



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КРИМИНОЛОГИИ

О.В. Моргун\*, Н.В. Щедрин\*\*

## ОСНОВАНИЯ И ПРЕДЕЛЫ МЕР ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Аннотация.** Статья посвящена отдельным вопросам применения специальных мер правоограничительного характера, направленных на обеспечение финансовой безопасности современной России. Авторами обозначены различные основания установления мер финансовой безопасности, а также пределы, ограничивающие их действие в целях эффективной защиты финансовой системы страны от преступных и иных посягательств при соблюдении баланса частных и публичных интересов. Основания мер финансовой безопасности выстроены в иерархию с учетом их вовлечения в процесс регулирования общественных отношений от законодательного к правоприменительному уровню. Пределы классифицированы в зависимости от действия мер финансовой безопасности на определенной территории, по времени, а также по кругу лиц. Предлагаемые основания и пределы применения мер финансовой безопасности проиллюстрированы многочисленными примерами из российского законодательства, регулирующего отношения, связанные с обращением финансовых ресурсов. Анализируются современные проблемы, связанные с действием таких мер в отношении различных субъектов финансовых отношений.

**Ключевые слова:** финансовая безопасность, меры безопасности, меры финансовой безопасности, финансовое правонарушение, финансовая преступность, основания правовых ограничений, пределы правовых ограничений, основания мер безопасности, пределы мер безопасности, ограничения экономических прав.

Обеспечение финансовой безопасности государства осуществимо посредством ряда мер, с одной стороны ограничивающих поведение индивидуальных или коллективных субъектов при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов, а с другой — направленных на предотвращение вре-

доносного воздействия на финансовую систему страны различного рода угроз, в том числе криминального характера. К такому комплексу мер относится специальная группа правовых норм и институтов, которые мы предлагаем определить как меры финансовой безопасности. В нашей трактовке меры финансовой без-

© Моргун Олег Васильевич

\* Аспирант кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета [raubtier@list.ru]

660049, г. Красноярск, пр. Мира, д. 32.

© Щедрин Николай Васильевич

\*\* Доктор юридических наук, профессор кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета [sveroboy@mail.ru]

660075, г. Красноярск, ул. Маерчака, д. 6.



опасности — это ограничения экономических и (или) иных прав в финансовых правоотношениях, используемые для ограждения финансовой системы государства от вредоносного влияния источников опасности<sup>1</sup>.

Совершенно очевидно, что в современном мире имеет место тенденция расширения разнообразия и частоты применения мер финансовой безопасности. Их вовлечение в процесс правового регулирования не может осуществляться произвольно и безгранично. В теории права и законодательстве необходимо четко определить круг оснований и пределы их применения.

Лексически термин «основание» имеет множество значений. Наиболее точным применительно к основаниям применения мер безопасности, на наш взгляд, является значение данного термина, определяющее основания применения мер безопасности как причины, объясняющие (оправдывающие) применение мер безопасности<sup>2</sup>.

В то же время, поскольку у всякой причины есть своя причина, то очевидно, что всякое основание имеет свое, более глубокое основание. Сообразно с этим иерархию оснований применения мер безопасности образуют социальные, нормативно-правовые, фактические и организационные основания<sup>3</sup>.

Социальное основание мер финансовой безопасности образуют, с одной стороны, наличие специфического объекта охраны — финансовой системы, а с другой стороны, — источников опасности, угрожающего этой системе. При этом необходимо учитывать конституционный принцип соразмерности (пропорциональности) ограничения основных прав или свобод в целях достижения баланса общественных и частных интересов<sup>4</sup>. Теоретически последовательность в разработке и законодательном закреплении мер финансовой безопасности должна выглядеть следующим образом: 1) проведение мониторинга в целях выяв-

ления источников опасности для финансовой системы; 2) выделение источника опасности, источника повышенной опасности, источника особой опасности<sup>5</sup>; 3) разработка мер (правил, санкций) финансовой безопасности, которые должны быть соразмерны степени опасности источника; 4) закрепление мер финансовой безопасности в соответствующих отраслях.

