или валюты другого государства-члена за свою собственную валюту, которая не приводит к увеличению авуаров МВФ на счете общих ресурсов в валюте такого государства-члена сверх его квоты (ст. XXX «Пояснение используемых терминов» Статей Соглашения). В этой связи отмечается, что, предоставляя средства государствам-членам, МВФ преследует собственную уставную цель — корректировку платежных дисбалансов стран-членов, поэтому с правовой точки зрения в этом случае не осуществляется кредитование как таковое. В частности, с государством, желающим осуществить заем, превышающий 25 % его квоты, как правило, подписывается двустороннее соглашение, согласно которому МВФ продает требуемую валюту или СДР за национальную валюту заемщика. Возврат же предоставленных средств

¹⁴⁰ См.: *Нобель П.* Schweizerisches Finanzmarktrecht und internationale Standards [= Швейцарское финансовое право и международные стандарты] / пер. с нем. Н. Сироткина, Ю. Волобуева, В. Иванова ; науч. ред. И. Г. Хубер. 2-е русскояз. изд. М. : Инфотропик Медиа, 2012. П. 147.

¹⁴¹ См.: *Акопян О. А., Бевеликова Н. М., Беликова К. М.* и др. БРИКС: контуры многополярного мира : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Юриспруденция, 2015.

осуществляется путем выкупа национальной валюты страной-должником. Подобная схема, как отмечают специалисты, не преследует цели извлечения прибыли¹⁴².

Вместе с тем категория средств в иностранной валюте валютами иностранных государств в наличной и безналичной формах, а также международными денежными или расчетными единицами не исчерпывается. К таким средствам относятся и иные ценности: остатки на обезличенных металлических счетах в золоте; депозиты с первоначальным сроком погашения до одного года включительно (в том числе депозиты в золоте) в иностранных центральных банках, в Банке международных расчетов и кредитных организациях — нерезидентах; долговые ценные бумаги, выпущенные нерезидентами; кредиты, предоставленные в рамках сделок обратного репо, и прочие финансовые требования к нерезидентам с первоначальным сроком погашения до одного года включительно. Указанные ценности отнесены отдельными авторами к разряду так называемых прочих резервных активов¹⁴³.

В п. 2.7 приказа Банка России от 01.11.1996 № 02-400 «О введении в действие Положения “О совершении кредитными организациями операций с драгоценными металлами на территории Российской Федерации и порядке проведения банковских операций с драгоценными металлами”»¹⁴⁴ обезличенные металлические счета определены как счета, открываемые кредитной организацией для учета драгоценных металлов без указания индивидуальных признаков и осуществления операций по их привлечению и размещению. Имеется суждение, что обезличенный металлический счет предназначен для зачисления, хранения и списания драгоценных металлов без фиксации их индивидуальных признаков. При получении драгоценных металлов со счета в физической форме клиент не вправе требовать выдачи слитков металлов с определенными индивидуальными

¹⁴² См., напр.: *Сафина О. А.* Реформирование универсального механизма правового регулирования кредитно-денежных и расчетных отношений // Юрист-международник. 2004. № 4.

¹⁴³ См.: *Шапалов М. А., Никифорова С. Т., Слесарев С. А.* Комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (постатейный). Подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2016.

¹⁴⁴ См.: Вестник Банка России. 1996. № 61.

характеристиками (например, именно тех слитков, которые были переданы банку). Выбор конкретных слитков, предлагаемых клиенту, производится банком по своему усмотрению¹⁴⁵. Весьма интересной как в теоретическом, так и в практическом плане, по мнению М. А. Зинковского, является конструкция договора обезличенного металлического счета. Главными его особенностями является то, что понятие «обезличенный» относится к предмету данного договора — драгоценному металлу в обезличенной форме, а договор именуется металлическим счетом, поскольку операции производятся с драгоценными металлами. Фактически в данном случае речь идет о безналичном драгоценном металле, учитываемом на специальном счете, имеющем обезличенную форму. У металла в этом случае отсутствуют индивидуальные признаки (наименование, количество ценностей, проба, производитель, серийный номер и др.), однако такой металл имеет количественную характеристику массы металла (для монет — количество в штуках) и стоимостную балансовую оценку¹⁴⁶.

Отметим, что из всех драгоценных металлов как средство в иностранной валюте позиционируется только золото. Соответственно, остатки на обезличенных счетах в других драгоценных металлах, определенных в ст. 1 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях, а именно в серебре, платине и металлах платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий), из круга интересующих нас ценностей следует исключить.

Депозиты с первоначальным сроком погашения до одного года включительно (в том числе депозиты в золоте) также относятся к средствам в иностранной валюте при условии, что они размещены в иностранных центральных банках, в Банке международных расчетов или кредитных организациях — нерезидентах. К средствам в иностранной валюте относятся и кредиты, предоставленные в рамках сделок обратного репо, и прочие финансовые требования к нерезидентам с первоначальным сроком погашения также до одного года. В данном случае определяющими являются те факты, что стороной

¹⁴⁵ См.: Карпов М. В. Правовые особенности обезличенных металлических счетов // Законодательство и экономика. 2005. № 11.

¹⁴⁶ См.: Зинковский М. А. Правовая природа договора обезличенного металлического счета // Юрист. 2009. № 1.

соответствующих финансовых обязательств должна выступать кредитная организация — нерезидент, а срок их исполнения не должен превышать одного года. Долгосрочные обязательства, очевидно, не позволят оперативно распорядиться финансовыми средствами, поэтому к интересующим нас средствам в иностранной валюте они не относятся. Финансовые требования Банка России и Правительства РФ к резидентам, выраженные в иностранной валюте, также не включаются в состав золотовалютных резервов Российской Федерации.

Как средство в иностранной валюте также рассматриваются долговые ценные бумаги, выпущенные нерезидентами. Представляется, что в качестве таковых следует расценивать внешние ценные бумаги, признаваемые валютными ценностями для целей валютного регулирования и валютного контроля. Согласно ст. 1 Закона о валютном регулировании и валютном контроле к ним относятся ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не являющиеся внутренними ценными бумагами. В свою очередь, к последним относятся: эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и выпуск которых зарегистрирован в Российской Федерации; иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты Российской Федерации, выпущенные на территории Российской Федерации. Ключевым при определении внешнего характера ценной бумаги является нерезидентный статус ее эмитента и наличие у держателя права на получение иностранной валюты. Примером такой ценной бумаги может служить вексель, номинированный в иностранной валюте, выданный нерезидентом и предусматривающий погашение в иностранной валюте¹⁴⁷.

Часть Фонда национального благосостояния, номинированная в иностранной валюте и размещенная Правительством РФ на счетах в Банке России, которая инвестируется им в иностранные финансовые активы, также является субэлементом золотовалютных резервов Российской Федерации. Согласно ст. 96.10 БК Фонд национального благосостояния представляет собой часть

¹⁴⁷ См.: Зайцева С. Н. К вопросу про внешние ценные бумаги // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2011. № 15. С. 27–32.

средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета ПФР.

4. Наконец, четвертый элемент золотовалютных резервов Российской Федерации составляют авуары золота. Такие авуары должны храниться властями исключительно в виде монетарного золота в целях реализации возможности оперативной продажи и поставки на рынки золотых слитков. На это, в частности, указывают Руководящие принципы управления валютными резервами¹⁴⁸.

В обстоятельной работе И. И. Кучерова, посвященной монетарным металлам, отмечается, что сама семантика слова «монетарный» (от лат. — *moneta*, фр. — *monetaire*) указывает на что-либо, имеющее отношение к деньгам и денежному обращению. Если же предмет из драгоценного металла не имеет отношения к названным институтам, то его нельзя причислять к монетарным. Главными свойствами драгоценного металла, позволяющими определить его ценность, очевидно, являются лигатурная масса и химическая чистота. Проба указывает на количество массовых долей химически чистого драгоценного металла на 1 000 массовых долей его лигатуры, т. е. сплава. По общему правилу к монетарным могут быть отнесены лишь так называемые аффинированные, т. е. прошедшие соответствующую очистку, драгоценные металлы¹⁴⁹.

В уже упомянутой нами ст. 1 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях определено, что аффинаж драгоценных металлов представляет собой деятельность специализированных (аффинажных) организаций, включенных в соответствующий перечень, утвержденный Правительством РФ, по очистке таких металлов от примесей и сопутствующих компонентов с доведением их до определенного содержания. В частности, аффинированное золото должно содержать на 1 000 массовых долей сплава не менее 995 долей этого драгоценного металла. Таким образом, к состоянию и

¹⁴⁸ См.: Международный валютный фонд : сайт. URL: <https://www.imf.org/external/np/mae/ferm/rus/guider.pdf> (дата обращения: 01.07.2017).

¹⁴⁹ См.: Кучеров И. И. Монетарные металлы и тезаврация // Деньги и кредит. 2016. № 5. С. 64–65.

виду аккумулируемого драгоценного металла предъявляются исключительно высокие требования, поэтому золото, не соответствующее им по каким-либо критериям, не может использоваться при формировании золотовалютных резервов Российской Федерации.

Далее остается выяснить, какой вид должны иметь предметы из монетарного золота, чтобы входить в состав золотовалютных резервов. Согласно ст. 8 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях золотой запас Российской Федерации состоит из аффинированного золота в слитках. На официальном сайте Банка России рассматриваемый элемент золотовалютных резервов определен как принадлежащие Банку России и Правительству РФ стандартные золотые слитки и монеты, изготовленные из золота с пробой металла не ниже 995/1 000. При этом в данную категорию включается как золото, находящееся в хранилище, так и золото, находящееся в пути и на ответственном хранении, в том числе за границей.

Чтобы определить признаки стандартных слитков, следует обратиться к международным стандартам качества. Примером могут служить стандарты, принятые Лондонской ассоциацией участников рынка драгоценных металлов и участниками Лондонского рынка платины и палладия. Так, у слитков стандарта «*London good delivery*» масса чистого золота в слитке должна составлять от 350 до 450 тройских унций (от 10 886 до 13 754 граммов), при этом вес каждого слитка должен быть выражен в тройских унциях и кратным 0,025 унции. Чистота металла должна быть не ниже 995 долей химически чистого золота на 1 000 долей лигатурной массы. На слитке обязательно должны присутствовать специальные отметки, к числу которых относятся: серийный номер, проба, клеймо изготовителя и год его изготовления. На слитке, в свою очередь, не должно быть пор, углублений и прочих недостатков. Кроме того, он должен быть удобен для переноски и складирования¹⁵⁰. Такое золото обладает не просто ликвидностью, а международной ликвидностью, поэтому может опосредовать получение кредита или служить «платежным средством» в рамках международных финансовых

¹⁵⁰ См.: Организация торговли драгоценными металлами : прикладное пособие. М., 1996. С. 18–19.

отношений¹⁵¹. В этом, собственно, и проявляется монетарное назначение золотых слитков.

Что касается монет, то начиная с 1 июня 2010 г. соответствующие предметы, обладающие определенными характеристиками, также включаются в состав монетарного золота. В этой связи Банком России отмечается, что такие монеты должны быть изготовлены из золота с содержанием химически чистого металла 999/1 000¹⁵². В отличие от стандартных слитков золота золотые монеты могут непосредственно использоваться в качестве законных платежных средств.

Примечательно, что в общей совокупности мировых золотовалютных резервов доля монетарного золота существенно меньше доли активов в иностранной валюте, хотя в отличие от последних золото не подвержено кредитным рискам и не является долговым обязательством какого-либо эмитента, а, следовательно, его цена не зависит от финансового положения последнего. В данном случае, однако, необходимо иметь в виду, что золото — это товар, стоимость которого зависит от мировой конъюнктуры. При снижении цены на золото на мировом рынке совокупная стоимость золотовалютных резервов уменьшается.

В Российской Федерации стоимость активов в иностранной валюте также существенно преобладает над общей стоимостью монетарного золота. При этом следует отметить, что ряд стран (США, Германия, Франция, Китай, Швейцария, Япония, Индия) имеют весьма значительные его показатели в составе своих резервов.

¹⁵¹ См.: Кучеров И. И. Монетарные металлы и тезаврация. С. 70.

¹⁵² См.: Информация Банка России // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/press/pr.aspx?file=100527_1757414.htm (дата обращения: 01.04.2017).

§ 3. Органы государства, уполномоченные на управление золотовалютными резервами Российской Федерации, их компетенция

В соответствии с Руководящими принципами управления валютными резервами управление резервами есть не что иное, как процесс, обеспечивающий наличие государственных иностранных активов в распоряжении соответствующих органов и под контролем последних для решения определенного круга задач, стоящих перед государством. Принято полагать, что не только лишь наличие существенного объема золотовалютных резервов является свидетельством стабильности государства и фактором обеспечения финансовой устойчивости — на это в равной степени влияет и их оптимальная структура, и особенно эффективность в их управлении¹⁵³. Государство, таким образом, поставило перед уполномоченными органами непростую задачу, которая заключается в необходимости как сохранения имеющихся объемов золотовалютных резервов, так и их увеличения.

Основной целью деятельности по управлению золотовалютными резервами является обеспечение оптимального сочетания сохранности, ликвидности и доходности составляющих их резервных активов¹⁵⁴. При этом основные целевые ориентиры в этой части, как мы уже знаем, включаются в Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, разрабатываемые Банком России во взаимодействии с Правительством РФ в соответствии с п. 1 ст. 18 Закона о Банке России. В данном случае следует иметь в виду, что получение прибыли не является целью Банка России, что, вероятно, способно ограничить его возможности по использованию отдельных финансовых инструментов при управлении золотовалютными резервами. Тем не менее задача обеспечения сохранности и ликвидности золотовалютных резервов является первостепенной по отношению к задаче достижения максимальной доходности. Степень сохранности резервных активов определяется величиной кредитного, правового,

¹⁵³ См.: *Выборова Е. Н.* Указ. соч. С. 74.

