

Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования в Российской Федерации



Е.В. Кудряшова

старший научный сотрудник отдела финансового, бюджетного и налогового законодательства Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук. Адрес: 117 218, Российская Федерация, Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34. E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru



Аннотация

В отличие от национальной безопасности, понятие «финансовая безопасность» недавно попало в поле зрения правовой науки и сегодня идет дискуссия о его месте в правовом регулировании. К настоящему моменту уже есть ряд достижений экономической науки, которые должны быть переведены в правовую плоскость. Социальная наука установила тесную взаимосвязь и иерархию — «национальная безопасность» — «экономическая безопасность» — «финансовая безопасность», которые означают, в том числе, что повышение уровня финансовой безопасности, которое не повышает уровня экономической безопасности, не имеет смысла. Финансовая безопасность в отрыве от этой иерархии не может быть предметом правового регулирования. В статье с использованием формально-логического, системно-структурного, формально-юридического и сравнительно-правового методов проанализированы документы стратегического планирования России. В этих документах есть понятие «экономическая безопасность», но в то же время решаются вопросы финансовой безопасности (но это понятие не упоминается). Обеспечение финансовой безопасности фактически существует в рамках целей экономической и национальной безопасности. Обеспечение финансовой безопасности обладает всеми качествами стратегической цели: приоритетностью и траекторностью. Понимание финансовой безопасности как стратегической цели отражает идеи доверия и сотрудничества, лежащие в основе современной модели безопасности. Положение вещей остается отразить в документах стратегического планирования. Внесение финансовой безопасности в данные документы в качестве цели является одним из вариантов правового оформления финансовой безопасности России. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» создает все возможности для реализации задач правового регулирования финансовой безопасности в стратегических документах. Оснований для принятия специального закона о финансовой безопасности нет. К тому же такой закон нарушит вышеназванную иерархическую взаимосвязь и будет выпадать из общей системы правового регулирования.



Ключевые слова

финансовое право, финансы, стратегическое планирование, стратегическое управление, финансовая безопасность, экономическая безопасность.

Для цитирования: Кудряшова Е.В. Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования в Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 124–138.

УДК: 342

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.2.124.138

Введение

Если национальная безопасность давно является популярным предметом исследования, то финансовая безопасность сравнительно недавно стала рассматриваться как правовое явление и попала в поле зрения правовой науки. Обращаясь к этой проблеме, автор ставит целью найти место финансовой безопасности в современном правовом поле и указать на те элементы финансовой безопасности, которым необходимо придать правовую форму в первую очередь.

В последнее время издан ряд публикаций о финансовой безопасности и рассмотрены многие ее аспекты. Однако финансовая безопасность не рассматривалась в рамках стратегического планирования, как одна из целей в иерархии стратегических целей. Именно такой подход автор считает оптимальным и предложит его обоснование, опираясь на диалектические научные методы.

1. Современная модель безопасности на основе доверия и сотрудничества

Безопасность сегодня признана основным условием осуществления гражданских, политических, социальных и экономических прав и свобод. В исследованиях международных организаций установлена тесная взаимосвязь безопасности и государственного развития [Harborne B., Dorotinsky W., Bisca P., 2017: 3]. Взаимосвязь развития и безопасности не сводится к простой зависимости — чем выше уровень безопасности, тем быстрее темпы развития. Развитие предполагает, что значение безопасности не следует как недооценивать, так и преувеличивать. Безопасность — феномен не только многоаспектный, но и парадоксальный: «Выше безопасность — ниже темпы роста. Возможность такой постановки вопроса объясняется тем, что уровень опас-

ности положительно влияет на темпы экономического роста. Самая большая опасность — уклоняться от опасности. Парадокс — экономики, подверженные кризисам, по темпам развития опережают стабильные экономики в среднем на 2 процента в год. Это вывод из анализа статистики по 52 странам» [Фокин Н.И., 2016: 19]. Кажется закономерным, что в результате применения системы жестких экономических критериев может оказаться, что в мире нет ни одной экономически безопасной страны, и все страны по тем или иным показателям находятся за критической чертой [Цейковец Н.В., 2016: 432–542]. Так вполне естественно реализуется на практике многоаспектность и противоречивость экономической безопасности.