Однако практически система мер финансовой безопасности формируется стихийно, методом проб и ошибок. В настоящее время определенный объем нормативно закрепленных мер финансовой безопасности уже имеется. Актуальная задача состоит в том, чтобы провести их ревизию, систематизировать, откорректировать, дополнить и надлежащим образом закрепить.

*Нормативно-правовое основание* применения мер безопасности — это нормативно установленные ограничения, целью которых является защита финансовой системы от угрожающей опасности. В первую очередь это, безусловно, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также конституции, уставные законы, законы субъектов РФ, устанавливающие те или иные обязанности либо запреты. Во вторую — иные нормативные акты, которые, однако, должны быть основаны на законе (фактически уточнять его). Так, например, Центральный банк России устанавливает числовые значения и методику расчета обязательных нормативов банков в Инструкции «Об обязательных нормативах банков»<sup>6</sup>, в то время как сама возможность установления таких нормативов предусмотрена ст. 62 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Правила и санкции финансовой безопасности закреплены во многих законах, на первый взгляд, не имеющих отношение к финансовой безопасности, например в федеральных законах «О противодействии коррупции», «О противодействии терроризму». Хотим подчеркнуть, что подзаконные нормативные акты и тем более локальные нормативные акты как, например, практически повсеместно используемая коммерческими организациями система штрафов, не являются полноценным основа-

<sup>1</sup> О правовой природе мер финансовой безопасности см. Моргун О.В. Конституционно-правовые основы мер финансовой безопасности // Вопросы экономики и права. 2013. № 1. С. 19–23.

<sup>2</sup> Большой толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] / гл. ред. С.А. Кузнецов. 1-е изд.: СПб.: Норинт, 1998. Публикуется в авторской редакции 2009 г. // URL: <http://www.gramota.ru/slovari/info/bts>.

<sup>3</sup> Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности: монография / Краснояр. гос. ун-т. Красноярск, 1999. С. 120–132.

<sup>4</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе И.Г. Черновой» (особое мнение судьи А. Л. Кононова) // Российская газета. № 152. 11.08.1998.

<sup>5</sup> Подробн. об этом: Щедрин Н.В. Категории антикриминальной безопасности // Проблемы кодификации уголовного закона: история, современность, будущее (посвящается 200-летию проекта Уголовного уложения 1813 г.) // Материалы VIII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 30-31 мая 2013 г. / отв. ред. В.С. Комиссаров. М.: Юрлитформ, 2013. С. 248–252.

<sup>6</sup> Инструкция Банка России от 03.12.2012 г. № 139-И «Об обязательных нормативах банков» (зарегистрировано в Минюсте России 13.12.2012 г. № 26104) // Вестник Банка России. № 74. 21.12.2012.



нием для финансовых ограничений. Это противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

*Фактическим* (материальным) основанием мер финансовой безопасности являются события и действия, то есть юридические факты, инициирующие возникновение, изменение или прекращение определенных общественных отношений. При этом действия могут быть не только неправомерными (нецелевое использование бюджетных средств), но и правомерными (поступление гражданина на государственную службу).

Вместе с тем в формулировках действующего законодательства в качестве оснований применения мер безопасности часто указываются не сами юридические факты, а «наличие достоверных или достаточных сведений» о юридических фактах. Так, основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является *достаточная* (выделено нами — *О.М., Н.Щ.*) информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки. При этом законодатель установил перечень лиц, от которых указанная информация может быть представлена в письменной форме в установленном порядке, а также уточнил, что для принятия решения об осуществлении контроля не может служить информация анонимного характера<sup>7</sup>.

Основанием для принятия решения об осуществлении проверки соблюдения лицом, которому в соответствии с Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами

территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Данными запрета является *достаточная* (выделено нами — *О.М., Н.Щ.*) информация о том, что указанным лицом не соблюдается данный запрет<sup>8</sup>. Круг лиц, представляющих такую информацию, по сравнению с предыдущим законом, изменен, но законодателем также указывается на недопустимость принятия решения об осуществлении проверки на основе анонимной информации.