¹⁵⁴ См.: Информация Банка России // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=030130_0942_zol-rezerv.htm (дата обращения: 01.04.2017).

процентного, рыночного и операционного рисков, а ликвидность — величиной риска неликвидности финансового инструмента и рынка. Доходность резервных активов представляет собой совокупную прибыль от вложенных средств в процентах годовых, в разбивке по резервным валютам и резервным портфелям¹⁵⁵.

Представляется, что возможность решения тех или иных государственных задач посредством накопления и использования золотовалютных резервов зависит, в том числе от выработки надежных и эффективных методов управления ими. В противном случае способность к укреплению финансовой устойчивости страны в целом и возможность ликвидации отдельных негативных последствий от экономических шоков в частности могут быть поставлены под сомнение. Ненадлежащие методы управления золотовалютными резервами способны не только существенно ограничить возможности государства в противостоянии финансовым кризисам, но и вовсе усугубить их последствия. В таком случае значительные финансовые и репутационные потери государства практически неизбежны.

Подходы к управлению золотовалютными резервами вырабатываются с учетом самых различных факторов, включая состояние платежного баланса, объем платежей по внешнему долгу, запас ликвидности в стране, изменение стоимости валютных резервов и т. д. Эти подходы не только имеют значение для денежно-кредитного регулирования, но также сказываются на международной ликвидности государства и его стратегическом векторе развития¹⁵⁶. Однако, как и в случае с критериями достаточности золотовалютных резервов, единых методов управления, которые были бы признаны универсальными в любой ситуации и для любой страны, не выработано.

Учитывая, что Руководящие принципы управления валютными резервами являются единственным признанным государствами — членами МВФ международным актом, содержащим основополагающие ориентиры, связанные с управлением золотовалютными резервами, считаем важным рассмотреть его

¹⁵⁵ См.: Петрикова Е. М., Петрикова С. М. Указ. соч. С. 49–59.

¹⁵⁶ См.: Тогужева И. З., Кайтмазов В. А. Указ. соч.

ключевые положения и возможные аналогии с действующим законодательством Российской Федерации в соответствующей части. При этом необходимо отметить, что положения указанного международного документа не носят обязательного характера и применяются государствами — членами МВФ исключительно на добровольных началах.

Руководящие принципы управления валютными резервами закрепили следующие положения, в том числе по части правового регулирования, которые государствам следует принимать во внимание:

1. Принцип «Цели, охват и координация управления резервами» (*«Reserve Management Objectives, Scope, and Coordination»*) базируется, в частности, на следующих идеях:

а) управление резервами составляет официальную экономическую политику государства;

б) при управлении резервами следует стремиться к повышению стоимости резервов и при этом учитывать риски ликвидности, рыночные и кредитные риски, а также предусмотреть возможность оперативного использования резервов в случае острой нужды;

в) резервы должны состоять из официальных иностранных активов, имеющих в распоряжении и находящихся под контролем органов денежно-кредитного регулирования, и предусматривать возможность их оперативного использования. Авуары золота должны состоять исключительно из монетарного золота;

г) стратегия управления резервами должна обуславливаться конкретными целями и обстоятельствами, в силу которых осуществляется их формирование и использование.

2. Принцип «Прозрачность и подотчетность» (*«Transparency and Accountability»*) заключается в том, что:

а) необходимо четко разграничивать права, обязанности и цели финансовых органов, отвечающих за управление резервами. Механизмы управления должны предаваться гласности и сопровождаться соответствующими пояснениями;

б) роль и полномочия уполномоченных органов, осуществляющих функции по управлению резервами, должны быть нормативно определены;

в) общие принципы, регулирующие отношения органа по управлению резервами с контрагентами, должны предаваться гласности. Раскрытие соответствующей информации укрепляет доверие общественности к политике, целям и результатам в области управления резервами, свидетельствует об объективности и беспристрастности такого управления и обычно производится в годовых отчетах органов, осуществляющих управление резервами. Важны, однако, и соображения конфиденциальности — подробности операций, которые могут подорвать способность органа по управлению резервами проводить эффективные операции на рынке, раскрывать не следует;

г) информация об официальных валютных резервах должна публиковаться по заранее объявленному графику в целях принятия осведомленных решений в государственном и частном секторах как на внутреннем, так и на мировом финансовых рынках.

3. Принцип «Институциональные основы» (*«Institutional Framework»*) закрепляет, в частности, что механизмы управления резервами (в том числе полномочия соответствующих органов) должны быть определены законодательно. Особенно это актуально в государствах, где ответственность и функции по их управлению распределены между несколькими субъектами.

4. Принципы «Основы управления рисками» (*«Risk Management Framework»*) и «Роль эффективных рынков» (*«The Role of Efficient Markets»*) свидетельствуют о необходимости чуткого подхода к управлению рисками в процессе деятельности по управлению резервами, а также о целесообразности проведения в рамках этой деятельности операций непосредственно на тех рынках, где будет обеспечена их максимальная надежность и эффективность. Следует признать, что в рамках настоящей работы два указанных принципа не представляют существенного интереса, поскольку содержат частные рекомендации в отношении административных процессов и механизмов, применяемых органами управления

резервами, в связи с чем считаем позволительным не останавливаться на их содержании подробно.

Ранее мы уже обращали внимание на особенности сложившегося отечественного правового регулирования золотовалютных резервов и выяснили, что их структура является двухкомпонентной. При этом в отношении ценностей Госфонда России, составляющих часть золотовалютных резервов Российской Федерации, непосредственное управление осуществляется Минфином России, а в отношении золотовалютных резервов Банка России Банком России самостоятельно. В этой связи рассмотрим соответствующую компетенцию указанных субъектов.

Правовой статус Госфонда России и золотого запаса Российской Федерации подробно определен в Законе о драгоценных металлах и драгоценных камнях, согласно п. 1 ст. 6 которого Госфонд России является частью золотовалютных резервов Российской Федерации и представляет собой совокупность полученных из определенных источников драгоценных металлов, драгоценных камней и полученных из них изделий (далее — ценности).

В составе ценностей Госфонда России драгоценными металлами согласно ст. 1 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях определены золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий) в любом состоянии и виде. В свою очередь, драгоценными камнями признаются природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры и александриты, природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде, а также уникальные янтарные образования, приравненные к драгоценным камням в установленном порядке. Ценности, зачисленные в Госфонд России, являются федеральной собственностью.

Предназначением Госфонда России согласно абз. 2 п. 1 ст. 6 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях является обеспечение производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей Российской Федерации. Решения о пополнении и расходовании его ценностей принимаются непосредственно Президентом РФ и Правительством РФ.

При этом специалистами предполагается, что расходование ценностей Госфонда России должно быть мерой исключительной, направленной на решение проблем национальной экономики¹⁵⁷.

Порядок формирования Госфонда России, отпуска из него ценностей, а также порядок оплаты ценностей, приобретаемых и отпускаемых из указанного Фонда, определены Положением о Госфонде России.

Структурными элементами Госфонда России являются ценности Алмазного фонда Российской Федерации (далее — Алмазный фонд), ценности золотого запаса Российской Федерации, а также прочие ценности Госфонда России. Алмазный фонд представляет собой собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также собрание уникальных ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней. Несмотря на существенный вклад Алмазного фонда в формирование исторического, художественного, научного и материального наследия государства, входящие в него ценности не представляют для нас существенного интереса, поскольку могут быть использованы исключительно в целях экспонирования или научного изучения и, следовательно, в структуру золотовалютных резервов Российской Федерации не входят. Прочие ценности Госфонда России, которые не включаются в Алмазный фонд и золотой запас Российской Федерации, в состав золотовалютных резервов Российской Федерации также не могут быть включены, и, соответственно, фокусом нашего научного интереса не охватываются.

Золотой запас Российской Федерации, состоящий из аффинированного золота в слитках, который, как известно, включается в состав золотовалютных резервов Российской Федерации, напротив, представляет большой интерес. Он призван обеспечивать реализацию финансовой политики государства и удовлетворять его экстренные потребности при чрезвычайных ситуациях.

¹⁵⁷ См.: Янкевич С. В. Правовое регулирование доходов от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней // *Налоги*. 2013. № 13. С. 25–27.

Зачастую именно золотой запас страны служит так называемой «подушкой безопасности» — гарантией ее финансовой стабильности во времена экономических кризисов. В последнее время роль этого резервного актива лишь усиливается. Несмотря на то, что золото утратило свои денежные функции и перешло в категорию «товар», его уникальные свойства никуда не делись¹⁵⁸.

Золотой запас Российской Федерации распадается на два основных компонента, а именно:

1) золотой запас, хранящийся в Банке России. Решение о расходовании этой части золотого запаса Российской Федерации принимается Банком России после согласования с Правительством РФ. Отчет о состоянии указанной части золотого запаса Российской Федерации представляется Банком России Государственной Думе Федерального Собрания РФ как составная часть доклада Председателя Банка России о его деятельности;

2) золотой запас, находящийся в Госфонде России, хранение ценностей которого, как мы уже выяснили, осуществляется Гохраном России. Решение о расходовании данной части золотого запаса Российской Федерации принимается Президентом РФ на основании мотивированного представления Председателя Правительства РФ с внесением соответствующих изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Здесь считаем важным обратить внимание на правовую неопределенность, выявленную Н. А. Поветкиной¹⁵⁹. По ее мнению, остается неясным, являются ли исчерпывающими цели использования золотого запаса, определенные в п. 1 ст. 8 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях, или нет, ведь одна из его частей хранится в Банке России, учитывается на его счетах и им же принимается решение о расходовании. Представляется, что цели использования этой части золотого запаса должны также коррелировать с целями деятельности Банка России, изложенными в ст. 3 Закона о Банке России, поскольку управление золотовалютными резервами Банка России может осуществляться, как

¹⁵⁸ См.: *Паршина Л. Н.* Роль золота в резервах стран // *Финансы и кредит.* 2016. № 23. С. 2–8.

¹⁵⁹ См.: *Поветкина Н. А.* Проблемы правовой квалификации золотовалютных резервов (запасов) Российской Федерации ... С. 28–37.

представляется, исключительно в рамках этих целей. В. Ю. Катасонов отмечает, что часть золотого запаса, которая находится на счетах Банка России, предназначается для надлежащей реализации финансовой политики государства, а часть, которая находится на счетах Минфина России, призвана непосредственно удовлетворять экстренные потребности Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях¹⁶⁰. Определенная логика в подобном толковании приведенных выше нормативно-правовых положений, несомненно, присутствует. Однако законодательное определение всех целей использования золотого запаса все еще остается незавершенным.

Необходимо отметить, что Госфонд России находится в непосредственном управлении Гохрана России, что подтверждается в приказе Минфина России от 30.05.2011 № 196 «Об утверждении Устава федерального казенного учреждения “Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации”»¹⁶¹. Предметом деятельности Гохрана России являются формирование, учет, хранение, обеспечение сохранности ценностей Госфонда России, а также их отпуск.

Вторая часть золотовалютных резервов Российской Федерации, как указано выше, находится в ведении Банка России. В соответствии со ст. 2 Закона о Банке России Банк России в целях и порядке, предусмотренных данным Законом, осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России. Такое имущество является федеральной собственностью, а его изъятие и обременение обязательствами без согласия Банка России не допускается, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Кроме того, согласно п. 7 ст. 4 указанного законодательного акта одной из функций Банка России является осуществление эффективного управления

¹⁶⁰ См.: Катасонов В. Ю. Золото в экономике и политике России : монография. М. : Анкил, 2009.

¹⁶¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

золотовалютными резервами Банка России. Таким образом, в соответствии с обозначенными нормами рассматриваемая часть золотовалютных резервов Российской Федерации определена как золотовалютные резервы Банка России (международные резервы согласно зарубежной терминологии). Как отмечает А. И. Ольшаный, для достижения эффективности в управлении золотовалютными резервами Банк России применяет комплексную систему управления рисками, в том числе предусматривающую использование только высоконадежных инструментов финансового рынка, а также предъявление высоких требований к своим иностранным контрагентам. Так, в целях повышения эффективности управления золотовалютными резервами Банк России заключает двусторонние соглашения с национальными банками других государств (см., например, Соглашение об организации корреспондентских отношений между Центральным банком Российской Федерации и Национальным Банком Казахстана¹⁶², заключенное в г. Москве 17 июля 1997 г.). Кроме того, решения, способствующие повышению эффективности управления золотовалютными резервами, возможно найти посредством осмысления зарубежных практик¹⁶³. Таким образом, Банк России осуществляет управление золотовалютными резервами в соответствии с международными стандартами, правилами и лучшими зарубежными практиками, действующим законодательством, принятыми Советом директоров Банка России «Основными принципами управления валютными резервами Банка России», а также нормами и процедурами, предусмотренными другими регламентирующими актами Банка России.

Необходимо отметить, что в свое время некоторая абстрактность формулировки п. 7 ст. 4 Закона о Банке России, выражающаяся в сугубо оценочном характере термина «эффективный», послужила предметом широкой дискуссии и впоследствии законодательной инициативы. Так, в марте 2011 г. в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 513624-5 «О дополнении статьей 50¹ Федерального закона “О Центральном банке

¹⁶² См.: Вестник Банка России. 1997. № 46.

¹⁶³ См.: *Ольшаный А. И.* Международные резервные активы Российской Федерации: проблемы и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2009. № 1. С. 93–110.