В Хартии европейской безопасности и в итоговых документах Саммита тысячелетия обозначены составляющие безопасности. Мир и безопасность предлагается поддержать с помощью двух составляющих: доверия внутри государства и сотрудничества государств¹.

В России идеи доверия и сотрудничества в условиях угрозы безопасности государства уже давно были выдвинуты в академической среде [Rakitskaya I.A., Shashkova A.V., Pavlov E.Ya., 2017: 1333–1344]. В начале XX века было написано, что сотрудничество в широком значении этого понятия должно получить значительную роль в теории публичного права. Организация власти исторически уступает свое место техническим организациям общественных служб и, соответственно, должны открываться просторы для сотрудничества гражданина с властью. Идея сотрудничества проясняет юридический смысл и значение вновь образующихся форм, в которых совершается организация общественных сил. Идея сотрудничества укрепляет связь должностного лица и гражданина. Опыт показывает, что публичные службы в состоянии выполнять свое назначение не иначе, как при деятельном сотрудничестве граждан. Должно вырабатываться сознание, что сотрудник-гражданин — это неизбежно одновременно должностное лицо [Елистратов А., 1916: 83]. В контексте современности мысль Елистратова звучит актуально. Мы можем увидеть много общего в современных и исторических подходах к вопросам безопасности и взаимодействия в обществе в кризисных ситуациях. Внешние угрозы как раньше, так и теперь заставляют задуматься о доверии и сотрудничестве в обществе.

Новая модель безопасности на основе доверия и сотрудничества отражает ряд современных тенденций в сфере финансовой безопасности. Доверие и сотрудничество требуют согласования интересов и действий в сфере частных и публичных финансов. Например, уровень финансовой безопасности государства тесно связан с показателями внешних долгов значимых частных компаний [Shashkova A.V., 2018: 432–458].

¹ Стамбульский документ ОБСЕ 1999. Available at: URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true> (дата обращения: 1.05.2019)

2. Взаимосвязь экономической и финансовой безопасности

В литературе предпринято несколько попыток определить финансовую безопасность. Автору кажется довольно удачным определять финансовую безопасность как обеспеченное посредством проведения специальных мероприятий уполномоченными органами государства состояние защищенности элементов финансовой системы, предполагающее ее устойчивость. Состояние защищенности финансовой системы позволяет осуществлять непрерывное и достаточное финансирование публичных расходов даже в условиях внутренних и внешних финансово-экономических угроз на основе использования денежных средств бюджетов, иных публичных фондов, включая золотовалютные резервы [Кучеров И.И., Поветкина Н.А., 2017: 64].

Правоведы давно добиваются, чтобы в российском правовом пространстве финансовая безопасность нашла достойное место на основе комплексного межотраслевого подхода к нормативно-правовому регулированию общественных отношений, обеспечивающих финансовую безопасность. Современное состояние правового регулирования обеспечения финансовой безопасности характеризуется отсутствием базовых элементов, таких, как гарантии защиты основополагающих конституционных прав граждан и организаций. Практика показывает, что деятельность государства по обеспечению финансовой безопасности может войти в конфликт с обеспечением конституционных прав граждан и организаций, а также финансовых организаций, опосредующих финансовые правоотношения.

Своевременный и необходимый шаг в правовых исследованиях — выявление первоочередных задач, которые следует решить в законодательстве применительно к финансовой безопасности, формирование очертаний правового регулирования [Поветкина Н.А., Леднева Ю.В., 2018: 46–67]. Мы добавим, что ввиду сложности предмета регулирования законодателя необходимо снабдить альтернативами и вариантами правового регулирования.