Как видим, в правотворческих формулировках происходит смешение самих юридических фактов и достоверности или достаточности сведений о них. Юридические факты — это события (инфляция) или действия (открытие счета в иностранном банке, совершение крупной сделки). Указание в законе на достаточность и достоверность излишне, так как позволяет делать допущения о том, что подобные решения могут применяться на основании недостоверных и недостаточных сведений о юридических фактах.

*Организационное* основание — это правоприменительный акт, в котором конкретизируются субъективные права и обязанности сторон, то есть индивидуализируются меры безопасности. Применительно к мерам финансовой безопасности в качестве организационных оснований можно отметить предписания и представления органов финансового, банковского, бюджетного и налогового надзора и контроля (ЦБ РФ, Росфиннадзора, ФНС РФ, ФТС РФ, Росфинмониторинга и др.).

Поскольку меры безопасности по своей правовой природе это всегда ограничение прав и свобод<sup>9</sup>, поэтому недопустимо безграничное, бесконтрольное применение таких мер. Должны существовать надежные гарантии, своеобразные барьеры, каковыми являются пределы применения мер безопасности<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Российская газета. № 100. 14.05.2013.

<sup>9</sup> Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности... С. 107.

<sup>10</sup> Как обоснованно высказался Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин: «Вопрос заключается в том, до каких пределов можно идти в ограничении конституционных прав человека? Где та черта, за которой ограничение прав человека превращается в их отрицание? Во имя чего и кого проводятся эти ограничения? Как обеспечить баланс безопасности государства и соблюдения прав человека?» (Зорькин В.Д. Роль Конституционного Суда в обеспечении стабильности и развитии Конституции // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2004. № 3 (48). С. 84).

<sup>7</sup> Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Российская газета. № 280. 05.12.2012.



Вместе с тем приходится констатировать, что понятию пределов мер в научной литературе и нормативных правовых актах не уделено должного внимания, поэтому полагаем возможным обратиться к исследованиям, посвященным вопросам ограничения прав и свобод.

Авторы, изучавшие данный вопрос, хотя и в различных формулировках, тем не менее, практически однозначно приходят к выводу о том, что ограничение прав и свобод есть сужение объема и (или) содержания конкретных прав и свобод путем установления границ (пределов) правомерного поведения (пространственного, временного или субъектного характера)<sup>11</sup>, основными принципами которого называют справедливость, соразмерность, целесообразность<sup>12</sup>, законность<sup>13</sup>.

С учетом правовой природы мер безопасности мы в свое время предлагали классифицировать их пределы на пространственные, временные и личностные (персональные)<sup>14</sup>. Углубление наших знаний о мерах безопасности и специфики их применения для защиты финансовой системы позволяет прийти к выводу о том, что персональный (личностный) подход более целесообразно обозначить как *субъектный*. Ведь субъектами финансовых отношений могут быть не только физические, но и юридические лица (организации). Соответственно, правоограничения финансовой безопасности могут и должны распространяться на тех и других.

Реализация мер финансовой безопасности — дело затратное, требующее определенных материальных, организационных, кадровых и иных ресурсов. Отсюда логично следует необходимость четкого выделения субъектов, представляющих повышенную и особую опасность для финансовой системы.

<sup>11</sup> См., напр.: Ягофарова И.Д. Основные характеристики ограничения прав и свобод человека: теоретико-правовой аспект // Академический юридический журнал. 2002. № 4 [Электронный ресурс] // URL: [http://www.advo.irk.ru/aum/10\\_042002](http://www.advo.irk.ru/aum/10_042002); Рассолова Е.Ш. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12; Опалева А.А. Сущность правовых ограничений личной неприкосновенности // Гражданин и право. М.: Новая правовая культура, 2009. № 5. С. 3-12 и др.

<sup>12</sup> Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 16.

<sup>13</sup> См., напр.: Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 19; Ашихмина А.В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 21, 23–24, 31–32.

<sup>14</sup> Щедрин Н. В. Введение в правовую теорию мер безопасности... С. 110.