Российской Федерации (Банке России)»¹⁶⁴, предусматривавший запрет на покупку Банком России ценных бумаг государств, в которых достигнут высокий уровень государственного долга (100 % от ВВП), и требование об обязательной продаже таких бумаг в 90-дневный срок при достижении особо высокого уровня государственного долга в стране-эмитенте (120 % от ВВП). В пояснительной записке к данному законопроекту, в частности, указывалось, что оценка эффективности управления золотовалютными резервами затруднена из-за низкого уровня информационной открытости Банка России, а нормативным актом, устанавливающим правила управления золотовалютными резервами Банка России, являются утверждаемые Советом директоров Банка России «Основные принципы управления золотовалютными резервами Банка России», носящие закрытый характер. Впоследствии данный законопроект был отклонен в первом чтении ввиду того, что для выполнения функции эффективного управления золотовалютными резервами Банку России необходимо иметь возможность оперативного реагирования на изменяющиеся внешнеэкономические условия. Ограничения, относящиеся к отдельным классам активов, конкретные параметры сделок и операций с ними утверждаются внутренними документами Банка России (см. письмо Банка России от 26.04.2011 № 011-31/1675 «О проекте федерального закона № 513624-5 “О дополнении статьей 50¹ Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”»¹⁶⁵). Указанные документы определяют инвестиционную стратегию Банка России. В свою очередь, установление конкретных механизмов управления золотовалютными резервами на уровне федерального закона значительно снизит, а в отдельных случаях полностью исключит возможность Банка России принимать оперативные решения в зависимости от складывающейся мировой экономической ситуации.

Следует отметить, что в Законе о Банке России или нормативных актах Банка России не содержится положений, определяющих назначение золотовалютных

¹⁶⁴ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶⁵ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

резервов Банка России. Однако полагаем, что оно идентично целям деятельности Банка России, которыми являются защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы, развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение его стабильности. При этом защита и обеспечение устойчивости рубля имеет в данном случае приоритетное значение, о чем свидетельствует, в частности, практика проведения валютных интервенций. Отметим, что управление активами Банка России в золоте осуществляется отдельно от управления резервными валютными активами Банка России¹⁶⁶.

Банк России, согласно ч. 3 ст. 46 Закона о Банке России, при управлении золотовалютными резервами вправе осуществлять банковские операции и иные сделки с международными организациями, иностранными центральными (национальными) банками и иными иностранными юридическими лицами в иностранной валюте и драгоценных металлах. Таким образом, в целях управления золотовалютными резервами Банк России вправе, например, открывать счета в иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств¹⁶⁷. В ч. 2 ст. 23 Закона о Банке России особо подчеркивается, что Банк России осуществляет операции с золотовалютными резервами без взимания комиссионного вознаграждения. Кроме того, при управлении золотовалютными резервами Банк России обязан обеспечить разделение полномочий между заместителями Председателя Банка России, руководителями самостоятельных структурных подразделений для предотвращения и выявления возможных конфликтов интересов.

Как видим, Закон о Банке России содержит два принципа управления Банком России его резервными активами — принцип эффективности управления и принцип предотвращения, выявления и управления конфликтами интересов. Однако в отчетных документах Банка России (например, в его годовых отчетах)

¹⁶⁶ См.: Годовой отчет Банка России за 2014 год // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: https://www.cbr.ru/publ/God/ar_2014.pdf (дата обращения: 01.04.2017).

¹⁶⁷ См.: Шаповалов М. А., Никифорова С. Т., Слесарев С. А. Указ. соч.

содержатся и иные положения по части управления резервными активами, которые могут быть сформулированы в виде отдельных принципов, а именно:

1) принцип обеспечения оптимального сочетания сохранности ликвидности и доходности резервных валютных активов;

2) принцип применения комплексной системы управления рисками, основанной на использовании высоконадежных инструментов финансового рынка, предъявления высоких требований к надежности контрагентов и ограничения рисков в зависимости от оценок их кредитоспособности, а также проведения операций в соответствии с защищающими интересы Банка России договорами, заключенными с иностранными контрагентами;

3) принцип использования как краткосрочных, так и долгосрочных финансовых инструментов;

4) принцип отдельного управления активами Банка России в золоте и управления резервными валютными активами Банка России;

5) принцип учета текущей конъюнктуры мирового финансового рынка и прогнозов ее развития при принятии инвестиционных решений¹⁶⁸.

По мнению отдельных авторов, перечисленные принципы заслуживают законодательного закрепления¹⁶⁹. Полагаем, что в целом с этой идеей можно согласиться.

На основании изложенного в данном параграфе отметим, что в управлении Минфина России (в отношении ценностей Госфонда России) и Банка России находятся разные элементы, составляющие золотовалютные резервы Российской Федерации. При этом примечательно, что в сравнении с Госфондом России под управлением Банка России находится более широкий круг элементов, составляющих золотовалютные резервы Российской Федерации, однако нормативно-правовое регулирование первого представляется более детальным. Во всяком случае в законодательстве зафиксированы положения, регламентирующие понятие, состав и структуру Госфонда России, порядок

¹⁶⁸ Годовой отчет Банка России // Центральный банк Российской Федерации : сайт.
URL: <http://www.cbr.ru/publ/?PrtId=god> (дата обращения: 01.06.2018).

¹⁶⁹ См., напр.: Андрианов В. Указ. соч.

формирования и отпуска из него ценностей, а также их учет, хранение и обеспечение сохранности. Отдельные положения посвящены золотому запасу Российской Федерации. Нормативное регулирование золотовалютных резервов Банка России при этом исчерпывается Законом о Банке России.

Также присутствует еще одно отличие, заключающееся в неодинаковой связи рассматриваемых частей золотовалютных резервов Российской Федерации с федеральным бюджетом. Так, в соответствии с абз. 2 ст. 93¹ БК средства, полученные от реализации ценностей Госфонда России, предназначены для погашения дефицита федерального бюджета (не являются источниками его доходов) и подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100 %. В свою очередь, средства, полученные в результате управления золотовалютными резервами Банка России, являются прибылью Банка России, 75 % от которой, согласно абз. 2 п. 2 ст. 51 БК и ч. 1 ст. 26 Закона о Банке России, по общему правилу подлежит перечислению в федеральный бюджет (в качестве неналогового дохода).

Кроме того, обращает на себя внимание и различие в подходах к раскрытию информации в отношении золотовалютных резервов Российской Федерации, практикуемых государственными органами, имеющими полномочия по их управлению. Банк России размещает статистические данные, информационные материалы, документы разъяснительного характера и иную информацию о золотовалютных резервах посредством опубликования соответствующих сведений и документов на своем официальном сайте в сети «Интернет». На официальных сайтах Минфина России и Гохрана России, напротив, подробной информации о золотовалютных резервах и их состоянии не обнаруживается.

§ 4. Особенности формирования, хранения (учета) и использования золотовалютных резервов Российской Федерации

Для уяснения финансово-правовой сущности золотовалютных резервов Российской Федерации определяющим является рассмотрение вопросов их формирования, хранения (учета) и использования. При этом формирование золотовалютных резервов в самом общем виде сводится к привлечению (фондированию) составляющих их ценностей посредством обретения последних способом, определенным в законодательстве. Хранение (учет) золотовалютных резервов предполагает применение уполномоченными органами специальных средств, в том числе нормативно-правового характера, направленных на обеспечение сохранности составляющих их ценностей, а также функционирование системы контроля корректности и полноты сведений об их состоянии. Наконец, использование золотовалютных резервов сводится к их тому или иному употреблению, в том числе расходованию в соответствии с функциональным предназначением.

Тематика настоящей работы, в свою очередь, предполагает подробное рассмотрение порядка формирования, хранения (учета) и использования золотовалютных резервов как в целом, так и в части отдельных составляющих их элементов, а также присущих им особенностей.

С учетом того что золотовалютные резервы определены нами как разновидность публичных финансовых фондов, вполне можно было бы предположить, что способы их формирования идентичны тем, которые применяются, например, при формировании бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Так, в ст. 39 БК определено, что доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. При этом согласно ст. 40 БК доходы от федеральных налогов и сборов, региональных налогов, местных налогов и сборов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей,

других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства.

В этой связи отдельные специалисты отмечают, что деятельность по формированию доходной части бюджета непосредственно сопряжена с организацией движения потоков денежных средств, их переводом от одного субъекта к другому. Процесс аккумулирования доходов федерального бюджета представляет собой управление поступающими на единый казначейский счет федерального бюджета потоками денежных средств. Стабилизация платежного механизма исполнения денежных, в том числе налоговых, обязанностей перед бюджетами играет огромную роль в системе управления публичными финансами, так как формируемые бюджетные средства и обеспечивают всю финансовую деятельность государства¹⁷⁰. При этом автор приведенного тезиса указывает, что ей воспринята позиция, касающаяся разграничения правовой природы денежных обязательств и денежных обязанностей И. И. Кучерова, утверждающего, что исполнение таких (денежных) обязанностей позволяет удовлетворять фискальные притязания государства и формировать публичные фонды денежных средств¹⁷¹. Государственные внебюджетные фонды формируются сходным образом посредством аккумулирования денежных средств, поступающих в форме обязательных неналоговых платежей — страховых взносов¹⁷². Таким образом, можно сделать вывод, что формирование бюджетов и государственных внебюджетных фондов основывается на аккумулировании денежных средств, поступающих в форме бюджетных (налоговых и неналоговых) платежей. Эти платежи поступают от организаций и граждан в процессе исполнения ими своих денежных обязанностей и обязательств, предусмотренных налоговым и иным законодательством. Из этих платежей, выраженных в национальной валюте, т. е. в

¹⁷⁰ См.: *Хазова Е. В.* Система бюджетных платежей как инструмент формирования доходной части федерального бюджета // *Финансовое право*. 2014. № 5. С. 38–42.

¹⁷¹ *Кучеров И. И.* Правовые признаки денежных обязанностей и их отличие от денежных обязательств // *Финансовое право*. 2012. № 1. С. 12–18.

¹⁷² Подробнее см.: *Ногина О. А.* Проблемы правового регулирования управления финансовыми средствами государственных внебюджетных фондов // *Финансовое право*. 2005. № 1.

рублях, и формируются доходы бюджетов, из которых, собственно, и складываются рассматриваемые публичные фонды денежных средств.

Однако, как мы выяснили, золотовалютные резервы не включают в себя элементы, выраженные в национальной валюте, поскольку состоят из иностранной валюты, финансовых активов, в ней номинированных, а также монетарного золота. Следовательно, непосредственное формирование таких резервов не происходит посредством аккумулирования бюджетных платежей. Это обстоятельство указывает на наличие существенных особенностей в механизме формирования золотовалютных резервов. При этом ключевая особенность сводится к тому, что их формирование предполагает конвертацию (обмен) денежных средств, выраженных в национальной валюте, на валюту иностранных государств, а также приобретение иных ценностей. Так, к примеру, согласно п. 3 ст. 96¹¹ БК средства Фонда национального благосостояния, которые по общему правилу выражены в национальной валюте, могут размещаться в иностранную валюту и в определенные виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте, включая долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков, долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами и т. д. Такое размещение осуществляется Минфином России в рамках деятельности по управлению средствами этих фондов.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния»¹⁷³ размещение средств Фонда национального благосостояния может осуществляться путем приобретения за счет его средств только определенной иностранной валюты, а именно долларов США, евро, фунтов стерлингов, австралийских и канадских долларов, швейцарских франков и японских йен¹⁷⁴, и размещения такой

¹⁷³ См.: СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 270.

¹⁷⁴ Приказом Минфина России от 24.01.2008 № 24 «Об утверждении нормативной валютной структуры средств Фонда национального благосостояния, Порядка приведения фактической валютной структуры средств Фонда национального благосостояния в соответствие с нормативной валютной структурой» (Доступ из справочной

валюты на открытых для этого в Банке России банковских счетах. Указанные счета служат для учета средств Фонда национального благосостояния и открываются на основании договора банковского счета между Федеральным казначейством и Банком России. При этом стоит отметить, что упомянутая нами возможность размещения средств Фонда национального благосостояния в определенные виды финансовых активов, номинированных в указанных выше валютах (разрешенные финансовые активы), подчинена определенным требованиям. В частности, установлено, что предельные доли разрешенных финансовых активов в общем объеме размещенных средств Фонда национального благосостояния в части долговых обязательств иностранных государств может составлять до 100 %, максимальная доля долговых обязательств иностранных государственных агентств¹⁷⁵ и центральных банков — до 30 %, а долговых обязательств международных финансовых организаций — до 15 %.

Вышеназванным постановлением Правительства РФ определены требования к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, а именно требования к долговым обязательствам иностранных государств, долговым обязательствам иностранных государственных агентств и центральных банков, долговым обязательствам международных финансовых организаций. В частности, к долговым обязательствам иностранных государств, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, относятся лишь долговые обязательства в виде ценных бумаг правительств Австралии, Австрии, Бельгии, Великобритании,

правовой системы «КонсультантПлюс») утверждена нормативная валютная структура средств Фонда национального благосостояния в составе: доллары США — 45 %, евро — 45 %, фунты стерлингов — 10 %.

¹⁷⁵ В соответствии с приказом Минфина России от 24.01.2008 № 22 «Об утверждении перечня иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния» (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс») перечень иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, определен в следующем составе: Агентство государственного кредитования, Испания; Агентство финансирования автомагистралей и автострад, Австрия; Группа банков реконструкции и развития, Германия; Канадское агентство развития экспорта; Коммунальный банк Нидерландов; Общество среднесрочного финансирования сети железных дорог, Великобритания; Сельскохозяйственный рентный банк, Германия; Федеральная корпорация по ипотечному кредитованию жилищного строительства, США; Федеральная национальная ипотечная ассоциация, США; Федеральные банки кредитования жилищного строительства, США; Федеральные банки фермерского кредита, США; Фонд муниципального кредитования, Франция; Фонд обслуживания долгов системы социального обеспечения, Франция; Французский фонд ипотечного кредитования; Австрийский экспортно-импортный банк.

Германии, Дании, Ирландии, Испании, Канады, Люксембурга, Нидерландов, США, Финляндии, Франции, Швейцарии, Швеции и Японии. Размещение средств Фонда национального благосостояния в долговые обязательства иных иностранных государств допускается только на основании отдельных решений Правительства РФ.