Для финансово-правовой науки важно своевременно перевести в правовую плоскость уже разработанные в экономике и финансах решения. Вопросы финансовой безопасности — предмет изучения сразу нескольких социальных наук. В частности, экономическая наука имеет ряд достижений, которые должны быть обобщены и использованы для формирования эффективного правового регулирования. Экономическая наука и управление к настоящему времени предложили качественные и количественные критерии оценки уровня финансовой безопасности. Установлена тесная связь финансовой и экономической безопасности, которая означает, что соответствие критериям финансовой безопасности или даже повышение ее уровня,

не связанное с повышением уровня экономической безопасности, не имеет смысла и значения для общества и государства.

В экономической науке проделана большая работа по разработке инструментов количественной оценки уровня национальной экономической безопасности. Ведущими экономистами и экономическими институтами разрабатываются системы из разного количества индикаторов (от 20 до 300), которые должны отражать состояние безопасности экономической системы. Приводится подробная ретроспектива движения научной мысли в направлении совершенствования системы индикаторов экономической безопасности с 1990-х годов. Системы индикаторов безопасности традиционно опираются на принцип предельно-критических показателей. Еще в 1996 г. по поручению секретаря Совета Безопасности Российской Федерации была разработана и утверждена система показателей экономической безопасности, которая состояла из 22 индикаторов (ее основным автором был С.Ю. Глазьев). В строгом смысле это была первая индикативная система, специально разработанная для оценки экономической безопасности страны [Цейковец Н.В., 2016: 432–542].

Экономическая наука продвинулась вперед в создании систем оценки экономической безопасности; уже предложено несколько систем критериев не только для оценки экономической безопасности, но и для оценки финансовой безопасности. Основным критерием финансовой безопасности выступает способность сохранять или быстро обновлять критический уровень общественного воспроизводства в условиях прекращения внешних инвестиций или заимствований либо кризисных ситуаций внутреннего характера. Показатели финансовой безопасности влияют на динамику экономического развития в целом. В то же время важно комплексно оценивать финансовую безопасность. Отрицательные изменения того или иного показателя сами по себе не свидетельствуют об угрозе финансовой безопасности. Только мониторинг, комплексное рассмотрение системы показателей, углубленный анализ отдельных экономических объектов и процессов при отклонении динамики критериев от нормальной траектории должны быть объектом постоянного контроля компетентных органов государственной и местной власти. Инструменты количественной оценки уровня финансовой безопасности могут быть воплощены в правовом регулировании через нормы об эффективности, экономичности и незлоупотреблении в сфере государственных заимствований [Каюров Е.А., 2013: 48–62].

В исследованиях подчеркивается, что практическое использование индикаторов финансовой безопасности возможно при наличии системы мониторинга. Существует потребность в постоянном мониторинге с тем, чтобы государство смогло найти действенные меры защиты своих интересов в финансовой

и денежной сферах, т.е. постоянное отслеживание изменения характера действия факторов, которые могут вызвать угрозы финансовой безопасности страны. Поиск мер защиты национальных интересов требует количественной оценки финансовой ситуации с позиции финансовой безопасности.

Создание правовой основы мониторинга финансовой безопасности является одним из первых шагов, которые необходимо предпринять в процессе правотворчества. Научные исследования указывают на необходимость последовательного непрерывного и гарантированного мониторинга финансовой безопасности России, поскольку отсутствие данных всегда влияет на качество анализа.

Финансовая безопасность должна оцениваться в зависимости от ее влияния на экономическую безопасность. Даже повышение уровня показателей финансовой безопасности (пополнение резервных фондов, высокий уровень золотовалютных резервов, снижение дефицита бюджета и т.д.) не свидетельствует о повышении уровня экономической безопасности, в особенности этого нельзя сказать о реальном секторе экономики [Сенчагов В.К., 2011: 14–19]. В конечном счете одно лишь улучшение показателей финансовой безопасности, если это не ведет к повышению уровня экономической и национальной безопасности, не может оцениваться положительно. Тесную связь финансовой, экономической и национальной безопасности показывают системные кризисы, аналогичные кризису 2008 года, когда можно было осознать эффективность или неэффективность конкретных мер. Антикризисное регулирование должно направляться на экономику в целом, а не только на ее отдельные сферы, соответствующие отраслям законодательства [Talapina E., 2007: 107–124]. Тесная взаимосвязь финансовой и экономической безопасности стала очевидной в ходе бюджетной реформы, которая показала неэффективность изменения исключительно финансовых показателей [Поветкина Н.А., 2018: 240–245].