Исследование отечественного и мирового опыта позволяет выделить круг субъектов, в отношении которых целесообразно устанавливать правила повышенной и особой безопасности. Источниками особой опасности для финансовой системы, по нашему мнению, следует признавать следующих единоличных и коллективных субъектов:

- представителей власти;
- лиц, обладающих организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями (упоминающихся как в примечании 1 к ст. 201, так и в примечании 1 к 285 УК РФ, то есть вне зависимости от вида и формы собственности организации, где они эти функции выполняют);
- иностранных должностных лиц;
- должностных лиц публичных международных организаций;
- лиц, имеющих судимость за преступления, объектом которых выступали финансовые отношения, а также за коррупционные преступления; создаваемые указанными лицами организации;
- лиц, имеющих судимость за незаконный оборот наркотических средств или психотропных веществ, оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, а также за преступления террористической или экстремистской направленности;
- лиц — членов (участников) организованных групп, преступных сообществ, незаконных вооруженных формирований, транснациональных преступных синдикатов и т.д.;
- организованные преступные группы, преступные сообщества, незаконные вооруженные формирования, а также транснациональные преступные синдикаты, как специализирующиеся на экономических преступлениях, так и являющиеся универсальными;
- тоталитарные секты, иные религиозные фанатические группы<sup>15</sup>, а также объединения граждан, имеющие сепаратистские, террористические или экстремистские цели;
- лиц, установленных Советом Безопасности ООН непосредственно или на основании данных им полномочий в соответствии с Главой VII Устава ООН<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Старшенбаум Г.В. Религиозный фанатизм: описание, терапия // Библиотека «ПСИ-ФАКТОРА»: Психология религии [Электронный ресурс] // URL: <http://psyfactor.org/lib/reladdict2.htm>.

<sup>16</sup> В соответствии с Рекомендациями 6, 7 ФАТФ целевые финансовые санкции необходимо применять к таким лицам в целях предупреждения терроризма,



В основе *пространственного* или *территориального* подхода лежит принцип действия таких мер на территории, подведомственной законодательному, исполнительному или судебному органу, который принимает решение о возможности применения мер безопасности или их реального применения.

В общем виде пространственные параметры применения мер безопасности определяет законодатель (государственная граница, закрытое административно-территориальное образование, зона охраняемого объекта, зона контртеррористической операции), а затем конкретизирует орган, в компетенцию которого входит принятие решения.

В основе пространственных пределов мер финансовой безопасности положен конституционный принцип свободного перемещения финансовых средств, закрепленный в ст. 74 Конституции РФ. Он сформулирован следующим образом: «На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств». Реализация данного принципа гарантируется статьей 8 Конституции.

Частью второй ст. 74 Основного закона в то же время предусмотрено, что в соответствии с Федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей могут вводиться ограничения перемещения только товаров и услуг. Таким образом, исходя из буквального толкования Конституции, ограничение принципа свободного перемещения финансовых средств недопустимо.

Провозглашая единство экономического пространства России, Основной закон также определил сферы ведения Российской Федерации, к которым согласно п. «о» ст. 71 отнес установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки.

Исходя из данной логики законодателя, меры безопасности в финансовой сфере должны устанавливаться на всей территории РФ. Но из этого общего правила есть исключения. Так, п. «г» ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»

предусмотрена возможность установления ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств Указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения<sup>17</sup>. Очевидно, что введение указом Президента РФ соответствующих ограничений будет иметь строго территориальное распространение — в пределах границ территории, на которой вводится чрезвычайное положение. Такие границы обязательно должны быть определены в указе Президента РФ (п. «в» ст. 5 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

Меры финансовой безопасности, имеющие ограниченную территорию регулирования, могут устанавливаться также субъектами РФ, однако, только в тех сферах, регулирование которых отнесено к их ведению. Например, главой VII уставного закона Красноярского края «О выборах губернатора Красноярского края» устанавливаются ограничения, связанные с формированием и расходованием избирательных фондов кандидатов<sup>18</sup>.