В качестве долговых обязательств иностранных государственных агентств для целей размещения определены долговые обязательства в виде ценных бумаг организаций (юридических лиц), которые созданы в иностранных государствах, указанных выше, для осуществления функций по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом или кредитованию отдельных секторов экономики. При этом обязательным условием является подотчетность указанных организаций (юридических лиц) органам государственной власти соответствующих иностранных государств. Кроме того, Минфином России по согласованию с Банком России утверждается перечень иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния.

К долговым обязательствам иностранных центральных банков, в которые могут быть размещены средства Фонда национального благосостояния, отнесены долговые обязательства в виде ценных бумаг центральных эмиссионных банков указанных выше государств.

Наконец, к долговым обязательствам международных финансовых организаций для этих же целей отнесены долговые обязательства, в том числе оформленные ценными бумагами таких финансовых институтов, как Азиатский банк развития, Банк развития при Совете Европы, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Межамериканский банк развития, Международная финансовая корпорация, Международный банк реконструкции и развития, Северный инвестиционный банк. При этом специально оговорено, что указанные выше долговые обязательства должны соответствовать определенным требованиям. В частности, их эмитент должен иметь рейтинг долгосрочной кредитоспособности не ниже

уровня AA- по классификации рейтинговых агентств «*Fitch-Ratings*» или «*Standard & Poor's*» либо не ниже уровня Aa3 по классификации рейтингового агентства «*Moody's Investors Service*». Если эмитенту долговых обязательств указанными агентствами присвоены разные рейтинги долгосрочной кредитоспособности, то в качестве рейтинга долгосрочной кредитоспособности принимается наименьший из присвоенных. Условия выпуска и обращения долговых обязательств не должны предусматривать права эмитента осуществить досрочно их выкуп (погашение) и права владельца долговых обязательств досрочно предъявить их к выкупу (погашению) эмитентом. Номинал долговых обязательств должен являться фиксированным и выраженным в долларах США, евро, фунтах стерлингов, австралийских долларах, канадских долларах, швейцарских франках или йенах, а платежи по ним должны осуществляться в валюте номинала. Отдельно оговорено, что объем выпуска долговых обязательств, находящихся в обращении, должен составлять не менее 1 млрд дол. США для долговых обязательств, номинированных в долларах США, не менее 1 млрд евро — для долговых обязательств, номинированных в евро, и не менее 0,5 млрд фунтов стерлингов — для долговых обязательств, номинированных в фунтах стерлингов, и т. д. При этом выпуски долговых обязательств не должны предназначаться для частного (непубличного) размещения.

Относительно правового режима золотовалютных резервов, находящихся под управлением Банка России, следует обратиться к содержанию ч. 3 ст. 46 Закона о Банке России, которая содержит общее положение о том, что Банк России вправе осуществлять банковские операции и иные сделки с международными организациями, иностранными центральными (национальными) банками и иными иностранными юридическими лицами при осуществлении деятельности по управлению активами Банка России в иностранной валюте и драгоценных металлах, включая золотовалютные резервы Банка России. При этом Банк России вправе открывать и вести корреспондентские счета иностранных центральных (национальных) банков в российских рублях, осуществлять переводы денежных средств по поручениям иностранных центральных

(национальных) банков по их счетам. Посредством осуществления банковских операций и иных сделок с международными финансовыми организациями и иностранными финансовыми институтами, открытия и ведения корреспондентских счетов Банк России непосредственно и осуществляет управление золотовалютными резервами.

С точки зрения соотношения использования золотовалютных резервов, формируемых на основе средств федерального бюджета, и золотовалютных резервов, формируемых Банком России, операции последнего достаточно показательны. Так, в рамках предоставленных полномочий Банк России осуществляет функции по участию в плане финансовых операций МВФ, покупает и продает СДР, совершает иные операции с долговыми инструментами названной международной финансовой организации. При этом в качестве источника фондирования участия страны в плане финансовых операций МВФ, включая покупку СДР, используются именно золотовалютные резервы, находящиеся под управлением Банка России. Это позволяет исключить дополнительную нагрузку на федеральный бюджет, что особенно важно в условиях бюджетного дефицита. Такое использование Банком России золотовалютных резервов также исключает проблемы, связанные с резервированием средств под непредвиденные расходы, обусловленные участием в плане финансовых операций МВФ, поскольку не требует изменения соответствующих параметров федерального бюджета. По своему финансово-экономическому содержанию платежи, осуществляемые в соответствии с планом финансовых операций, предполагают приобретение финансового актива — резервной позиции в МВФ. В данном случае операции Банка России с этой международной финансовой организацией отражаются в его финансовой отчетности (балансе), что обеспечивает должную полноту и прозрачность. Средства же государства-члена, используемые для осуществления подобных финансовых операций, отражаются в составе его международных активов (валютных резервов).

Свою специфику имеет формирование «металлической» части золотовалютных резервов. Так, государственные резервы, составляющие золотой

запас, формируются за счет приобретения золота у национальных золотодобывающих предприятий или на международном рынке золота. Наша страна входит в пятерку крупнейших золотодобывающих стран мира (наряду с ЮАР, США, Канадой и Австралией) и продолжает оставаться одним из основных поставщиков золота на мировой рынок. От общемирового объема торговли золотом, составляющего порядка 3 тыс. тонн в год, на российский экспорт ежегодно приходится в среднем до 100 тонн. Золотодобывающая отрасль — одна из немногих отраслей российской промышленности, которая не испытала резкого спада за последние годы¹⁷⁶. Таким образом, Российская Федерация имеет собственные источники формирования золотого запаса. Анализ развития внутреннего российского рынка драгоценных металлов, и в первую очередь рынка золота, позволил отдельным авторам сделать следующие выводы:

1) при всех негативных сторонах излишней государственной опеки золотодобычи Российская империя, СССР и современная Российская Федерация всегда входили в число крупнейших производителей золота в мире;

2) государственная поддержка геологических изысканий и государственная система поддержания изыскания золотых запасов создали основу для сохранения значительного объема золотодобычи на многие годы вперед;

3) система пробирного надзора и контроля качества аффинажного золота создала высокую репутацию российскому золоту;

4) либерализация внутренних рынков драгоценных металлов, разрешения, получаемые российскими коммерческими банками на вывоз драгоценных металлов на мировые рынки, создали условия для успешного привлечения в горнодобывающую и другие отрасли производства новых значительных средств российских и зарубежных инвесторов;

5) имеющаяся материальная база и сохранившийся с прежних времен кадровый потенциал позволяют при создании благоприятных условий

¹⁷⁶ См.: Саркисянц А. Банковские операции с золотом: российский рынок // Бухгалтерия и банки. 2011. № 12. С. 31–40.

инвестирования быстро нарастить объемы производства драгоценных металлов, золотовалютные резервы страны, в частности их «золотую» составляющую;

б) золотые резервы страны на протяжении всей ее истории даже при исключительной нерациональности их использования позволяли стране держаться в числе ведущих держав мира и частично смягчали ошибки и просчеты экономической политики¹⁷⁷.

Следует заметить, что процесс формирования и использования золотого запаса несколько различается в зависимости от того, к какой части золотовалютных резервов соответствующие ценности принадлежат. К примеру, часть золотого запаса Российской Федерации, состоящая из аффинированного золота в слитках, хранящегося в Госфонде России, учитывается на счетах Минфина России. Согласно Положению о Госфонде России аффинированные драгоценные металлы, прежде всего золото в слитках, приобретаются в Госфонд России в приоритетном порядке у субъектов рынка драгоценных металлов за счет средств федерального бюджета. Так, в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на приобретение драгоценных металлов в Госфонд России, Гохран России заключает с указанными субъектами договоры купли-продажи драгоценных металлов.

Отпуск ценностей золотого запаса Российской Федерации для осуществления операций на внешнем и внутреннем рынках производится исключительно в целях проведения государственной финансовой политики и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации в чрезвычайных ситуациях. Такой отпуск осуществляется по решению Президента РФ, принимаемому на основании мотивированного представления Председателя Правительства РФ. Указанное представление должно содержать информацию о количестве и стоимости предлагаемого для отпуска золота, целях и условиях отпуска, об общем количестве золота, находящегося на хранении в Госфонде России на момент направления представления, о планируемых поступлениях золота, конкретных

¹⁷⁷ См.: Варламова С. Б. Банковские операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями / под ред. О. И. Лаврушина. М., 2013. С. 43.

направлениях расходования средств от предполагаемых операций с отпускаемым золотом, а также о фактическом исполнении предшествовавших решений Президента РФ об отпуске золота. Драгоценные металлы в аффинированном виде реализуются по рыночным ценам, определяемым с учетом цен на мировом рынке, складывающихся на биржах драгоценных металлов, организациям, представившим в порядке, установленном Минфином России, соответствующие заявки на приобретение аффинированных драгоценных металлов или на открытых аукционах, проводимых в порядке, устанавливаемом Минфином России. Средства, полученные от реализации ценностей Госфонда России, подлежат включению в состав источников финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Что касается расходования золотого запаса Российской Федерации, хранящегося в Банке России, путем реализации на внешнем рынке его части, то согласно п. 11 Указа Президента РФ от 20.09.2010 № 1137 «Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию из государств, не входящих в Евразийский экономический союз, и вывозе из Российской Федерации в эти государства драгоценных металлов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы»¹⁷⁸ соответствующие решения принимаются Банком России в порядке, согласованном с Правительством РФ.

По мнению отдельных специалистов, использование золота из государственных резервов связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, с трудностями, возникшими у страны из-за ухудшения ее платежеспособности, т. е. с отсутствием или недостаточностью валюты для оплаты товаров и услуг, полученных из других стран. Наиболее показательна в этой связи практика СССР: начиная с середины прошлого века, за два десятка лет, на внешнем рынке было продано 8,3 тыс. тонн золота, при этом в продажу поступал не только добываемый драгоценный металл, но и металл из золотого запаса. Во-вторых, использование золота может быть обусловлено принятием решения о переводе

¹⁷⁸ См.: СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4923.

золота как актива, не предполагающего получение дохода, в другой актив, способный его приносить. К примеру, валюта, полученная от продажи монетарного золота, может быть вложена в банковские депозиты либо использована на приобретение высокодоходных ценных бумаг¹⁷⁹.

Отдельное внимание следует уделить хранению ценностей золотого запаса. Согласно Правилам учета и хранения драгоценных металлов подразделениями Банка России, установленным указанием Банка России от 30.12.2014 № 3526-У «О правилах учета и хранения драгоценных металлов подразделениями Банка России»¹⁸⁰, подразделения Банка России осуществляют учет, хранение, прием, выдачу драгоценных металлов юридическим лицам, в том числе кредитным организациям, и другим подразделениям Банка России. Помещения кассового узла подразделения Банка России, в которых осуществляются хранение, прием, выдача драгоценных металлов, оснащаются техническими устройствами, предназначенными для измерений драгоценных металлов, которые должны соответствовать установленным законодательством Российской Федерации техническим требованиям. Драгоценные металлы хранятся в кладовых подразделений Банка России отдельно от банкнот и монет резервных фондов, денежной наличности и ценностей. Учет драгоценных металлов осуществляется в книгах учета драгоценных металлов кладовой. Хранение драгоценных металлов осуществляется лицами, ответственными за сохранность ценностей, а прием и выдача драгоценных металлов — кассовыми и контролирующими работниками или лицами, ответственными за сохранность ценностей.

Таким образом, особенности формирования, хранения (учета) и использования золотовалютных резервов Российской Федерации в сравнении с иными публичными финансовыми фондами обусловлены спецификой составляющих их ценностей, представленных финансовыми активами, номинированными в иностранной валюте и монетарным золотом. При этом порядок формирования, хранения (учета) и использования золотовалютных

¹⁷⁹ См.: Современный рынок золота. С. 5, 38–39.

¹⁸⁰ См.: Вестник Банка России. 2015. № 43.

резервов Российской Федерации закреплён в ряде нормативных правовых актов, которые, следует отметить, не отвечают признакам системности.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗОЛОТОВАЛЮТНЫХ РЕЗЕРВОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проведенное в предыдущих параграфах исследование позволяет выявить ряд актуальных проблем финансово-правового регулирования золотовалютных резервов Российской Федерации, которые, в свою очередь, обуславливают необходимость выработки соответствующих научно-обоснованных предложений по его совершенствованию. Учитывая данное обстоятельство, обозначим наиболее важные и заслуживающие внимания позиции, по крайней мере, те, которые, на наш взгляд, со всей очевидностью требуют корректировки соответствующего правового регулирования.

В первую очередь необходимо констатировать, что до настоящего времени системный подход в деле правового регулирования золотовалютных резервов не сложился. Не случайно, по мнению отдельных правоведов, анализ действующего законодательства позволяет прийти к выводу, что на современном этапе у законодателя нет четкой позиции относительно правовой природы золотовалютных резервов Российской Федерации, а также их состава¹⁸¹. Система официальных золотовалютных резервов в Российской Федерации, как уже не раз отмечалось, являясь общей совокупностью ценностей и единым публичным фондом высоколиквидных финансовых активов, состоит из двух частей. При этом правовое регулирование формирования, хранения (учета) и использования этих частей по факту распадается на две самостоятельные полусферы, каждая из которых представлена своими специфическими источниками. В этой связи обращает на себя внимание отсутствие общих норм, определяющих правовой режим золотовалютных резервов Российской Федерации. Это обстоятельство следует рассматривать как существенный недостаток исследуемого правового

¹⁸¹ См.: Кудлаев Д. В. Правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации // Гос-во и право. 2015. № 3. С. 118.

регулирования, поскольку необходимость закрепления таких норм обуславливается наличием ряда правовых пробелов общего порядка, которые выявлены нами при проведении настоящего исследования и приведены ниже.

