

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕР ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

© 2013 О.В. Моргун

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск

E-mail: raubtier@list.ru

Рассматриваются закрепленные в Конституции РФ принципы, положенные в основу правовых ограничений в сфере финансовой безопасности государства. Исследование проводится на примере действующего ограничения наличных денежных расчетов между хозяйствующими субъектами, рассматриваемого в качестве меры безопасности.

Ключевые слова: меры безопасности, финансовая безопасность, ограничение наличных расчетов, теневая экономика, финансовая преступность.

Экономическая защищенность и независимость страны в современных условиях, которые рядом авторов определяются как постиндустриальное общество, невозможны без формирования и использования специфического комплекса мер, направленных на обеспечение финансовой безопасности государства. К такому комплексу мер относится специальная группа правовых норм и институтов, или меры финансовой безопасности.

Под мерами безопасности в данной статье будем понимать меры некарательного ограничения поведения индивидуальных или коллективных субъектов, применяемые специально для предотвращения вредоносного воздействия определенного источника повышенной опасности либо ограждения объекта усиленной охраны от вредного влияния любых источников опасности¹. Возрастающий уровень криминализации финансовых правоотношений предполагает выделение мер финансовой безопасности в самостоятельный блок. В соответствии с исходным определением обозначим их как *меры правоограничительно-го характера, направленные на регулирование отношений субъектов экономической деятельности (в том числе иных лиц) в части формирования, распределения и использования финансовых ресурсов*.

В качестве правовой основы обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации выступают различные по юридической силе правовые акты, включающие нормы финансового, налогового, бюджетного права, а также правила, установленные иными государственными органами и институтами, осуществляющими регулирование данных отношений (например, приказы Центрального банка РФ).

Необходимо учитывать, что при условии соблюдения иерархичности системы правовых актов выбор источника закрепления каждой конкретной меры безопасности должен определяться таким образом, чтобы сформулированное в нем правило обеспечивало возможность незамедлительно и эффективно воздействовать на возникающие угрозы безопасности финансовой системы и при необходимости быстро корректироваться с учетом экономической ситуации в стране. И здесь подзаконные нормативные акты представляются наиболее эффективными в решении задач обеспечения финансовой безопасности государства в условиях постоянно меняющихся отношений, связанных с осуществлением финансовых операций. С учетом уровня ликвидности и непредсказуемости современных финансовых рынков, меры финансовой безопасности также должны в равной степени отвечать требованиям подвижности и возможности быстрой адаптации к изменившимся условиям. Между тем правовое регулирование обеспечения финансовой безопасности в современной России не в полном объеме отвечает таким задачам.

Анализ правовой основы системы мер финансовой безопасности в Российской Федерации необходимо начать с Конституции, устанавливающей основы обеспечения финансовой безопасности страны. Конституция определяет систему государственных органов, деятельность которых должна быть направлена, в числе прочего, на поддержание финансовой защищенности государства и их полномочия. Основной закон также закрепляет ряд принципов, ограничивающих действие государственного регулирования в целом и в сфере финансово-экономических отношений в частности.

В основу мер финансовой безопасности положен конституционный принцип свободного перемещения финансовых средств, закрепленный в ст. 74 Основного закона. 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 ст. 8 Конституции.

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

Вместе с тем российское законодательство содержит множество положений, которые затрагивают права граждан и иных лиц, связанные с оборотом денежных ресурсов, и непосредственно соприкасаются с конституционным принципом свободы перемещения финансовых средств. Данные правоограничения в зависимости от вида финансовых отношений, в которых они реализуются, можно классифицировать следующим образом:

1) ограничения, применяемые в сфере денежных расчетов (запрет валютных операций между резидентами, ограничение предельного размера наличных расчетов между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями);

2) ограничения, связанные с оборотом ценных бумаг (ограничения на выпуск облигаций акционерным обществом, ограничения на выпуск государственных ценных бумаг, ограничения по выплате дивидендов);

3) меры, предусматривающие обязательное резервирование финансовых средств (резервирование финансовых средств кредитных организаций; формирование страховых резервов страховщиков, пенсионных и страховых резервов негосударственных пенсионных фондов);

4) прочие ограничения, связанные с использованием финансовых ресурсов (приостановление операций по счетам организаций и индивидуальных предпринимателей; ограничения при разме-

щении средств пенсионных накоплений; ограничения на размер, порядок формирования и расходования избирательных фондов; запрет на совершение операций, отнесенных к манипулированию рынком).