Кроме того, с учетом высокой степени значимости в обеспечении безопасности страны в отношении ряда мер действует правило, условно обозначенное «экстерриториальностью». Так, ограничения, установленные ст. 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» де-факто распространяют свое действие на коммерческие банки, расположенные за пределами РФ и регулируют операции, связанные с движением денежных средств на счетах таких банков. И хотя сами операции по таким нормам осуществляются (в связи с чем и подпадают под действие закона) на территории РФ, в конечном итоге ограничения распространяются и на банки, действующие за ее пределами. Таким образом, в данном случае вступает в действие также субъектный подход к пределам мер безопасности.

*Временные* параметры мер безопасности зависят в первую очередь от характера и степени угрожающей опасности, а также от вероятности наступления вреда. Довольно просто решить вопрос о продолжительности действий ограничений, когда опасность очевидна<sup>19</sup>. Другое дело обстоит с финансовой сфе-

<sup>17</sup> Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Российская газета. № 105. 02.06.2001.

<sup>18</sup> Уставный закон Красноярского края от 20 июня 2012 г. № 2-410 «О выборах губернатора Красноярского края» // Наш Красноярский край. № 62. 20.06.2012.

<sup>19</sup> Щедрин Н. В. Концептуально-теоретические основы... С. 70–71.

распространения оружия массового уничтожения и их финансирования (Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / пер. с англ. М.: Вече, 2012. С. 15–16).



рой, где ситуация необходимости применения мер безопасности требует предварительного глубокого экономического анализа.

Временной характер чаще всего определяется действием по времени правовых актов, устанавливающих данные меры безопасности, однако не всегда. Так, в ч. 6 ст. 50 упоминавшегося уже уставного закона Красноярского края «О выборах губернатора Красноярского края» прямо указано: «все финансовые операции по специальному избирательному счету, за исключением возврата в избирательный фонд неизрасходованных средств и зачисления на указанный счет средств, перечисленных до дня голосования, прекращаются в день голосования»<sup>20</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 32 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» представитель нанимателя вправе отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего, в том числе на период проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданским служащим в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

При этом срок отстранения предусмотрен в ч. 2.1 ст. 32 указанного Закона: «не превышающий 60 дней со дня принятия решения об урегулировании конфликта интересов или о проведении проверки. Указанный срок может быть продлен до 90 дней лицом, принявшим соответствующее решение». Следует отметить, что те же сроки отстранения от должности предусмотрены и ч. 3 ст. 9 Федерального закона РФ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>21</sup>.

Данная мера, по нашему мнению, является одной из мер безопасности государства, в том числе финансовой безопасности, так как указанные лица могут быть подвергнуты проверке и на предмет исполнения Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации,

владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»<sup>22</sup>.

Субъектный подход к ограничению прав связан, прежде всего, с теми лицами, которые выделяются непосредственно самим правовым актом. Данный подход является, с нашей точки зрения, наиболее используемым при определении пределов действия мер безопасности в финансовых отношениях.

Например, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» выделяют резидентов и нерезидентов, каждый из которых получает специальный правовой режим и соответствующие ему меры безопасности.

Круг лиц, на которых распространяются меры финансовой безопасности, прямо обозначен в Федеральных законах «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и т.д.

Современной, но не вполне позитивной тенденцией, нам представляется расширение действия финансовых ограничений помимо традиционных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и на граждан, не участвующих в предпринимательской деятельности.

В настоящее время предпринимаются попытки по расширению круга лиц, финансовая деятельность которых подпадает под соответствующие ограничения со стороны государства, при этом причины такой инициативы находят все новые обоснования. Так, в 2011 г. Минэкономразвития РФ впервые вышло с предложением установить лимит расчетов наличностью не только между юридическими лицами, но и между гражданами, а также обязать все крупные предприятия торговли и услуг принимать банковские карты<sup>23</sup>.

Минфин РФ также считает возможным ввести законодательные ограничения на осуществление наличных денежных расчетов. По

<sup>20</sup> Уставный закон Красноярского края от 20 июня 2012 г. № 2-410 «О выборах губернатора Красноярского края» // Наш Красноярский край. № 62. 20.06.2012.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Российская газета. № 280. 05.12.2012.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Российская газета. № 100. 14.05.2013.

<sup>23</sup> Полякова Ю. Чиновники предлагают ограничить наличность // Известия. 17.08.2011 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.izvestia.ru/news/497687>.