Во-первых, обращает на себя внимание то, что правовой режим золотовалютных резервов Банка России основывается на соответствующих положениях Закона о Банке России, а золотовалютных резервов Гохрана России — на положениях Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях. Объединяет эти законодательные акты то, что оба они, вне всяких сомнений, относятся к сфере публичного права, которое регулирует общественные отношения, имеющие в своей основе публичный интерес. Последний, по мнению А. Ю. Тихомирова, включает в себе признание, выражение и обеспечение разных общественных интересов, что и создает прочный конституционный фундамент, гарантирует выражение интересов в различных сферах жизни общества¹⁸². Однако этим сходство упомянутых законодательных актов, которое имеет самый общий характер, фактически исчерпывается, поскольку вряд ли можно вести речь даже о единстве сфер их правового регулирования.

С учетом обозначенного выше несовпадения возникает вопрос относительно того, допустимо ли регулировать процессы формирования, хранения (учета) и использования золотовалютных резервов по частям да еще законодательными актами, имеющими различную отраслевую принадлежность. Первый из поименованных законодательных актов можно рассматривать в качестве источника публичного банковского права, которому присущ императивный метод правового регулирования. Как отмечается в научной литературе, это право регулирует отношения, связанные с организацией денежного обращения, использованием денежных средств в качестве основного инструмента стимулирования социально-экономического развития и поддержания социальной стабильности. Эмиссия денежных средств, проведение ее способами, обеспечивающими независимость эмиссионного центра (центрального банка) от правительства, осуществление денежно-кредитной политики, нацеленной на

¹⁸² См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 60.

обеспечение финансовой устойчивости, — все эти вопросы возникают как предмет публичного интереса как государства, так и общества¹⁸³. В свою очередь, предмет публичного банковского права позиционируется специалистами как составная часть финансового права, с чем нельзя не согласиться. Так, отмечается, что публично-правовым регулированием банковской деятельности является закрепленный финансово-правовыми нормами порядок ее осуществления, означающий совокупность административных, финансовых, банковских правовых норм, регламентирующих права и обязанности в банковских отношениях, обусловленных целями управления этим видом деятельности. Для публично-правового регулирования характерны специальные принципы, в том числе единство целеполагания, основанное на социально-экономических потребностях общества¹⁸⁴. Второй же из упомянутых законодательных актов правоведа связывают с правовым обеспечением публичных интересов в горном праве, определяющем права и обязанности субъектов отношений по поводу недр, участков недр, отходов, направленные на достижение публичных целей в области рационального использования недр, охраны окружающей среды при недропользовании, развитие социально-экономической инфраструктуры¹⁸⁵. Из этого и следует, что правовое регулирование одной части золотовалютных резервов Российской Федерации осуществляется в рамках финансового права, а второй части — в рамках горного права, или, иначе говоря, права недропользования. По нашему мнению, подобное положение дел приходится воспринимать как правовую действительность, однако вряд ли можно признать правильным с точки зрения системности правового регулирования, которое является предметом нашего рассмотрения. Принимая во внимание предназначение золотовалютных резервов, представляется, что общий правовой режим их формирования и использования должен определяться все же в рамках

¹⁸³ См.: *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование банковской деятельности : монография. М., 2016. С. 29–32.

¹⁸⁴ Подробнее см.: *Черникова Е. В.* Публичность банковской деятельности (финансово-правовые аспекты) // Юрид. мир. 2009. № 4.

¹⁸⁵ См.: *Дудиков М. В.* Понятие и виды мер правового обеспечения публичных интересов при недропользовании // *Lex russica*. 2016. № 5. С. 105–116.

финансового права. А это, в свою очередь, предполагает наличие соответствующей нормы в законодательном акте, относящемся именно к этой отрасли российского права.

С учетом вышеизложенного возникает вопрос относительно того, в каком законодательном акте должна быть прописана соответствующая правовая норма. В качестве научного ориентира в данном случае можно расценивать теоретический тезис о том, что в современных условиях в связи с необходимостью обеспечения финансовой устойчивости государства, обусловленной влиянием новых вызовов и угроз, складывается тенденция развития бюджетного законодательства, направленная на совершенствование правовых механизмов финансовой «самозащиты», в части закрепления порядка использования золотовалютных резервов, применяемого для финансирования экстренных расходов государства при наступлении чрезвычайных ситуаций, а также накопления и качественного и ответственного управления финансовыми резервами государства¹⁸⁶. В данном случае, как мы видим, использование золотовалютных резервов рассматривается в русле развития бюджетного законодательства в увязке с использованием иных публичных фондов денежных средств. В этой связи Н. А. Поветкиной сделан обоснованный вывод, что средства суверенных фондов могут также составлять часть золотовалютных резервов Российской Федерации (например, часть Фонда национального благосостояния, номинированная в иностранной валюте и размещенная Правительством РФ на счетах в Банке России, которая инвестируется Банком России в иностранные финансовые активы)¹⁸⁷. Таким образом, общий правовой режим золотовалютных резервов уместно прописать в законодательном акте, который бы определял порядок формирования и использования иных публичных фондов денежных средств.

Во-вторых, как мы уже знаем, золотовалютные резервы представляют собой разновидность публичных фондов, которые в качестве стратегического резерва

¹⁸⁶ См.: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я., Абрамова А. И.* и др. Научные концепции развития российского законодательства : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд., доп. и перераб. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. С. 150–151.

¹⁸⁷ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал рос. права. 2016. № 6.

средств наряду с другими подобными фондами денежных средств являются источником финансовой устойчивости государства. Соответственно, эти резервы вполне можно рассматривать как одну из специфических форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, так же как это определено для бюджета в ст. 6 БК. С точки зрения определения места общей нормы, определяющей правовой режим золотовалютных резервов в системе финансово-правового регулирования, это обстоятельство является наиважнейшим, ведь бюджетная система Российской Федерации, согласно ст. 6 БК, — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В пользу обозначенного выше вывода можно привести также суждения других правоведов, которые, основываясь на более широкой теоретической платформе, анализируют структуру так называемых фондов публичных ресурсов. В частности, в статье, посвященной суверенным фондам, приведена классификация таких фондов и авторы наряду с бюджетами в их состав включают и «иные ресурсы», к которым относят в том числе золотовалютные резервы. При этом оговаривается, что альтернативы бюджету нет, но в рамках финансовой системы государства существуют иные фонды публичных средств, которые не всегда именуется бюджетами и не всегда являются элементами бюджетной системы. Такие фонды, имея разнообразное происхождение и предназначение, подлежат обособленному учету, но так или иначе связаны с бюджетной системой государства и в конечном итоге направлены на выполнение публичных функций¹⁸⁸. Полагаем, что это в полной мере относится к золотовалютным резервам Российской Федерации, которые вполне вписываются в категорию

¹⁸⁸ См.: Шевченко Е. Е., Комягин Д. Л. Суверенные фонды в Российской Федерации: происхождение, формирование и управление // Публично-правовые исследования : электронный журнал. 2016. № 2. С. 55–84.

фондов публичных ресурсов, поскольку такие резервы представляют собой обособленные совокупности денежных средств (валютные резервы) и отчасти «металлических» (неденежных) ресурсов, создаваемых и используемых в публичных целях, заключающихся в финансировании определенных расходов при наступлении определенных обстоятельств. Тем не менее мы видим, что золотовалютные резервы Российской Федерации как публичный фонд денежных средств в составе бюджетной системы законодательно не определены. Полагаем, что соответствующие положения должны быть внесены в БК. В частности, считаем необходимым дополнить указанный законодательный акт главой, в которой прописать положения, определяющие порядок формирования и использования по крайней мере денежной части золотовалютных резервов.

В-третьих, как уже было сказано выше, в отличие от входящих в бюджетную систему фондов, которые формируются из денежных средств, представленных национальной валютой Российской Федерации, золотовалютные резервы Российской Федерации формируются из высоколиквидных активов, прежде всего иностранной валюты и монетарного золота.

Конечно, бюджеты, входящие в бюджетную систему Российской Федерации, формируются из денежных средств в национальной валюте, однако анализ положений бюджетного законодательства указывает на то, что в этих целях могут быть использованы и иные средства. Так, например, в п. 4 ст. 96¹¹ БК определено, что средства Фонда национального благосостояния могут размещаться в иностранную валюту и в определенные виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте. При этом часть Фонда национального благосостояния, номинированная в иностранной валюте и размещенная Правительством РФ на счетах в Банке России, которая инвестируется Банком России в иностранные финансовые активы, является составляющей международных резервов Российской Федерации.

Согласно п. 8 ст. 242 БК остатки средств федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) в иностранной валюте, образовавшиеся на 1 января текущего финансового года на счетах, открытых соответствующему

финансовому органу в уполномоченной организации или другой специализированной организации, выполняющей функции генерального агента (агента) Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по обслуживанию государственных внешних долговых обязательств, не подлежат перечислению на единый счет соответствующего бюджета и используются в первой декаде января текущего финансового года для осуществления кассовых выплат.

Таким образом, иностранную валюту можно рассматривать в качестве дополнительного (наряду с национальной валютой Российской Федерации) средства формирования публичных фондов, в данном случае — части федерального бюджета. Иностранная валютная единица обнаруживается в тексте и некоторых других норм бюджетного законодательства. Так в подп. 2 п. 3 ст. 23 БК в качестве источников внешнего финансирования дефицитов бюджетов в том числе определены кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц в иностранной валюте и кредиты кредитных организаций в иностранной валюте. Конечно, в этой связи нельзя не обратить внимание на наличие общего запрета на приобретение иностранной валюты за счет денежных средств, полученных в виде субсидии (п. 5¹ ст. 78, п. 3 ст. 78¹ БК) или бюджетной инвестиции (ст. 80 БК). Однако этот запрет вовсе не исключает использование иностранной валюты как таковой в качестве средства, используемого в рамках бюджетных правоотношений. Это обстоятельство указывает на необходимость четкого определения в бюджетном законодательстве категории средств, которые могут использоваться при формировании и использовании публичных фондов.

Что касается монетарного золота, то в действующем бюджетном законодательстве в качестве средства формирования бюджетов или фондов этот высоколиквидный актив не определен. По нашему мнению, это обусловлено тем, что золото в значительной степени утратило свои монетарные функции, однако по-прежнему является надежным представителем ценности. Высокая ликвидность

и ценность этого драгоценного металла позволяет легко обращать его в денежные средства, представленные в том числе иностранной валютой. В этой связи уместно привести высказывание М. Кайзера, которое наиболее точно формулирует мнение большинства ученых и специалистов, исповедующих идею сохранения за банковским золотом монетарных свойств и усиления их в условиях финансового кризиса: «Истинная ценность золота для центрального банка — и для государства — заключается в том, что, когда валюте грозит дефляция или инфляция, доверие к национальным валютам падает. Золото же, даже в самых трудных обстоятельствах во время войны, принимается к обмену даже между врагами. Это качество усиливает его ценность как “правильных” денег»¹⁸⁹. Таким образом, монетарное золото вполне можно рассматривать в качестве средства формирования публичных фондов финансовых средств.

В-четвертых, представляется необходимым более четкое определение состава средств, которые могут быть использованы при формировании золотовалютных резервов. Хотя в предыдущем изложении на основе проведенного нами анализа удалось установить все основные элементы последних, полная определенность в этом вопросе до настоящего времени не достигнута ввиду отсутствия соответствующих законодательных определений. Мы уже обращали внимание на то, что золотовалютные резервы лишь упомянуты в ст. 2 Закона о Банке России и не более того. При этом легальное определение элементов, их составляющих, в этом законодательном акте не приведено, а в правовых базах нормативные акты Банка России, определяющие их состав, также не обнаруживаются. По нашему мнению, во всяком случае требует законодательного определения состав иностранных валют, которые могут служить целям формирования золотовалютных резервов.

Известно, что вся совокупность национальных валют приведена в Международном стандарте ИСО 4217-2000 «Коды для представления валют и фондов» и Межгосударственном классификаторе валют МК (ИСО 4217) 003-97. В Российской Федерации соответствующее регулирование представлено

¹⁸⁹ Цит. по: *Варламова С. Б.* Инвестиции в золото ... С. 11.

гармонизированным с указанными стандартом и классификатором и входящим в состав Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК) Российской Федерации Общероссийским классификатором валют (ОКВ), утвержденным постановлением Госстандарта России от 25.12.2000 № 405-ст¹⁹⁰. Все эти валюты являются законными платежными средствами на территории соответствующих государств, однако это не означает, что все они могут использоваться для целей формирования золотовалютных резервов. С этой точки зрения определяющим критерием, по нашему мнению, может служить конвертируемость валют. Это свойство, следуя определению, приведенному в специальной литературе, представляет собой способность национальной валюты одной страны обмениваться на валюты других государств и обратно. Конвертируемость в значительной степени зависит от наличия или отсутствия ограничений в валютном законодательстве соответствующего государства в части обмена его национальной валюты на валюту других стран. Кроме того, конвертируемость валюты обуславливается также желанием или нежеланием участников валютного рынка приобретать ту или иную валюту. Наибольшим международным признанием пользуются свободно конвертируемые валюты, на что указывает факт их использования в качестве средства формирования золотовалютных резервов другими государствами. Валюты, которые преимущественно используются центральными (национальными) банками большинства государств как средство формирования национальных золотовалютных резервов, признаются резервными, или ключевыми, поскольку изменение их покупательной способности и курса имеет определяющее значение для всей международной валютной системы. В настоящее время в качестве основной резервной валюты используется доллар США, кроме того, в качестве резервных валют также повсеместно признаются евро, фунт стерлингов, японская йена и швейцарский франк¹⁹¹.

¹⁹⁰ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹¹ См.: Кучеров И. И. Валютное право России. С. 117–118.