Финансовую безопасность следует рассматривать как часть экономической безопасности и в конечном итоге как составляющую национальной безопасности, причем одну из ключевых составляющих, ведь понижение уровня финансовой безопасности может довести до утраты государством финансовой устойчивости и платежеспособности, следствием чего является неспособность финансирования жизненно необходимых расходов, обеспечивающих функционирование государственных институтов и развитие общества [Хабриева Т.Я., 2016: 49]. Нет ни одного аспекта национальной безопасности страны, который бы непосредственно не зависел бы от уровня финансовой безопасности. Однако и уровень самой финансовой безопасности в значительной мере зависит от уровня других аспектов национальной безопасности [Елизарова В.В., 2015: 45–48]. Мы особо подчеркнем здесь об-

ратную связь в иерархии: понижение общего уровня национальной безопасности влияет на уровень финансовой безопасности.

Финансовая безопасность в современных исследованиях помещается в контекст национальной и экономической безопасности; также финансовая безопасность должна обладать собственным содержанием, отличающим ее проблематику от других проблем общеэкономического порядка [Елизарова В.В., 2015: 45–48]. Финансовая безопасность связывается с планированием публичных финансов [Леднева Ю.В., 2018: 7–11], но кажется, что финансовая безопасность связана со стратегическим планированием, причем с обеспечением всех целей России.

С принятием Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² (далее — Закон о стратегическом планировании) Россия перешла к формированию последовательной системы стратегического планирования, что находится в рамках общемировой тенденции перехода к управлению на основе стратегического планирования. Иерархическая взаимосвязь финансовой безопасности с экономической и с национальной безопасностью может быть установлена внутри правового механизма стратегического планирования, а именно через правовое регулирование целеполагания.

3. Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования

В статье 3 Закона стратегическое планирование определяется как деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития России, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития России, ее субъектов и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности. Таким образом, Закон ставит на вершину иерархии целей в системе стратегического планирования две цели: обеспечение устойчивого социально-экономического развития и национальной безопасности.

Статья 1 Федерального закона от 28.12.2010 «О безопасности в Российской Федерации» № 390-ФЗ³ гласит, что он определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности,

² Российская газета. 03.07.2014.

³ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

иных видов безопасности, предусмотренных законодательством (безопасность, национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности. Положения Закона допускают разнообразие видов безопасности, как равнозначных, так и взаимоподчиненных.

Непосредственно в законодательстве нет понятий «финансовая безопасность» и «экономическая безопасность». Однако выражение «экономическая безопасность» содержится в документах стратегического планирования, и в них же решается ряд вопросов, которые относятся к финансовой безопасности.

В начале 2000-х годов Указом Президента Российской Федерации от 10.01.2000 №24⁴, была утверждена Концепция национальной безопасности России. Анализируя текст Концепции, мы сталкиваемся с целым рядом финансовых вопросов, которые рассматриваются в рамках национальной безопасности. Среди угроз национальной безопасности называют ослабление единого экономического пространства сепаратистскими устремлениями ряда субъектов федерации. В числе важнейших составляющих экономического пространства названы финансово-банковская, кредитная и налоговая системы. В рамках обеспечения национальной безопасности значительное место отводится сбалансированной кредитно-финансовой политике, нацеленной на поэтапное сокращение зависимости России от внешних кредитных заимствований и укрепление ее позиций в международных финансово-экономических организациях. Речь идет также о необходимости увеличить роль государства в регулировании деятельности иностранных банковских, страховых и инвестиционных компаний, о принятии эффективных мер в сфере валютного регулирования и контроля для создания условий прекращения расчетов в иностранной валюте и бесконтрольного вывоза капитала. Отметим также, что одним из основных направлений обеспечения национальной безопасности во внутриэкономической деятельности является преодоление последствий экономического кризиса (в данном случае, очевидно, речь идет о кризисе 1998 года).