мнению министра А.Г. Силуанова, расчеты наличными являются одной из причин высокого уровня теневой экономики в России, который в настоящее время в РФ составляет около 30–40% ВВП. Поэтому в Министерстве финансов предлагают установить обязательные требования по безналичным расчетам при осуществлении крупных покупок, в том числе недвижимости и автомобилей. Заработная плата, по мнению авторов предлагаемых изменений, также должна поступать работнику только в безналичной форме<sup>24</sup>.

С инициативой по введению ограничений на оборот наличных денег в 2009 г. выступало и МВД РФ, полагая, что это поможет эффективнее бороться с коррупцией<sup>25</sup>.

Очередной законопроект по ограничению расчетов наличными деньгами поступил на рассмотрение Госдумы и в мае текущего года. В соответствии с предлагаемыми изменениями Банк России должен будет устанавливать предельную сумму расчетов наличными с участием граждан в отношении покупок для личных целей, а Правительство РФ — предельные размеры годовой выручки или балансовой стоимости активов, при непревышении которых компании будут освобождаться от обязанности обеспечить осуществление безналичных расчетов с потребителями<sup>26</sup>. По мнению автора проекта, предлагаемые изменения также помогут бороться с отмыванием капитала<sup>27</sup>. Интересно, что указанный проект отозван уже через 5 дней после его регистрации!

В современных российских реалиях подобные кардинальные предложения вызывают больше вопросов, чем положительных отзывов, поскольку зачастую игнорируют причинно-следственные связи между вводимыми ограничениями и желаемым результатом. По данным опроса Клерк.Ру, в поддержку непосредственного ограничения расчетов наличными для физических лиц высказалось только

5% респондентов<sup>28</sup>. Гендиректор ФГУП «Гознак» А.В. Трачук обоснованно полагает, что «государство не может и не должно принимать решения о запрете выдавать зарплату наличными. Надо создавать условия, чтобы человек сам выбрал безналичные расчеты»<sup>29</sup>.

Кроме того, полагаем, что применительно к пределам действия мер финансовой безопасности возможно использование *количественного* подхода, так как существующее законодательство содержит нормы, ограничивающие перемещение финансовых ресурсов определенными размерами таких ресурсов, либо устанавливающие пределы «бесконтрольного» их перемещения. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 49 уставного закона Красноярского края «О выборах губернатора Красноярского края» предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 200 млн рублей.

Согласно ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» обязательному контролю подлежит операция с денежными средствами или иным имуществом, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 600000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600000 рублей, или превышает ее, а по своему характеру данная операция относится к одному из предусмотренных далее в статье виду операций<sup>30</sup>.

Безусловно, безосновательное и безграничное применение мер безопасности недопустимо. Оказывая содействие в достижении задач сохранения целостности системы, меры безопасности являются одновременно и своего рода ограничительными рамками, сдерживающими систему в ее развитии. Поэтому необходимо создавать условия, чтобы такое ограничение осуществлялось при появлении источника опасности целенаправленно, точно и только на тот срок, по истечении которого такое воздействие на систему утрачивало актуальность и отменялось. Применение мер безопасности в качестве ограничительных мер, умаляющих права и интересы граждан,

<sup>24</sup> Минфин подготовил предложение по безналичному расчету // Российская газета. 07.03.2012 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rg.ru/2012/03/07/dengianons.html>.

<sup>25</sup> Ткачук Е. МВД предлагает ограничить оборот наличных денег // Вести. 02.10.2009 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=318356>.

<sup>26</sup> Законопроект № 284847-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части развития системы безналичных платежей // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Государственная дума [Электронный ресурс] // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=284847-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=284847-6).

<sup>27</sup> Кривошапко Ю. «Живыми» не брать // Российская газета. 27.05.2013. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rg.ru/2013/05/24/bezanal-site.html>.

<sup>28</sup> Введение лимита на расчеты наличными для физлиц только увеличит доходы банкиров // Отдел новостей ИА «Клерк.Ру». 12.09.2011. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.klerk.ru/buh/news/242737>.