Вместе с тем было бы неправильно сводить состав валют, которые могут быть использованы при формировании золотовалютных резервов, только к ключевым валютам. Полагаем, что соответствующий перечень должен быть шире и в него следует включать и иные иностранные валюты, по крайней мере, те, официальные курсы которых по отношению к рублю ежедневно (по рабочим дням) устанавливаются Банком России¹⁹². В настоящее время в качестве таковых определено 34 национальных валюты и СДР, при этом наряду с ключевыми валютами среди них значатся валюты иных государств — внешнеэкономических партнеров Российской Федерации, в том числе армянский драм, белорусский рубль, бразильский реал, индийская рупия, китайский юань, южноафриканский рэнд и др. В соответствии с п. 3, 4 и 5 положения Банка России от 18.04.2006 № 286-П «Об установлении и опубликовании Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю»¹⁹³ официальный курс доллара США по отношению к рублю рассчитывается и устанавливается Банком России на основе котировок межбанковского внутреннего валютного рынка по операциям «доллар США — рубль» в соответствии с методикой определения официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю, утвержденной распоряжением Банка России. Официальный курс СДР по отношению к рублю рассчитывается и устанавливается Банком России на основе официального курса доллара США по отношению к рублю и последнего значения курса СДР к доллару США, установленного МВФ. Наконец, официальные курсы других иностранных валют по отношению к рублю рассчитываются и устанавливаются Банком России на основе официального курса доллара США по отношению к рублю и котировок данных валют к доллару США на международных валютных рынках, на межбанковском внутреннем валютном рынке, а также официальных курсов доллара США к

¹⁹² См.: Перечень иностранных валют, официальные курсы которых по отношению к рублю устанавливаются Банком России ежедневно (по рабочим дням) // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: http://www.cbr.ru/currency_base/Print.asp?File=P1.htm (дата обращения: 20.11.2017).

¹⁹³ См.: Вестник Банка России. 2006. № 24.

указанным валютам, устанавливаемых центральными (национальными) банками соответствующих государств.

Наконец, в-пятых, до настоящего времени сохраняется неопределенность относительно непосредственного предназначения золотовалютных резервов. В самом общем виде прописано, что, к примеру, их «металлическая» часть без учета валютной (в иностранной валюте) составляющей используется в финансовых целях. Так, например, в п. 1 ст. 8 Закона о драгоценных металлах и драгоценных камнях определено, что отпуск ценностей золотого запаса Российской Федерации для осуществления операций на внешнем и внутреннем рынках производится исключительно в целях проведения государственной финансовой политики и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации в чрезвычайных ситуациях. Схожая формулировка присутствует и в п. 24 Положения о Госфонде России. Однако эти правовые нормы представляются недостаточно четкими, поскольку не позволяют в полной мере уяснить предназначение золотого запаса. Относительно этого Я. А. Гейвандов справедливо отметил, что в Законе о драгоценных металлах и драгоценных камнях упоминается «золотой запас Российской Федерации», состоящий из аффинированного золота в слитках, находящийся в федеральной собственности и являющийся частью золотовалютных резервов Российской Федерации. В отличие от федерального банковского законодательства, которое вообще не устанавливает цели формирования и использования золотовалютных резервов, в указанном Законе подчеркивается, что «золотой запас» предназначен для осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях. Однако и в этом случае золотовалютные резервы России или их часть — «золотой запас» никак не связываются с денежно-кредитной политикой или с защитой и обеспечением устойчивости рубля, а вместо термина «денежно-кредитная политика» используется термин «финансовая политика». Федеральное законодательство также не раскрывает, в чем состоит «удовлетворение экстренных потребностей России в чрезвычайных ситуациях». Остается только догадываться, о каких

именно «чрезвычайных ситуациях» и «экстренных потребностях» идет речь¹⁹⁴. В целом соглашаясь с этим авторитетным суждением, следует признать, что действующее правовое регулирование в части вопросов предназначения и использования золотовалютных резервов недостаточно конкретно.

В этом вопросе следует исходить из того, что золотовалютные резервы, так же как и государственный материальный резерв, составляют имущество казны Российской Федерации, которое используется в условиях чрезвычайных ситуаций, т. е. являются родственными правовыми категориями. В этой связи представляется уместным обратить внимание на предназначение государственного материального резерва, которое получило легальное закрепление. Как уже ранее отмечалось в данной работе, в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О государственном материальном резерве» государственный материальный резерв является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, которые могут использоваться на цели: обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации; обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; оказания государственной поддержки различным отраслям экономики, организациям, субъектам Российской Федерации в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке; оказания гуманитарной помощи; оказания регулирующего воздействия на рынок.

В отличие от государственного материального резерва, который по определению включает запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (в том числе мобилизационный резерв), запасы стратегических материалов и товаров, а также запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных

¹⁹⁴ Подробнее см.: *Гейвандов Я. А.* Конституционно-правовые основы защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты Российской Федерации // Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М. : Аванта+, 2003. § 4.

ситуаций, золотовалютные резервы, как мы уже знаем, составляют денежные средства, выраженные в иностранной валюте, и материальные ценности в виде стандартных слитков аффинированного золота и монет. Однако это обстоятельство не меняет известной общности предназначения указанных ценностей, которое заключается в их использовании в условиях чрезвычайных ситуаций. Конечно, денежная составляющая золотовалютных резервов скорее указывает на возможность их использования при покрытии неких экстренных расходов, однако сути дела это не меняет, поскольку одни и те же чрезвычайные ситуации в принципе могут потребовать использования как ценностей государственного материального резерва, так и золотовалютных резервов. При этом денежные средства последних могут расходоваться на цели закупки материальных ценностей, поставляемых в государственный материальный резерв. Это, впрочем, не исключает возможности использования в тех или иных чрезвычайных ситуациях с учетом сопровождающих их конкретных негативных обстоятельств только ценностей государственного материального резерва или исключительно ценностей золотовалютных резервов.

Тем не менее ранее мы уже пришли к выводу, что главное предназначение золотовалютных резервов как публичных фондов денежных средств — обеспечение финансовой устойчивости государства. При этом прежде всего следует иметь в виду не только обеспечение платежеспособности государства в целом, но и покрытие импорта товаров и услуг, например, в условиях отрицательного сальдо платежного баланса и недостатка иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации. В Методологическом комментарии к международным резервам Российской Федерации указано, что международные резервы представляют собой внешние активы, доступные и подконтрольные органам денежно-кредитного регулирования в целях удовлетворения потребностей в финансировании дефицита платежного баланса, проведения интервенций на валютных рынках для оказания воздействия на обменный курс валюты и в других соответствующих целях (поддержание доверия к национальной валюте и экономике, осуществление

иностранных заимствований)¹⁹⁵. Полагаем, что золотовалютные резервы могут использоваться и на иные цели по основаниям и в порядке, определенных законодательством.

В конечном счете, изложенное позволяет нам сделать следующие теоретические выводы.

Система золотовалютных резервов в Российской Федерации, являясь общей совокупностью ценностей и единым публичным фондом высоколиквидных активов, включает две составляющие части. Так, по признаку органа государства, к ведению которого они относятся, одна часть приходится на золотовалютные резервы Банка России, а вторая — на золотовалютные резервы Правительства РФ в лице Минфина России и подведомственного ему Гохрана России. При этом правовое регулирование процессов формирования, хранения (учета) и использования этих частей по факту распадается на две самостоятельные полусферы, каждая из которых представлена своими специфическими источниками. В этой связи обращает на себя внимание отсутствие общих норм, определяющих правовой режим золотовалютных резервов в целом. Это обстоятельство следует рассматривать как существенный недостаток исследуемого правового регулирования.

Правовое регулирование одной части золотовалютных резервов осуществляется в рамках финансового права, а второй — в рамках горного права, или права недропользования. Принимая во внимание предназначение золотовалютных резервов, представляется, что общий правовой режим их формирования и использования должен определяться все же в рамках финансового права, что, в свою очередь, предполагает наличие соответствующей нормы в законодательном акте, относящемся именно к этой отрасли российского права. Соответственно, общий правовой режим золотовалютных резервов следует прописать в законодательном акте, который определял бы порядок формирования и использования иных публичных фондов денежных средств.

¹⁹⁵ См.: Методологический комментарий к международным резервам Российской Федерации // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: https://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/meth/i-res_com.pdf (дата обращения: 20.11.2017).

Золотовалютные резервы представляют собой разновидность публичных фондов, которые в качестве стратегического резерва средств наряду с другими подобными фондами денежных средств служат источником финансовой устойчивости государства. Следовательно, эти резервы вполне можно рассматривать как одну из специфических форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. С учетом этого общие положения о порядке формирования и использования золотовалютных резервов должны быть внесены в БК.

Иностранную валюту можно рассматривать в качестве дополнительного наряду с национальной валютой Российской Федерации средства формирования публичных фондов, в данном случае — части федерального бюджета. Требуется законодательного определения состава иностранных валют, которые могут служить целям формирования золотовалютных резервов. Соответствующий перечень должен включать иностранные валюты, официальные курсы которых по отношению к рублю ежедневно (по рабочим дням) устанавливаются Банком России. Что касается монетарного золота, то в действующем бюджетном законодательстве в качестве средства формирования бюджетов или фондов данный высоколиквидный актив не определен. Это обусловлено тем, что золото в значительной степени утратило свои монетарные функции, однако по-прежнему является надежным представителем ценности. Тем не менее высокая ликвидность и ценность этого драгоценного металла позволяет легко обращать его в денежные средства, представленные в том числе иностранной валютой. Таким образом, монетарное золото вполне можно рассматривать в качестве средства формирования публичных фондов финансовых средств.

До настоящего времени сохраняется известная неопределенность относительно непосредственного предназначения золотовалютных резервов. Следует исходить из того, что золотовалютные резервы, так же как и государственный материальный резерв, составляют имущество казны Российской Федерации, которое используется в условиях чрезвычайных ситуаций,

т. е. являются родственными правовыми категориями. В отличие от государственного материального резерва, который по определению включает запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (в том числе мобилизационный резерв), запасы стратегических материалов и товаров, а также запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, золотовалютные резервы составляют денежные средства, выраженные в иностранной валюте, и материальные ценности в виде стандартных слитков аффинированного золота и монет. Однако это обстоятельство не меняет известной общности предназначения указанных ценностей, которое заключается в их использовании в условиях чрезвычайных ситуаций. Главное предназначение золотовалютных резервов как публичных фондов денежных средств состоит в обеспечении финансовой устойчивости государства. При этом следует иметь в виду не только обеспечение платежеспособности государства в целом, но и покрытие импорта товаров и услуг, например, в условиях отрицательного сальдо платежного баланса и недостатка иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации.

С учетом этого предлагается дополнить БК главой 13³ «Использование золотовалютных резервов Российской Федерации» (см. прил.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках проведенного научного исследования сущности золотовалютных резервов, а также их финансово-правового регулирования в Российской Федерации, обобщая изложенное, считаем необходимым обозначить следующие ключевые итоговые позиции практического и теоретического свойства.

Золотовалютные резервы Российской Федерации представляют собой публичный фонд внешних активов Российской Федерации, состоящий из средств в иностранной валюте, СДР, резервной позиции в МВФ и монетарного золота, формирование, хранение (учет) и использование средств которого осуществляется Правительством РФ и Банком России в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. При этом правовой режим финансовой устойчивости гарантирует способность государства обеспечивать себя необходимыми финансовыми средствами, достаточными для эффективного и своевременного выполнения внутренних и внешних функций и задач, защиты национальных интересов, а также гарантирует независимость и стабильность функционирования государства. Золотовалютные резервы, выполняя защитную, компенсационную и стабилизирующую функции, выступают имущественной основой обеспечения финансовой устойчивости государства и являются неотъемлемым признаком его суверенитета, а также гарантией выполнения им своих международных обязательств.

Вместе с тем отметим, что до настоящего времени вопрос об однозначном предназначении золотовалютных резервов Российской Федерации на законодательном уровне не решен. В данном вопросе, на наш взгляд, необходимо исходить из того, что золотовалютные резервы, так же как и государственный материальный резерв, составляют имущество казны Российской Федерации, которое, в свою очередь, используется в условиях чрезвычайных ситуаций. Следовательно, золотовалютные резервы и государственный материальный резерв являются родственными правовыми категориями. Однако в отличие от государственного материального резерва, который по определению включает в

себя запасы материальных ценностей, золотовалютные резервы прежде всего составляют денежные средства, выраженные в иностранной валюте, и материальные ценности в виде стандартных слитков аффинированного золота и монет. В то же время это обстоятельство не меняет известной общности предназначения указанных ценностей, которое заключается в их использовании в условиях чрезвычайных ситуаций. Таким образом, использование золотовалютных резервов Российской Федерации преследует цели обеспечения финансирования непредвиденных расходов в случае наступления чрезвычайных ситуаций и иных обстоятельств непредвиденного характера, в том числе удовлетворения потребностей в финансировании дефицита платежного баланса, проведения интервенций на валютных рынках для оказания воздействия на обменный курс валюты.

Система золотовалютных резервов в Российской Федерации представлена двумя частями. Первую часть составляют золотовалютные резервы Банка России, а вторую — золотовалютные резервы Правительства РФ в лице Минфина России и подведомственного ему Гохрана России. Установлено, что правовое регулирование формирования, хранения (учета) и использования этих частей по факту не является системным, так как соответствующие нормы закреплены в ряде специфических нормативных источников. Это обстоятельство является существенным недостатком правового регулирования. Кроме того, несмотря на то обстоятельство, что золотовалютные резервы Банка России имеют более широкий элементный состав по сравнению с Госфондом России, нормативно-правовое регулирование последнего является более проработанным. Так, в законодательстве предусмотрены положения, определяющие понятие, состав и структуру Госфонда России, порядок формирования и отпуска из него ценностей, а также их учет, хранение и обеспечение сохранности. Отдельные положения посвящены золотому запасу Российской Федерации. Нормативное регулирование золотовалютных резервов Банка России исчерпывается лишь отдельными положениями Закона о Банке России.