На смену Концепции национальной безопасности РФ 2000 года пришла Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года, утвержденная Указом Президента от 12.05.2009 № 537⁵ (далее — Стратегия национальной безопасности-2020, Стратегия). Исследователи политических аспектов стратегического планирования в России придают Стратегии национальной безопасности-2020 особое значение и связывают с этим документом оформ-

⁴ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

⁵ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

ление двух равнозначных целей стратегического планирования: социально-экономического развития и безопасности. Однако потребовалось еще пять лет, чтобы достичь согласованной позиции и оформить ее в виде нормы закона в 2014 году. Связь между Стратегией национальной безопасности-2020 и Законом о стратегическом планировании позволяет предполагать, что иерархия целей в Стратегии остается актуальной в документах стратегического планирования, принятых на основе закона.

В Стратегии национальной безопасности-2020 уже упоминается понятие экономической безопасности и отводится гораздо больше места финансовым вопросам. В Стратегии признано, что последствия мировых финансово-экономических кризисов могут стать сопоставимыми по совокупному ущербу с «масштабным применением военной силы». Кризисы мировой и региональных финансово-банковских систем рассматриваются как угрозы национальной безопасности. Снижение доходных статей бюджета может привести к замедлению перехода к инновационному развитию. К числу угроз относится также низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы.

В Стратегии-2020 предложены основные характеристики состояния национальной безопасности (раздел VI), причем указано на необходимость уточнить перечень основных характеристик национальной безопасности по результатам ее мониторинга. Установлено семь характеристик, из них пять относятся к экономическим показателям, из которых как минимум два – показатели из сферы финансов. Понятие финансовой безопасности так и не появилось в Стратегии, но по содержанию эти два показателя однозначно относятся к показателям состояния финансовой безопасности (п.112): уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от валового внутреннего продукта; уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентах валового внутреннего продукта.

В контексте стратегических рисков и угроз в Стратегии национальной безопасности-2020 в отличие от стратегии-2000, уже нет речи о зависимости России от внешних заимствований, однако отмечается потенциальная зависимость экономики от внешнеэкономической конъюнктуры при сохранении экспортно-сырьевой модели экономики. Такой подход обусловлен тем, что глобальные кризисы приобрели характеристики не только финансовых, но и системных экономических катаклизмов. Содержание Стратегии-2020 указывает на осознание связи национальной безопасности, экономической безопасности и финансовых факторов; признано влияние внешнеэкономической конъюнктуры на внутриэкономическую и, наконец, на финансовую систему России.

В Стратегии национальной безопасности 2020 года экономическую безопасность России предлагается укреплять с помощью активной государ-

ственной антиинфляционной, валютной, курсовой, денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, ориентированной на импортозамещение и поддержку реального сектора экономики. Устойчивость финансово-банковской системы названа среди факторов, способствующих обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан. Как и ранее, обеспечение финансовой безопасности не формулируется как цель в иерархии целей Стратегии национальной безопасности 2020, которую возглавляет обеспечение национальной безопасности России.

Стратегия национальной безопасности России, имеющая статус документа стратегического планирования, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 №683⁶. В ней указано, что стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты России, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Документ основан на положениях Закона о стратегическом планировании, и национальная безопасность в нем возглавляет иерархию стратегических целей. Доля финансово-правовых вопросов в Стратегии 2015 года сократилась. Признано только, что сохраняется высокий риск повторения масштабных финансово-экономических кризисов, но эти кризисы связываются с влиянием политических факторов на экономические процессы и структурных дисбалансов в мировой экономике (п. 24).

Вопросы, фактически относящиеся к финансовой безопасности, в документах отнесены к разделу обеспечения национальной безопасности. В Стратегии 2015 года по-прежнему нет финансовой безопасности как понятия. Вместе с тем анализ развития стратегических документов показывает, что проблемы устойчивости, защищенности и развития российской финансовой системы давно рассматриваются в документах стратегического планирования во взаимосвязи с понятиями национальной и экономической безопасности.