<sup>29</sup> Цит. по: Селиванова М. Минфин предлагает отправить Россию из нала в безнал. РИА Новости. 19.01.2012 [Электронный ресурс] // URL: <http://ria.ru/analytics/20120119/543712844.html>.

<sup>30</sup> Федеральный закон от 07 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Российская газета. № 151–152. 09.08.2001.



иных субъектов экономических и, в частности, финансовых отношений, возможно только при условии законодательного определения их пределов применения, своеобразных барьеров, благодаря которым меры безопасности достигают именно тех целей, сообразных

природе своего возникновения. Целенаправленное, быстрое и эффективное воздействие в этой связи станет более актуальным длительному бремени, которое должны будут нести субъекты любой формы деятельности, подпадающие под действие мер безопасности.

#### Библиография:

1. Ашихмина А.В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в РФ: автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 35 с.
2. Большой толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] / гл. ред. С.А. Кузнецов. — Первое издание: СПб.: Норинт, 1998. Публикуется в авторской редакции 2009 г. // URL: <http://www.gramota.ru/slovari/info/bts>.
3. Зорькин В.Д. Роль Конституционного Суда в обеспечении стабильности и развитии Конституции // Сравнительное конституционное обозрение. — М., 2004. — № 3 (48). — С. 83–87.
4. Кривошапко Ю. «Живыми» не брать // Российская газета. — 2013. — 27 мая.
5. Минфин подготовил предложение по безналичному расчету // Российская газета. — 2012. — 7 марта.
6. Моргун О.В. Конституционно-правовые основы мер финансовой безопасности // Вопросы экономики и права. — М., 2013. — № 1. — С. 19–23.
7. Опалева А.А. Сущность правовых ограничений личной неприкосновенности // Гражданин и право. — М.: Новая правовая культура, 2009. — № 5. — С. 3–12.
8. Полякова Ю. Чиновники предлагают ограничить наличность // Известия. — 2011. — 17 августа.
9. Рассолова Е.Ш. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 25 с.
10. Селиванова М. Минфин предлагает отправить Россию из нала в безнал. РИА Новости. 19.01.2012 [Электронный ресурс] // URL: <http://ria.ru/analytics/20120119/543712844.html>.
11. Старшенбаум Г.В. Религиозный фанатизм: описание, терапия // Библиотека «ПСИ-ФАКТОРА»: Психология религии [Электронный ресурс] // URL: <http://psyfactor.org/lib/reladdict2.htm>.
12. Ткачук Е. МВД предлагает ограничить оборот наличных денег // Вести. 02.10.2009 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=318356>.
13. Шаганиян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012. — 25 с.
14. Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности: монография / Краснояр. гос. ун-т. Красноярск, 1999. — 180 с.
15. Щедрин Н. . Категории антикриминальной безопасности // Проблемы кодификации уголовного закона: история, современность, будущее (посвящается 200-летию проекта Уголовного уложения 1813 г.) // Материалы VIII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 30–31 мая 2013 г. / отв. ред. В.С. Комиссаров. — М.: Юрлитформ, 2013. — С. 248–252.
16. Ягофарова И.Д. Основные характеристики ограничения прав и свобод человека: теоретико-правовой аспект // Академический юридический журнал. Иркутск, 2002. № 4 [Электронный ресурс] // URL: [http://www.advo.irk.ru/aum/10\\_042002](http://www.advo.irk.ru/aum/10_042002).
17. Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2004. — 28 с.
18. Кондрат Е.Н. Неэффективность законов и пробелы в законодательстве как угроза финансовой безопасности государства // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 6. — С. 71–78.

#### References (transliteration):

1. Ashihmina A.V. Konstitucionno-pravovoy mehanizm ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v RF: avtoref. dis.... kand. yurid. nauk. — M., 2008. — 35 s.
2. Bol'shoy tolkovyy slovar' russkogo yazyka [Elektronnyy resurs] / gl. red. S.A. Kuznecov. — 1-e izd. — SPb.: Norint, 1998. Publikuetsya v avtorskoy redakcii 2009 // URL: <http://www.gramota.ru/slovari/info/bts>.
3. Zor'kin V.D. Rol' Konstitucionnogo Suda v obespechenii stabil'nosti i razvitii Konstitucii // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. — M., 2004. — № 3 (48). — S. 83–87.