Таким образом, автор настоящей работы, опираясь в том числе на результаты анализа соответствующего финансово-правового регулирования, приходит к научно обоснованному выводу о том, что общий правовой режим формирования, хранения (учета) и использования золотовалютных резервов Российской Федерации должен определяться в рамках финансового права, а также в законодательном акте, определяющем порядок формирования и использования иных публичных фондов денежных средств. С учетом того, что золотовалютные резервы Российской Федерации следует рассматривать как одну из специфических форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, положения о порядке формирования и использования золотовалютных резервов предложено внести в БК.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Нормативные правовые и иные акты**

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Соглашение об организации корреспондентских отношений между Центральным Банком Российской Федерации и Национальным банком Казахстана (заключено в г. Москве 17.07.1997) // Вестник Банка России. — 1997. — № 46.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
5. О валютном регулировании и валютном контроле : Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 50. — Ст. 4859.
6. О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации : Федеральный закон от 23.12.2003 № 184-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 5036.
7. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 18. — Ст. 2117.
8. О государственном материальном резерве : Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 1. — Ст. 3.
9. О драгоценных металлах и драгоценных камнях : Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1463.
10. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 35. — Ст. 3648.

11. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.
12. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.
13. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 50. — Ст. 4850.
14. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. — 2016. — № 1 (Ч. 2). — Ст. 212.
15. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 // СЗ РФ. — 2017. — № 20. — Ст. 2902.
16. Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию из государств, не входящих в Евразийский экономический союз, и вывозе из Российской Федерации в эти государства драгоценных металлов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы : Указ Президента РФ от 20.09.2010 № 1137 // СЗ РФ. — 2010. — № 39. — Ст. 4923.
17. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламент. газ. — 2016. — № 45.
18. О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния : постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 // СЗ РФ. — 2008. — № 4. — Ст. 270.
19. О порядке финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте : постановление Правительства РФ от 26.08.1994 № 989 // СЗ РФ. — 1994. — № 19. — Ст. 2212.

20. Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 27.02.2003 № 127 // СЗ РФ. — 2003. — № 9. — Ст. 866.

21. О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране : заявление Правительства РФ и Совета директоров Банка России // Рос. газ. — 1998. — № 218.

22. Об утверждении нормативной валютной структуры средств Фонда национального благосостояния, Порядка приведения фактической валютной структуры средств Фонда национального благосостояния в соответствие с нормативной валютной структурой : приказ Минфина России от 24.01.2008 № 24. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении перечня иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния : приказ Минфина России от 24.01.2008 № 22. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об утверждении Устава федерального казенного учреждения «Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации» : приказ Минфина России от 30.05.2011 № 196. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Об установлении и опубликовании Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю : положение Банка России от 18.04.2006 № 286-П // Вестник Банка России. — 2006. — № 24.

26. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2006 год // Вестник Банка России. — 2005. — № 65.

27. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год // Вестник Банка России. — 2006. — № 66.

28. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов // Вестник Банка России. — 2017. — № 109–110.

29. О правилах учета и хранения драгоценных металлов подразделениями Банка России : указание Банка России от 30.12.2014 № 3526-У // Вестник Банка России. — 2015. — № 43.

30. О введении в действие Положения «О совершении кредитными организациями операций с драгоценными металлами на территории Российской Федерации и порядке проведения банковских операций с драгоценными металлами» : приказ Банка России от 01.11.1996 № 02-400 // Вестник Банка России. — 1996. — № 61.

31. Об установлении Банком России официального курса СДР : приказ Банка России от 24.05.1999 № ОД-191 // Вестник Банка России. — 1999. — № 33.

32. О проекте федерального закона № 513624-5 «О дополнении статьей 50¹ Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”» : письмо Банка России от 26.04.2011 № 011-31/1675. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

33. О дополнении статьей 50¹ Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» : проект федерального закона № 513624-5. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

34. <О новом классификаторе валют> : постановление Госстандарта России от 25.12.2000 № 405-ст. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Специальная литература

35. *Аникин, А. В.* Золото: международный экономический аспект / А. В. Аникин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Междунар. отношения, 1988.

36. *Артемьев, Е. В.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 1994 года № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (постатейный) / Е. В. Артемьев. — Подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2008.

37. *Атлас, З. В.* Очерки по истории денежного обращения в СССР (1917–1925) / З. В. Атлас. — М., 1940.

38. БРИКС: контуры многополярного мира : монография / О. А. Акопян [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Юриспруденция, 2015.

39. *Варламова, С. Б.* Банковские операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями / С. Б. Варламова ; под ред. О. И. Лаврушина. — М., 2013.

40. *Гейвандов, Я. А.* Конституционно-правовые основы защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты Российской Федерации // Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. — М. : Аванта+, 2003. — § 4.

41. *Даль, В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. — М. : Рус. яз., 2000. — Т. 2.

42. *Дьяченко, В. П.* История финансов СССР (1917–1950 гг.) / В. П. Дьяченко. — М. : Наука, 1987.

43. Институты финансовой безопасности : монография / И. И. Кучеров [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИНФРА-М : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017.

44. Казна и бюджет / Р. Е. Артюхин [и др.] ; отв. ред. Д. Л. Комягин. — М. : Наука, 2014.

45. *Катасонов, В. Ю.* Золото в экономике и политике России : монография / В. Ю. Катасонов. — М. : Анкил, 2009.

46. *Кодолова, А. В.* Комментарий к Федеральному закону от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (постатейный) / А. В. Кодолова. — Подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2010.

47. *Котелкин, С. В.* Международные финансы : учебник / С. В. Котелкин. — М. : Магистр : НИЦ ИНФРА-М, 2015.
48. *Кротков, В. Т.* Очерки по денежному обращению и кредиту иностранных государств / В. Т. Кротков ; под ред. Н. Н. Любимова. — М., 1947.
49. *Кучеров, И. И.* Валютное право России : академ. курс лекций / И. И. Кучеров. — М., 2011.
50. *Кучеров, И. И.* Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование : монография / И. И. Кучеров. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, 2016.
51. *Маркс, К.* Сочинения : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — Т. 46, ч. II. — М. : Гос. из-во полит. лит., 1955–1981.
52. *Марфунин, А. С.* История золота / А. С. Марфунин. — М., 1987.
53. *Михалевский, Ф. И.* Очерки истории денег и денежного обращения. Т. 1 : Деньги в феодальном хозяйстве / Ф. И. Михалевский. — М., 1948.
54. *Мишин, А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов / А. А. Мишин. — 17-е изд., испр. и доп. — М. : Статут, 2013.
55. Научные концепции развития российского законодательства : монография / С. Е. Нарышкин [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — 7-е изд., доп. и перераб. — М. : ИД «Юриспруденция», 2015.
56. *Нобель, П.* Schweizerisches Finanzmarktrecht und internationale Standards [= Швейцарское финансовое право и международные стандарты] / П. Нобель ; пер. с нем. Н. Сироткина, Ю. Волобуева, В. Иванова ; науч. ред. И. Г. Хубер. — 2-е русскояз. изд. — М. : Инфотропик Медиа, 2012.
57. Организация торговли драгоценными металлами : прикладное пособие. — М., 1996.
58. *Поветкина, Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / Н. А. Поветкина ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016.

59. *Райзберг, Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : ИНФРА-М., 2011.

60. *Рождественская, Т. Э.* Финансово-правовое регулирование банковской деятельности : монография / Т. Э. Рождественская, А. Г. Гузнов. — М., 2016.

61. *Соболевский, В. И.* Благородные металлы: Золото / В. И. Соболевский. — М., 1970.

62. Современный рынок золота / под ред. В. И. Букато и М. Х. Лapidуса. — М. : Финансы и статистика, 2004.

63. *Тихомиров, Ю. А.* Публичное право / Ю. А. Тихомиров. — М., 1995.

64. *Хаменушко, И. В.* Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учеб.-практ. пособие / И. В. Хаменушко. — М. : Норма, 2013.

65. *Шаповалов, М. А.* Комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (постатейный) / М. А. Шаповалов, С. Т. Никифорова, С. А. Слесарев. — Подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2016.

66. Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. Т. XIIIа. — СПб. : Типолитография И. А. Ефрона, 1894.

Статьи в периодических изданиях

67. *Алексеева, Д. Г.* Новое в валютном законодательстве / Д. Г. Алексеева, С. В. Пыхтин, Н. В. Сапожников // Банковское право. — 2004. — № 3.

68. *Андреанов, В.* Золотовалютные резервы: принципы формирования, структура и эффективность использования // Общество и экономика. — 2008. — № 4, 5.

69. *Арзуманова, Л. Л.* К вопросу о новой форме безналичных расчетов — электронных деньгах // Банковское право. — 2013. — № 3.

70. *Астапов, К. Л.* Бюджетная и денежно-кредитная политика в условиях кризиса // Финансы. — 2009. — № 6.

71. *Балашова, О. Б.* Динамика международных резервов РФ / О. Б. Балашова, А. Н. Беликова // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. — 2016. — № 2-1.
72. *Белкин, В.* Золотовалютные резервы России и направления их рационального использования // Вопросы экономики. — 2007. — № 10.
73. *Буторин, А. Е.* Особенности правового положения центральных банков России и зарубежных стран // Юридическая работа в кредитной организации. — 2009. — № 1.
74. *Варламова, С. Б.* Инвестиции в золото: благоприятная мировая конъюнктура для пополнения государственного золотого запаса России // Валютное регулирование. Валютный контроль. — 2011. — № 2.
75. *Вишневский, П. Н.* Правовой режим перемещения валютных ценностей в Таможенном союзе ЕврАзЭС (на примере векселей) / П. Н. Вишневский, С. В. Янкевич // Реформы и право. — 2013. — № 3.
76. *Выборова, Е. Н.* К вопросу о регулировании международных (золотовалютных) резервов // Деньги и кредит. — 2011. — № 10.
77. *Гапоненко, В. Ф.* Экономическая и финансовая безопасность как важнейшая функция государства в современных условиях / В. Ф. Гапоненко, З. В. Маргиев // Вестник Московского университета МВД России. — 2013. — № 12.
78. *Громова, А. С.* Финансовая устойчивость и безопасность бюджетной системы как ключевые факторы развития национальной экономики // Вестник Том. гос. ун-та. Экономика. — 2012. — № 1 (17).
79. *Дорофеев, Б. Ю.* Валютный рынок Российской Федерации: понятие и общая характеристика // Рос. юрид. журнал. — 2010. — № 2.
80. *Дудиков, М. В.* Понятие и виды мер правового обеспечения публичных интересов при недропользовании // Lex russica. — 2016. — № 5.
81. *Ермакова, Е. А.* Государство как хозяйствующий субъект рыночных отношений // Вестник СГСЭУ. — 2007. — № 17.

82. *Ертылева, Н. Ю.* Правовое регулирование валютных операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями // Юрист. — 1999. — № 12.

83. *Зайцева, С. Н.* К вопросу про внешние ценные бумаги // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. — 2011. — № 15.

84. *Зинковский, М. А.* Правовая природа договора обезличенного металлического счета // Юрист. — 2009. — № 1.

85. *Иванченко, И.* Оптимизация структуры золотовалютных резервов России: теоретические подходы, практическая реализация // Вопросы экономики. — 2017. — № 1.

86. *Ивонина, Е. В.* Кредитная система в эпоху Великих реформ (1859 г. — начало 1914 г.) // Предпринимательское право. — 2010. — № 2.

87. *Иризепова, М. Ш.* Финансовые фонды и резервы: особенности современной терминологии // Вестник ВолГУ. — Сер. 3, Экономика. Экология. — 2016. — № 1 (34).

88. *Казанцев, Н. М.* Принцип юрисдикции в развитии догматики финансового права // Журнал рос. права. — 2009. — № 5.

89. *Калитов, Д. Е.* Участие государства в предупреждении банкротства банков в Великобритании // Закон. — 2014. — № 3.

90. *Карпов, М. В.* Правовые особенности обезличенных металлических счетов // Законодательство и экономика. — 2005. — № 11.

91. *Комягин, Д. Л.* Государственная казна как национальное достояние: понятие, учет и контроль (правовой аспект) // Реформы и право. — 2016. — № 1.

92. *Комягин, Д. Л.* Казна и бюджет: проблемы правового регулирования использования публичного имущества как источника бюджетных доходов // Весенние дни науки : сб. материалов межвуз. науч.-практ. конф. — М., 2014.

93. *Короткова, О. И.* Особенность управления государственными бюджетными активами // Законодательство и экономика. — 2009. — № 8.

94. *Красавина, Л. Н.* Проблемы денег в экономической науке // Деньги и кредит. — 2005. — № 10.

95. *Кудлаев, Д. В.* Правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации // *Гос-во и право*. — 2015. — № 3.
96. *Кучеров, И. И.* Монетарные металлы и тезаврация // *Деньги и кредит*. — 2016. — № 5.
97. *Кучеров, И. И.* Правовые признаки денежных обязанностей и их отличие от денежных обязательств // *Финансовое право*. — 2012. — № 1.
98. *Лаптев, В. А.* Золото как объект регулирования на современном этапе // *Финансовое право*. — 2013. — № 9.
99. *Леонтьева, Е. А.* Оптимальная практика создания и управления золотовалютными резервами / Е. А. Леонтьева, С. С. Наркевич // *РАНХиГС : сайт*. — Режим доступа: <ftp://w82.ranepa.ru/rnp/ppaper/mak12.pdf>. — Загл. с экрана.
100. *Луцик-Дубовая, Т. А.* Финансовая безопасность: оценка и направления укрепления // *Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов*. — 2014. — № 5.
101. *Малахова, Т. С.* Анализ и динамика золотовалютных (международных) резервов ведущих стран мира // *Научный журнал КубГАУ*. — 2012. — № 77.
102. *Митина, С. И.* Регулирование денежного обращения в международных отношениях эпохи эллинизма // *Внешнеторговое право*. — 2006. — № 1.
103. *Моисеев, С.* Денежно-кредитная политика в эпоху ценовой стабильности // *Бизнес и банки*. — 2006. — № 11.
104. *Муравьева Л. А.* Золотой рубль С. Ю. Витте // *Деньги и кредит*. — 2003. — № 3.
105. *Навой, А.* Международные резервные активы Российской Федерации: анализ объема и структуры / А. Навой, Е. Пак // *Деньги и кредит*. — 2006. — № 10.
106. *Ногина, О. А.* Проблемы правового регулирования управления финансовыми средствами государственных внебюджетных фондов // *Финансовое право*. — 2005. — № 1.
107. *Ноздрев, С. В.* Основные характеристики международного финансового рынка // *Рос. внешнеэкономический вестник*. — 2013. — № 12 ; 2014. — № 1.