Стратегическая цель — обеспечение финансовой безопасности — должна встроиться в иерархию «обеспечение национальной безопасности — обеспечение экономической безопасности — обеспечение финансовой безопасности». Последовательное выстраивание иерархии целей наиболее эффективно, если это будет сделано не только фактически, но и юридически. Отсутствие иерархии и взаимосвязи целей влечет за собой непоследовательность в законодательном регулировании, что выливается в конфликты и споры, в том числе судебные. Текущие, включая числовые и предметные, цели должны соответствовать общим и долгосрочным, тем самым в управленческом цикле формируется иерархия целей. Представляется, что обеспечение финансо-

⁶ СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

вой безопасности является именно целью стратегического планирования и отличается от иных категорий диалектики субъективного и объективного.

В социальных науках предложено несколько определений цели. Цель может быть определена как желаемое в будущем и в этом смысле цели становятся мерилем для всего предпринятого для их достижения. Формулирование целей — сложный социальный процесс, и полезно вспомнить о значении идей доверия и сотрудничества в модели безопасности. Право призвано решить эту одну из управленческих проблем, т.е. согласовать и привести к единству целеполагание. Право обеспечивает иерархию целей, в том числе на стадии их формирования: цели нижних порядков формируются с учетом вышестоящих. В настоящее время иерархия целей лишь отчасти сформирована правовыми средствами.

Документы стратегического планирования упоминают категорию «национальный интерес», но обеспечение финансовой безопасности России, с точки зрения правовой науки не относится к национальным интересам. Проблема соотношения финансовой безопасности и финансовых интересов ставится, но пока не находит окончательного удовлетворительного решения. Цели проистекают из интересов и представляют собой их субъективизацию. Вместе с тем, интересы реализуются только после их осознания и оценки, что входит в процесс формирования цели. Цель не равна выраженным в ней интересам и только более или менее адекватно отражает их [Экимов А.И., 1996: 3–9].

Обеспечение финансовой безопасности находится на уровне стратегических целей. Важное качество стратегических целей — это их траекторность, линия движения системы к заданной цели [Афанасьев В.Г., 1975: 134]. Стратегичность понимают также как приоритетность, первоочередность [Маланыч И., 2007: 8–12].

Обеспечение финансовой безопасности фактически существует в рамках целей обеспечения экономической и национальной безопасности. Положение вещей остается отразить в документах стратегического планирования. Фактическое существование иерархии подтверждает, например, вовлечение преобразованного в мега-регулятор Центрального банка России в общее управление экономикой, в том числе через подчинение целей Центрального банка России общим целям стратегического планирования. Аналогичным образом подчинение денежно-кредитной и валютной политики целям финансовой и экономической политики указывает на встраивание цели обеспечения финансовой безопасности в иерархию.

Заключение

В зарубежной практике мы встречаем примеры принятия специальных законодательных актов о финансовой безопасности. Например, с 2003 года

во Франции действует законодательный акт «О финансовой безопасности» [Кучеров И.И., 2017: 69–79]. В российских публикациях есть радикальные предложения о принятии федерального закона о финансовой безопасности. Мы полагаем, что, учитывая тесную взаимосвязь и иерархическую зависимость финансовой безопасности с экономической безопасностью и в конечном итоге с национальной безопасностью, убедительной научной основы для разработки и принятия специального закона нет. Во всяком случае, следует рассмотреть альтернативы принятию специального закона.

Закон о стратегическом планировании создает возможность реализации всех задач правового регулирования финансовой безопасности. Обеспечение финансовой безопасности как цель стратегического планирования фактически оформилась и заняла место в иерархии стратегических целей. На это указывает анализ содержания документов стратегического планирования, выводы в научных публикациях и анализ складывающихся отношений в сфере финансов. Обеспечение финансовой безопасности как цель стратегического планирования наиболее органично воплощает идеи сотрудничества в обществе и современную модель безопасности.