Данный перечень не является исчерпывающим и охватывает наиболее существенные ограничения прав в сфере обращения финансовых ресурсов. Кроме того, в связи с тем что действие вышеназванного конституционного принципа распространяется, исходя из буквального толкования, исключительно на территорию Российской Федерации, ограничения, связанные с перемещением финансовых средств через государственную границу, в данной классификации не приведены.

Закрепление в российском законодательстве различных по своему содержанию ограничений в сфере финансовых отношений вызывает потребность в их соотношении с принципом свободного перемещения финансовых средств в целях оценки степени их влияния на свободу реализации этого конституционного положения.

В отличие от теоретических исследований проблем ограничения свободного перемещения финансовых средств², практика Конституционного суда России предлагает лишь один яркий пример проверки конституционности таких ограничений, получивший оформление в определении от 13 апреля 2000 г. № 164-О “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Н.Г. Лобанова на нарушение его конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 861 ГК РФ и пункта 4 статьи 4 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”. Напомним, что данные нормы устанавливают общие правила проведения безналичных расчетов между юридическими лицами, а также с участием индивидуальных предпринимателей.

Согласно определенному Судом смыслу п. 2 ст. 861 ГК РФ, “обязанность осуществлять расчеты в одинаковом для всех юридических лиц и на всей территории государства безналичном порядке... не может рассматриваться как ограничение свободы перемещения финансовых средств... Установление предельного размера расчетов наличными деньгами между юридическими лицами, **будучи одним из механизмов организации наличного денежного обращения**, само по себе не является препятствием для свободного перемещения финансовых средств, поскольку не лишает юридические лица возмож-

ности производить расчеты между собой в безналичном порядке без ограничения сумм и в любой из форм, предусмотренных законом”³.

Свобода перемещения финансовых средств, с точки зрения Конституции России, - это, прежде всего, правовой принцип, а не особое право человека или гражданина⁴. Такое понимание, с одной стороны, выделяет особый статус, верховенство свободы перемещения финансовых средств по отношению к иным правовым нормам, с другой - затрудняет ее непосредственное применение к правоотношениям, ограничивает ее конституционно-правовым смыслом. В связи с этим меры финансовой безопасности, являясь лишь специальными правовыми нормами, вроде бы не могут напрямую противопоставляться принципу свободного перемещения финансовых средств как декларативной норме или правовой идее, но должны формулироваться в соответствии с ней. Не вызывает сомнения, что отсутствие конкретно определенного содержания анализируемого принципа позволяет вводить правоограничения в рамках финансовых отношений практически в любых формах. При этом границы гарантированной Конституцией свободы будут неизбежно сужаться, придавая ей все более относительный характер.

В вышеприведенном определении Конституционного суда обозначена и цель введения ограничения по наличным денежным расчетам. На наш взгляд, такой подход не полон. Нет оснований сомневаться, что, помимо участия проверяемой нормы в механизме организации денежного обращения, упомянутого в определении суда, первоначально законодателем преследовалась и иная цель введения вышеуказанного требования, а именно достижение целей обеспечения финансовой безопасности государства.

Как известно, введение такого рода ограничений в России в начале 1990-х гг. было связано с высоким уровнем экономической преступности, ростом инфляции и сопровождалось формированием обновленной банковской системы страны. Впоследствии политика Центрального банка оправдывалась борьбой с обналичивающими компаниями. Актуальность такого подхода нашла свое подтверждение и в исследованиях современных финансистов. Так, Е.Н. Анищенко определяет движение наличных денег как условие функционирования теневой экономики⁵.

С.Н. Мартынов отмечает, что первоначально введение ограничений по наличным расчетам осуществлялось в совокупности с другими регуляторами в целях обеспечения стабильности самих расчетов, ограничения теневого и криминального оборота, а также в целях обеспечения мер налогового контроля⁶.