108. *Ольшаный, А. И.* Международные резервные активы Российской Федерации: проблемы и перспективы // Проблемы прогнозирования. — 2009. — № 1.

109. *Паршина, Л. Н.* Роль золота в резервах стран // Финансы и кредит. — 2016. — № 23.

110. *Пашенцев, Д. А.* Особенности правового регулирования денежного обращения в Российской империи второй половины XIX — начала XX века // История гос-ва и права. — 2008. — № 7.

111. *Пертая, М. В.* Критерии оптимальности размеров и динамика золотовалютных резервов России // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. — 2007. — № 31.

112. *Петрикова, Е. М.* Международные резервы в системе платежного баланса: теория, методология, практика / Е. М. Петрикова, С. М. Петрикова // Финансы и кредит. — 2012. — № 7 (487).

113. *Поветкина, Н. А.* Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал рос. права. — 2016. — № 6.

114. *Поветкина, Н. А.* Проблемы правовой квалификации золотовалютных резервов (запасов) Российской Федерации и их роль в обеспечении финансовой устойчивости государства // Законодательство и экономика. — 2016. — № 2.

115. *Попов, М. В.* Финансовые риски государства: сущность, особенности, классификация, способы управления / М. В. Попов, Е. А. Ермакова // Вестник СГСЭУ. — 2014. — № 2.

116. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. В. Г. Вишняков ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : Юрид. лит., 2005.

117. *Ражков, Р. А.* Безналичная иностранная валюта как объект гражданского права // Банковское право. — 2006. — № 2.

118. *Рамазанов, С. А.* Особенности управления золотовалютными (международными) резервами Банка России // Финансы и кредит. — 2009. — № 26.

119. *Савельев, И. С.* Операции банков с драгоценными металлами: теоретические и практические аспекты // Валютное регулирование. Валютный контроль. — 2011. — № 12.
120. *Саркисянц, А.* Банковские операции с золотом: российский рынок // Бухгалтерия и банки. — 2011. — № 12.
121. *Сафина, О. А.* Реформирование универсального механизма правового регулирования кредитно-денежных и расчетных отношений // Юрист-международник. — 2004. — № 4.
122. *Смирнова, Е. М.* Протекционизм российской таможенной политики в конце XIX века / Е. М. Смирнова, А. А. Удальцов // Таможенное дело. — 2007. — № 1.
123. *Смирнова, О. В.* Золото как элемент международных резервов и его влияние на финансовый результат Центрального банка Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2012. — № 43.
124. *Степанченко, А. В.* Иностранная валюта как объект современного гражданского оборота // Бизнес, Менеджмент и Право. — 2013. — № 2.
125. *Сухарев, А. Н.* Золото как денежный товар: эволюция и современность // Финансы и кредит. — 2015. — № 45.
126. *Сухарев, А. Н.* Обеспечение безопасности международных резервов банка России / А. Н. Сухарев, А. Г. Бурутин // Финансы и кредит. — 2014. — № 42.
127. *Сухарев, А. Н.* Финансовая устойчивость и платежеспособность государства // Экономический анализ: теория и практика. — 2010. — № 31.
128. *Сухова, О. В.* Валютно-интеграционные процессы: проблемы определения // Рос. юрид. журнал. — 2014. — № 3.
129. *Татаринов, С. В.* К истории создания золотовалютных резервов России // Деньги и кредит. — 2013. — № 5.
130. *Тогужева, И. З.* Роль международных резервов в проведении денежно-кредитной политики / И. З. Тогужева, В. А. Кайтмазов // Современные проблемы науки и образования : электронный науч. журнал. — 2014. — № 3.

131. *Хазова, Е. В.* Система бюджетных платежей как инструмент формирования доходной части федерального бюджета // Финансовое право. — 2014. — № 5.

132. *Ходский, Л. В.* Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация государственных доходов // Публично-правовые исследования : электронный журнал. — 2013, № 2–4 ; 2014, № 1–4 ; 2016, № 1.

133. *Хороля, Н. А.* Золотовалютный резерв России // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. — 2013. — № 9.

134. *Черникова, Е. В.* Публичность банковской деятельности (финансово-правовые аспекты) // Юрид. мир. — 2009. — № 4.

135. *Чусова, Т. О.* Риски и противоречия глобализации // Сборники конференций НИЦ Социосфера. — 2013. — № 30.

136. *Шевченко, Е. Е.* Суверенные фонды в Российской Федерации: происхождение, формирование и управление / Е. Е. Шевченко, Д. Л. Комягин // Публично-правовые исследования : электронный журнал. — 2016. — № 2.

137. *Шевченко, Л. М.* Факторы, определяющие устойчивость национальной финансовой системы // Вестник СГСЭУ. — 2013. — № 2 (46).

138. *Якушева, Е. Е.* Финансово-правовой статус Российской Федерации как кредитора в международных государственных кредитных отношениях // Финансовое право. — 2008. — № 2.

139. *Янкевич, С. В.* Правовое регулирование доходов от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней // Налоги. — 2013. — № 13.

Интернет-ресурсы

140. Gold Demand Trends Full Year 2017 — infographic // WGC : офиц. сайт. — Режим доступа: <https://www.gold.org/download/file/6619/gdt-q4-2017-infographic.pdf>. — Загл. с экрана.

141. Latest World Official Gold Reserves // WGC: офиц. сайт. — Режим доступа: https://www.gold.org/download/file/4723/world_official_gold_holdings_as_of_february_2018_ifs.xlsx. — Загл. с экрана.

142. WGC: Россия и Турция увеличивают резервы золота // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/wgc-rossija-i-turcija-velichivajut-rezervy-zolota.html>. — Загл. с экрана.

143. Годовой отчет Банка России за 2014 год // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : https://www.cbr.ru/publ/God/ar_2014.pdf. — Загл. с экрана.

144. Голландия забрала из Нью-Йорка 123 тонны золота // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/gollandija-zabrala-iz-nju-jorka-130-tonn-zolota.html>. — Загл. с экрана.

145. Доклад о денежно-кредитной политике : информационно-аналит. сб. // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2015_02_ddcp.pdf. — Загл. с экрана.

146. Достаточно ли у России золотовалютных резервов // banki.ru : сайт. Режим доступа : <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=7826272>. — Загл. с экрана.

147. Достаточность международных резервов отдельных стран для покрытия импорта товаров и услуг // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : <https://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs>. — Загл. с экрана.

148. Золотой запас Ватикана хранится у ФРС США // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/zolotoj-zapas-vatikana-hranitsja-u-frs-ssha.html>. — Загл. с экрана.

149. Золотой запас Венесуэлы достиг очередного минимума // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/zolotoj-zapas-venesujely-dostig-v-aprele-2016-ocherednogo-minimuma.html>. — Загл. с экрана.

150. Золотой запас Голландии вырос впервые за 16 лет // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/zolotoj-zapas-gollandii-vyros-vpervye-za-16-let.html>. — Загл. с экрана.

151. Золотой запас Казахстана превысил резервы Австрии // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/zolotoj-zapas-kazahstana-prevysil-rezervy-avstrii.html>. — Загл. с экрана.

152. Информация Банка России // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=030130_0942_zol-rezerv.htm. — Загл. с экрана.

153. Информация Банка России // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.cbr.ru/press/pr.aspx?file=100527_1757414.htm. — Загл. с экрана.

154. К 2020 г. Германия вернет половину золотого запаса домой // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/k-2020-germanija-vernjot-pолоvinu-zolotogo-zapasa-domoj.html>. — Загл. с экрана.

155. Канада впервые продала весь свой золотой запас // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/kanada-vpervye-prodala-ves-svoj-zolotoj-zapas.html>. — Загл. с экрана.

156. Квоты в МВФ // Международный валютный фонд : сайт. — Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/rus/quotasr.pdf>. — Загл. с экрана.

157. МВФ включил юань в корзину ключевых международных валют // РБК : сайт. — Режим доступа : <http://www.rbc.ru/economics/30/11/2015/565c81369a79473869feddf8>. — Загл. с экрана.

158. Международные резервные активы и другая ликвидность в иностранной валюте Российской Федерации // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : <https://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs>. — Загл. с экрана.

159. Международные резервы и ликвидность в иностранной валюте. Форма представления данных: руководящие принципы // Международный валютный фонд : сайт. — Режим доступа : <https://www.imf.org/external/np/sta/ir/IRProcessWeb/pdf/guideRUS.pdf>. — Загл. с экрана.

160. Методологический комментарий к международным резервам Российской Федерации // Центральный банк Российской Федерации : сайт. —

Режим доступа : https://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/meth/i-res_com.pdf. — Загл. с экрана.

161. Перечень иностранных валют, официальные курсы которых по отношению к рублю устанавливаются Банком России ежедневно (по рабочим дням) // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.cbr.ru/currency_base/Print.asp?File=P1.htm. — Загл. с экрана.

162. *Петроневич, М.* Золотовалютная подушка безопасности / Максим Петроневич, Кирилл Кононов // ВЕДОМОСТИ : сайт. — Режим доступа : <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/06/30/598574-zolotovalyutnaya-podushka-bezopasnosti>. — Загл. с экрана.

163. Политика Центробанков по золоту в 2014 году // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/politika-centrobankov-po-zolotu-v-2014-godu.html>. — Загл. с экрана.

164. Россия в 1 полугодии 2017 года увеличила производство золота // Infogeo.ru : сайт. — Режим доступа : <http://www.infogeo.ru/metalls/news/?act=show&news=47202>. — Загл. с экрана.

165. Россия и Международный валютный фонд // Министерство иностранных дел Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.mid.ru/rossia-v-gruppe-20-rossia-i-specializirovannye-mezdunarodnye-ekonomiceskie-organizacii-mvf-vto-oesr-fseg-opek-i-dr-/-/asset_publisher/uFvfWVmCb4Rl/content/id/2141859. — Загл. с экрана.

166. Руководящие принципы управления валютными резервами // Международный валютный фонд : сайт. — Режим доступа : <https://www.imf.org/external/np/mae/ferm/rus/guider.pdf>. — Загл. с экрана.

167. Сирия готова продавать свой золотой запас // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/sirija-gotova-prodavat-svoj-zolotoj-zapas.html>. — Загл. с экрана.

168. Спустя 6 лет Китай назвал свой золотой запас // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/spustja-6-let-kitaj-nazval-svoj-zolotoj-zapas.html>. — Загл. с экрана.

169. Статьи Соглашения Международного валютного фонда // Международный валютный фонд : сайт. — Режим доступа : URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf>. — Загл. с экрана.

170. Структура международных резервов отдельных стран // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : <https://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs>. — Загл. с экрана.

171. Структура международных резервов отдельных стран // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : https://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/res/res_str_17.xlsx. — Загл. с экрана.

172. Центробанк ОАЭ увеличил золотой запас на 38 % // GOLD.RU : сайт. — Режим доступа : <http://gold.ru/news/centrobank-oaje-uvelichil-zolotoj-zapas-na-38-procentov.html>. — Загл. с экрана.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации
в части определения золотовалютных резервов Российской Федерации****Статья 1**

Бюджетный кодекс Российской Федерации дополнить главой 13³ следующего содержания:

**«Глава 13³. ЗОЛОТОВАЛЮТНЫЕ РЕЗЕРВЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Статья 96.13. Золотовалютные резервы Российской Федерации**

1. Золотовалютные резервы Российской Федерации представляют собой фонд внешних активов, образующих валютный резерв Российской Федерации и золотой запас Российской Федерации, формирование, хранение (учет) и использование которых осуществляются Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации.

2. Валютный резерв Российской Федерации составляют находящиеся в управлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации специальные права заимствования, резервная позиция в Международном валютном фонде, наличные и безналичные средства, номинированные в иностранных валютах, официальные курсы которых по отношению к рублю ежедневно (по рабочим дням) устанавливаются Центральным банком Российской Федерации, а также остатки средств, номинированных в таких иностранных валютах, на корреспондентских счетах, депозиты с первоначальным сроком погашения до одного года включительно в

иностранных центральных банках, в Банке международных расчетов и кредитных организациях-нерезидентах; долговые ценные бумаги, выпущенные нерезидентами; кредиты, предоставленные в рамках сделок обратного РЕПО, и прочие финансовые требования к нерезидентам с первоначальным сроком погашения до одного года включительно.

Часть Фонда национального благосостояния Российской Федерации, номинированная в иностранной валюте и размещенная Правительством Российской Федерации на счетах в Центральном банке Российской Федерации, которая инвестируется Центральным банком Российской Федерации в иностранные финансовые активы, является составной частью золотовалютных резервов Российской Федерации.

3. Золотой запас Российской Федерации составляет принадлежащее Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации монетарное золото, в том числе стандартные слитки и монеты, изготовленные из аффинированного золота и содержащие не менее 995 массовых долей химически чистого драгоценного металла на 1 тысячу массовых долей сплава драгоценного металла. В состав золотого запаса Российской Федерации включается золото, находящееся в хранилище, золото, находящееся в пути и на ответственном хранении, в том числе за границей, а также золото, размещенное на аллокированных металлических счетах

4. Золотовалютные резервы Российской Федерации формируются и (или) используются в целях обеспечения финансирования непредвиденных расходов, обусловленных чрезвычайными ситуациями и иными обстоятельствами непредвиденного характера, в том числе в целях удовлетворения потребностей в финансировании дефицита платежного баланса, проведения интервенций на валютных рынках для оказания воздействия на обменный курс валюты и в других целях, предусмотренных законодательством.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период может быть предусмотрено использование

золотовалютных резервов на досрочное погашение государственного долга Российской Федерации.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.