Необходимо включить понятие «обеспечение финансовой безопасности» в терминологию документов стратегического планирования и выстроить последовательную иерархию целей с обеспечением национальной безопасности России на вершине. Оформление иерархии целей в документах стратегического планирования является одним из вариантов придания государственной значимости и правовой формы финансовой безопасности страны. На наш взгляд, это наиболее удачный вариант, он сохраняет стабильность законодательства без вкрапления узконаправленных законов в ткань правового регулирования. Одновременно обеспечивается необходимая гибкость правового регулирования, поскольку интенсивность правового регулирования в сфере безопасности зависит от ситуации в обществе и в мире, а также от расстановки приоритетов в системе «безопасность — развитие».



Библиография

Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М.: Политиздат, 1975. 408 с.

Елизарова В.В. Место и роль финансовой безопасности в системе обеспечения экономической безопасности России // Экономика, статистика и информатика. 2015. №2. С. 45–48.

Елистратов А. Должностное лицо и гражданин / Вопросы административного права. СПб.: Мамонтов, 1916. 195 с.

Каюров Е.А. Конституционно-правовое регулирование государственных (муниципальных) финансов в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 2. С. 48–62.

Кучеров И.И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 69–79.

Кучеров И.И., Поветкина Н.А. и др. Институты финансовой безопасности. М.: Норма, 2017. 256 с.

Леднева Ю.В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // Финансовое право. 2018. N 11. С. 7–11.

Маланыч И.Н. Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 8–12.

Поветкина Н.А. Бюджетно-правовые инструменты повышения эффективности государственного управления // Юридическая наука и практика. 2018. № 4. С. 240–245.

Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 46–67.

Сенчагов В.К. Обеспечение финансовой безопасности России в условиях глобализации // Вестник Российской академии естественных наук. 2011. № 3. С. 14–19.

Фокин Н.И. Внешнеэкономическая безопасность: понятие, опыт, проблемы // У карты Тихого океана. Информационный бюллетень. 2016. N 18. С. 21–25.

Хабриева Т.Я. Правовые проблемы финансовой безопасности России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10. С. 45–54.

Цейковец Н.В. Базовые требования к системам индикаторов национальной экономической безопасности // Национальная безопасность. 2016. № 4. С. 432–542.

Экимов А.И. Политические интересы и юридическая наука // Государство и право. 1996. N 11. С. 3–9.

Harborne B., Dorotinsky W., Bisca P. Securing Development: Public Finance and the Security Sector. Washington: The World Bank, 2017. 512 p.

Rakitskaya I.A., Shashkova A.V., Pavlov E.Ya. Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis). *Bylye Gody*, 2017, no 4, pp. 1333–1344.

Shashkova A.V. Corporations and State: Emerging Corporate Liability. *Opción*, 2018, no 14, pp. 432–458.

Talapina E. The Emergence of Public Economic Law in Russia: a Comparative View [L'émergence du droit public économique en Russie: Un regard comparatif]. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2007, issue 2, pp. 107–124.

Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki. 2019. No 2

Financial Safety within Hierarchy of Strategic Planning Purposes in Russian Federation



Ekaterina V. Kudryashova

Senior Research Fellow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Juridical Sciences. Address: 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation. E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru.



Abstract

Unlike national security, the notion of financial safety got into the light spot of the law science only recently and today there is a discussion in the publications on the place of financial safety in the legal regulation. By now, there are a few achievements of economic science should be transformed in the legal form. Social science has ascertained the existence of the interrelation and hierarchy «national safety» — «economic safety» — «financial safety», which means among other that advancing the financial safety does not make sense if it does not promote the level of economic safety. Financial safety cannot be a separated object of legal regulation outside this hierarchy. Procurement of financial safety already exists in the framework of economic and national safety. Financial safety has all the qualities of strategic purposes: priority and “trajectory”. The understanding of financial safety as a strategic purpose resembles the ideas of cooperation and trust, which form the basis of contemporary model of safety. This already existing situation can be reflected in the strategic planning documents. Including the financial safety in strategic documents as a purpose is one of the options for legal regulation of the financial safety in Russia. The Federal Law “On strategic planning in Russian Federation” provides all the opportunities to solve all the tasks of legal regulation of financial safety in strategic documents. By this time there are not enough reasons for a special law on financial safety as it can destroy the mentioned hierarchy and will fall out of the system of legal regulation.