В настоящее время так и вовсе предпринимаются попытки по расширению круга лиц, финансовая деятельность которых подпадает под соответствующие ограничения со стороны государства, при этом причины такой инициативы находят все новые экономические обоснования. Так, в 2011 г. Минэкономразвития 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. Напомним, что в 2009 г. МВД выступало с подобной инициативой по введению ограничений на оборот наличных денег, полагая, что это поможет эффективнее бороться с коррупцией. В любом случае, в современных российских реалиях такие кардинальные предложения вызывают больше вопросов, чем положительных отзывов, поскольку зачастую игнорируют причинно-следственные связи между вводимыми ограничениями и желаемым результатом. По данным опроса ИА “Клерк.Ру”, в поддержку ограничения расчетов наличными для физических лиц высказалось только 5 % респондентов⁷.

Хочется отметить, что установление ограничений на использование наличных денег действительно стимулируют хозяйствующих субъектов на проведение расчетов в безналичной форме, которые, в свою очередь, подвергаются жесткому контролю посредством ряда других инструментов. В связи с этим данную норму необходимо рассматривать именно как меру финансовой безопасности, обеспечивающую контроль деятельности субъектов экономических отношений. Между тем ее применение должно быть не только экономически взвешенным, но и иметь соответствующее правовое обоснование, а также материально-техническую базу. Более того, при эффективном государственном управлении финансовые свободы лучше способствуют развитию производства и достижению задач экономической политики государства.

Иные финансовые ограничения, закрепленные на уровне федеральных законов, также нуждаются в тщательном правовом анализе, в том числе на предмет их соответствия вышеобозначенному конституционному принципу.

Отдельные исследователи видят решение проблемы соотношения финансовых ограничений с принципом свободного перемещения финансовых средств в определении содержания понятий “использования” денежных средств и их “перемещения”. При этом использование связывается с реализацией права потребления вещи в зависимости от ее назначения, в то время как перемещение денежных средств - переводение в другое место - не является использованием денежных средств по назначению⁸.

Вместе с тем, по нашему мнению, данная точка зрения не соответствует позиции Конституционного суда, изложенной в вышеуказанном определении. Напомним, что, по мнению судебного органа конституционного контроля, “перемещение финансовых средств происходит в рамках денежного оборота, который подчиняется закону денежного обращения. Двум сферам денежного обращения - наличной и безналичной - соответствуют две формы перемещения денежных средств - наличные и безналичные расчеты”⁹.

Таким образом, перемещение денежных средств выступает в данном случае как форма расчетов, т.е. включает в себя и их использование.

С нашей точки зрения, чтобы подойти к пониманию конституционности ограничений в финансовой сфере, необходимо исследовать вопрос с учетом системного толкования соответствующих положений Основного закона.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Действие данного принципа в равной степени распространяется и на меры финансовой безопасности, содержанием которых являются различные правовые ограничения. Следовательно, цели и источники установления таких мер должны прямо соответствовать данному принципу. Определение Конституционного суда по вопросу ограничений наличных расчетов обошло стороной положения ст. 55 Основного закона, оставив

лишь ссылку на нее во вводной части судебного акта.

В то же время, чтобы установить конституционно-правовой смысл вводимых законодателем ограничений, необходимо, прежде всего, определиться с теми правами, на которые непосредственно направлено действие мер финансовой безопасности.

В правовой науке нет самостоятельной категории таких прав человека, как финансовые права. По сути, возможность их существования напрямую зависит от экономических прав и свобод человека, а правовое закрепление происходит в источниках права других отраслей. Например, ограничения по расчетам связаны с существованием права на экономическую деятельность, права частной собственности, т.е. в первую очередь прав человека в социально-экономической сфере. Между тем ограничения в финансовых правоотношениях затрагивают и права граждан в иных сферах жизнедеятельности, реализация которых связана с осуществлением финансовых операций. Например, чтобы реализовать отдельные избирательные права, необходимо создание специального фонда кандидата.

Следовательно, меры финансовой безопасности есть *ограничения экономических и иных прав в финансовых правоотношениях*. Введение таких мер по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции допустимо только федеральным законом в целях обеспечения безопасности государства (в данном случае финансовой безопасности), а также защиты прав и законных интересов других лиц.