4. Krivoshapko Yu. «Zhivymi» ne brat' // Rossiyskaya gazeta. 27.05.2013. [Elektronnyy resurs] // URL: <http://www.rg.ru/2013/05/24/beznal-site.html>.
5. Minfin podgotovil predlozhenie po beznalichnomu raschetu // Rossiyskaya gazeta. 07.03.2012 [Elektronnyy resurs] // URL: <http://www.rg.ru/2012/03/07/dengi-anons.html>.
6. Morgun O.V. Konstitucionno-pravovye osnovy mer finansovoy bezopasnosti // Voprosy ekonomiki i prava. — M., 2013. — № 1. — S. 19–23.
7. Opaleva A.A. Suschnost' pravovyh ogranicheniy lichnoy neprikosnovennosti // Grazhdanin i pravo. — M.: Novaya pravovaya kul'tura, 2009. — № 5. — S. 3–12.
8. Polyakova Yu. Chinovniki predlagayut ogranichit' nalichnost' // Izvestiya. 17.08.2011 [Elektronnyy resurs] // URL: <http://www.izvestia.ru/news/497687>.
9. Rassolova E.Sh. Ogranichenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federacii: konstitucionno-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2009. — 25 s.
10. Selivanova M. Minfin predlagaet otpravit' Rossiyu iz nala v beznal. RIA Novosti. 19.01.2012 [Elektronnyy resurs] // URL: <http://ria.ru/analytics/20120119/543712844.html>.
11. Starshenbaum G.V. Religioznyy fanatizm: opisanie, terapiya // Biblioteka «PSI-FAKTORA»: Psihologiya religii [Elektronnyy resurs] // URL: <http://psyfactor.org/lib/reladdict2.htm>. Starshenbaum G.V. Religioznyy fanatizm: opisanie, terapiya // Biblioteka «PSI-FAKTORA»: Psihologiya religii [Elektronnyy resurs] // URL: <http://psyfactor.org/lib/reladdict2.htm>.
12. Tkachuk E. MVD predlagaet ogranichit' oborot nalichnyh deneg // Vesti. 02.10.2009 [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=318356>.
13. Shaganyan A.M. Pravovye osnovy ogranicheniy prav i svobod sotrudnikov organov vnutrennih del (teoretiko-pravovoy aspekt): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2012. — 25 s.
14. Schedrin N.V. Vvedenie v pravovuyu teoriyu mer bezopasnosti: monografiya / Krasnoyar. gos. un-t. Krasnoyarsk, 1999. — 180 s.
15. Schedrin N.V. Kategorii antikriminal'noy bezopasnosti // Problemy kodifikacii ugolovnogo zakona: istoriya, sovremennost', budushee (posvyaschaetsya 200-letiyu proekta Ugolovnogo ulozheniya 1813 g.) // Materialy VIII Rossiyskogo kongressa ugolovnogo prava, sostoyavshegosya 30–31 maya 2013 g. / otv. red. V.S. Komissarov. — M.: Yurlitform, 2013. — S. 248–252.
16. Yagofarova I.D. Osnovnye harakteristiki ogranicheniya prav i svobod cheloveka: teoretiko-pravovoy aspekt // Akademicheskij yuridicheskij zhurnal. — Irkutsk, 2002. — № 4 [Elektronnyy resurs] // URL: [http://www.advo.irk.ru/aum/10\\_042002](http://www.advo.irk.ru/aum/10_042002).
17. Yagofarova I.D. Pravo kak mera ogranicheniya svobody: avtoref. dis.... kand. jurid. nauk. — Ekaterinburg, 2004. — 28 s.
18. E.N. Kondrat Neeffektivnost' zakonov i probely v zakonodatel'stve kak ugroza finansovoy bezopasnosti gosudarstva // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2011. — № 6. — С. 71–78.

*Материал получен редакцией 21 июля 2013 г.*