Keywords

financial law; finance; strategic planning; strategic governance; economic safety; financial safety.

For citation: Kudryashova E.V. (2019) Financial Safety within Hierarchy of Strategic Planning Purposes of the Russian Federation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 124–138 (in Russian)

DOI: 10.17-323/2072-8166.2019.2.124.138



References

Afnas'ev V.G. (1975) Social Information and Management of the Society. Moscow: Politizdat, 408 p. (in Russian)

Ekimov A.I. (1996) Political Interests and Legal Science. *Gosudarsvo i pravo*, no 11, pp. 3–9 (in Russian)

Elisarov V.V. (2015) The Place and Role of Financial Security in the System of Economic Security of Russia. *Economica*, no 2, pp. 45–48 (in Russian)

Elistratov A. (1916) *Civil Servant and the Citizen*. Saint Petersburg: Mamontov, 195 p. (in Russian)

Fokin N.I. (2016) [Foreign economy security: notion, experience, problems]. U karty tikhogo okeana. *Informatsionnyi bulletin'*, no 18, pp. 21–25 (in Russian)

Harborne B., Dorotinsky W., Bisca P.M. (2017) *Securing Development: Public Finance and Security Sector*. Washington: The World Bank, 512 p. (in English)

Kayurov E.A. (2013) Constitutional Regulation of the State (Municipal) Finances in Russia. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 48–62 (in Russian)

Khabrieva T.Ya. (2016) Legal Issues of Financial Security in Russia. *Vestnik ekonomicheskogo pravosydiya Rossiiskoy Federatsii*, no 10, pp. 45–54 (in Russian)

- Kucherov I.I., Povetkina N.A. (eds.) (2017) *The Institutions of Financial Security*. Moscow: Norma, 256 p. (in Russian)
- Kucherov I.I. (2017) Summons of Financial Security and its Legal Provision. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 6, pp. 69–79 (in Russian)
- Ledneva Yu.V. (2018) Planning of Public Finance as the Condition for Financial Security in Russian Federation. *Finansovoye pravo*, no 11, pp. 7–11 (in Russian)
- Malanych I.N. (2007) Strategic Purposes as the Object of Legal Regulation in the Subjects of Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, no 13, pp. 8–12 (in Russian)
- Povetkina N.A. (2018) Budgetary Instruments of Public Management Efficiency Enhancement. *Yuridicheskaya nauka i praktika*, no 4, pp. 240–245 (in Russian)
- Povetkina N.A., Ledneva Yu.V. (2018) “Fintech” y “regtech”: the Limits of Legal Regulation. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 46–67 (in Russian)
- Rakitskaya I.A., Shashkova A.V., Pavlov E.Ya. (2017) Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis). *Bylye gody*, issue 4, pp. 1333–1344 (in Russian)
- Senchagov V.K. (2011) Maintaining of Financial Security of Russia in Conditions of the Globalization. *Vestnik rossiiskoi akademii estestvennykh nauk*, no 3, pp 14–19 (in Russian)
- Shashkova A.V. (2018) Corporations and the State: Emerging Corporate Liability. *Opción*, no 14, pp. 432–458 (in English)
- Talapina E. (2007) The Emergence of Public Economic Law in Russia: A Comparative View (L’émérgence du droit public économique en Russie: Un regard comparatif). *Revue d’Etudes Comparatives Est-Ouest*, issue 2, pp. 107–124 (in French)
- Tseykovets N.B. (2016) Basic Requirements to the System of Indicators of National Economic Security. *Natsionalnaya bezopasnost’*, no 4, pp. 432–542 (in Russian)