Таким образом, для оценки конституционности законодательно установленных финансовых ограничений необходимо учитывать направленность правового регулирования, присущую каждому отдельно взятому источнику их закрепления.

Содержание ряда федеральных законов, закрепляющих различные правоограничения в финансовой сфере, указывает на то, что направленность введения мер финансовой безопасности формально соответствует условиям, предусмотренным ч. 3 ст. 55 Основного закона. Вместе с тем, обоснованность применения каждой такой меры к конкретным общественным отношениям с учетом раскрытия их содержания в иных источниках - подзаконных актах - нуждается в отдельной оценке, в том числе и на предмет соответствия Основному закону.

С учетом вышесказанного можно сформулировать следующие основные требования по

формированию эффективной системы мер финансовой безопасности.

Во-первых, введение соответствующих правоограничений должно осуществляться с учетом конституционных положений, а также гарантированных прав и интересов всех субъектов финансовых отношений; при этом правовые основы мер безопасности закрепляются исключительно в федеральном законодательстве.

Положения подзаконных нормативных актов, определяющие полномочия субъектов применения мер безопасности (Центрального банка России, налоговых и правоохранительных органов), хотя и укладываются в рамки их компетенции, но противоречащие общим нормам, регламентирующим соответствующие правоограничения, подлежат исключению из правовых источников.

Обоснованность нормативного регулирования финансовой сферы базовыми конституционными правилами и, в первую очередь, принципом свободного перемещения финансовых средств, а также гарантиями прав человека должно обеспечивать не только формирование упорядоченной и единонаправленной системы правовых актов, но и соблюдение оптимального баланса между интересами государства и субъектов экономических отношений, что в конечном итоге способствует достижению целей и задач государственной политики и безопасности.

Во-вторых, при наличии законодательно зафиксированных требований к конкретной мере безопасности в целях наиболее эффективного правового регулирования допустима конкретизация таких мер в подзаконных актах.

В то же время отсутствие тех или иных условий, определяющих содержание правоограничений, не позволяет иным государственным органам или институтам трактовать их по собственному усмотрению. Всякие сомнения в этом случае должны трактоваться в пользу ущемленных в правах субъектов.

В-третьих, государство обеспечивает постоянный мониторинг финансово-экономической ситуации в стране, чтобы с учетом изменяющихся реалий иметь возможность быстрого изменения

мер безопасности для адаптации к новым экономическим условиям. При этом “мертвые”, неэффективные меры безопасности должны в максимально короткие сроки ограничиваться в применении или отменяться.

При таких условиях меры финансовой безопасности станут эффективным инструментом, направленным на решение задач обеспечения различных аспектов безопасности государства в условиях соблюдения интересов и поддержания экономической активности хозяйствующих субъектов.

¹ Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности: монография / под науч. ред. Н.В. Щедрина; Сиб. федер. ун-т. Красноярск, 2010. С. 48.

² *Ефремов А.А.* Конституционно-правовые основы регулирования финансового рынка в России // Модернизация экономики и государство : материалы VII Междунар. науч. конф. 4-6 апр. 2006 г. URL: <http://www.smb.ru/analitics.html>.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 13 апр. 2000 г. № 164-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

⁴ *Хабибуллина Г.Р., Мазо М.А.* Принцип свободного перемещения финансовых средств как основа конституционного строя Российской Федерации // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2008. Т. 150, кн. 5. С. 80.

⁵ *Анищенко Е.В.* Противодействие теневым процессам в сфере денежного обращения. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

⁶ *Мартынов С.Н.* Использование механизмов регулирования налично-денежного обращения для обеспечения экономической безопасности // Web-страница Мартынова Сергея Николаевича. URL: <http://smartpage.narod.ru/Russian/Economy.htm>.

⁷ Введение лимита на расчеты наличными для физлиц только увеличит доходы банкиров // Отдел новостей ИА “Клерк.Ру”. 2011. 12 сент. URL: <http://www.klerk.ru/buh/news/242737>.

⁸ *Мазо М.А.* Конституционный принцип свободного перемещения финансовых средств в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. С. 11.

⁹ Определение Конституционного суда РФ от 13 апр. 2000 г. № 164-О. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

Поступила в редакцию 01.12.2012 г.