

## ПОЗИЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ВОПРОСУ «ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВА»

**ШАШКОВА Анна Владиславовна,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного права  
Московского государственного института международных отношений  
(университета) МИД России, адвокат,  
почетный консул Сент-Винсента и Гренадин.  
E-mail: a.shashkova@innoЮngimo.ru

**Краткая аннотация:** Настоящая статья посвящена анализу ряда положений Федерального закона № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в практике Конституционного суда РФ. Автор рассматривает два обращения в Конституционный суд РФ, сделанных до и после изменений законодательства РФ, связанных с возможностью одностороннего отказа банка в открытии либо ведении счета в случае подозрения клиента либо потенциального клиента в деятельности, связанной с получением незаконных доходов. В настоящей статье дается анализ толкования Конституционным судом РФ положений Конституции РФ в отношении самой возможности рассмотрения данных вопросов Конституционным судом РФ.

Наиболее значимому анализу в настоящей статье подвергается проблема «обязанности государства». Конституция закрепляет «обязанность государства» только в одной статье, на которую и ссылаются оба заявителя. Статья указывает на отказ Конституционного суда РФ участвовать в рассмотрении вопроса по существу, отказа давать квалифицированный анализ такой «обязанности государства». Автор приходит к выводу о необходимости рассмотрения вопроса соответствия положений Федерального закона № 115-ФЗ Конституции РФ Конституционным судом РФ по существу.

**Abstract:** The present article analyses particular provisions of the Federal Law № 115-FZ “On Countering The Legalization Of Earnings Received In An Illegal Way (Money Laundering)” in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. The author reviews two applications to the Constitutional Court, which were submitted before and after introduction to Russian legislation of the provision on possibility of unilateral refusal of a banking institution on opening or running an account in case of suspicion in illegal income laundering. The present article gives the analysis of the interpretation by the Constitutional Court of the Russian Federation of provisions of the Constitution related to the fact of resolution of the case on its merits by the Constitutional Court.

The core part of the research is dedicated to the problem of “the obligation of the state”. The Constitution speaks on “the obligation of the state” only in one article of the Constitution, which both applicants appeal to. The article shows the refusal of the Constitutional Court to rule the cases, the refusal to give qualified interpretation of such “obligation of the state”. The author resumes on the necessity of the case resolution on its merits to understand if there is conformity of the provisions of the Federal Law № 115-FZ to the Constitution of the Russian Federation.

**Ключевые слова:** Конституционный суд, обязанность государства, правоприменение, 115-ФЗ, незаконный доход, односторонний отказ

**Keywords:** Constitutional Court, obligation of the state, application of law, 115-FZ, illegal income, unilateral refusal

Неоднократно подавались жалобы в Конституционный суд РФ о конституционности различных статей Федерального закона № 115-ФЗ, в том числе подпункта 1 пункта 1 статьи 7,

согласно которому организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны идентифицировать находящееся на обслуживании лицо и устано-

вить в отношении физического лица фамилию, имя, а также отчество (если иное не вытекает из закона или национального обычая), гражданство, реквизиты документа, удостоверяющего личность, данные миграционной карты, документа, подтверждающего право иностранного гражданина или лиц без гражданства на пребывание (проживание) в Российской Федерации, адрес места жительства (регистрации) или места пребывания, идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии)<sup>1</sup>. Жалобы такого рода касаются непропорционального бремени предоставления информации, которое ложится на финансовые институты и иных финансовых агентов относительно их конституционных прав и обязанностей.

В случае определения Конституционного суда РФ № 519-О, по мнению заявителя, названное законоположение ограничивает право собственности несоразмерно конституционно защищаемым целям, а потому противоречит статьям 2, 17 (часть 1), 18, 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>.

Следует отметить, что словосочетание «обязанность государства» встречается в Конституции РФ лишь раз - в статье 2. При этом в практике Конституционного Суда РФ данное словосочетание было использовано более 700 раз. Различным аспектам «обязанности государства» были посвящены решения и определения Конституционного суда. Конституция РФ трактует человека как самоценность, исключая его использование в качестве средства достижения общего блага, защиты интересов народа или обеспечения потребностей государства<sup>3</sup>. Анализируя данную статью Конституции РФ

приходишь к выводу о доминировании прав и свобод человека в иерархии ценностей, установленных Конституцией РФ.

Конституция признает естественные права человека, подчиняя данным естественным правам и личность, и государство, защищая естественные права от любого субъекта, который мог бы на эти права покушаться, включая государство<sup>4</sup>. Трактовать данное положение можно и как отсутствие дарования со стороны государства в естественных правах человека: они неотъемлемы и непроемлемы. Государство их не дарит, а признает за человеком.

Обязанность государства также состоит и в том, что именно на государство возложено бремя предоставить механизмы защиты данных естественных прав, обеспечить их адекватным механизмом правоприменения.

Следовательно, апелляции гражданина к данной статье Конституции при обосновании несоразмерного бремени при осуществлении финансового контроля имеет под собой логические и юридические основания<sup>5</sup>. Расширение данного принципа «обязанности государства» при апелляции к статье 17 Конституции РФ также логично: именно в данной статье раскрывается принцип приоритета естественных прав человека в привязке к соблюдению и примату актов международного права<sup>6</sup>.

Действующая Конституция установила универсальный в смысле распространения на законодательную, исполнительную и судебную власть принцип: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только 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<sup>7</sup>. Конституция РФ, таким образом, установила определенный барьер, критерий, который нельзя переступать в случае ограничения прав

<sup>1</sup> Шашкова А.В. Борьба с легализацией незаконных доходов в контексте соблюдения конституционных прав граждан. / А.В. Шашкова // Линкор. – М., Издательство "МГИМО-УНИВЕРСИТЕТ", 2013. С. 168.

<sup>2</sup> Определение Конституционного суда РФ № 519-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Голубка Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 1 декабря 2005 года. [URL] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=23738>

<sup>3</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е издание, пересмотренное. (под ред. В.Д. Зорькина). Норма, "Инфра-М". 2011. Консультант Плюс.

<sup>4</sup> Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран, учебник // М.: Издательство Юрайт, 2017. С. 189.

<sup>5</sup> Shashkova A.V., Rakitskaya I.A., Pavlov E.Ya. Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis), in Bylye Gody, 2017, Vol. 46, Is. 4, pp. 1333-1344.

<sup>6</sup> Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран, курс лекций. М.: Линкор, 2008. С. 188.

<sup>7</sup> Конституция РФ, ст. 55.3.

федеральным законом. Находятся ли положения Федерального закона № 115-ФЗ в рамках данного конституционного барьера? Соответствуют ли данные ограничения требованиям справедливости, вытекающим из Постановления Конституционного суда 17-П<sup>1</sup>?

Ограничения конституционных прав граждан можно разделить на несколько видов:

- ограничения общего характера. Они касаются общего конституционно-правового статуса и определяют допустимые пределы изъятий из основных прав и свобод и цели, которым такие изъятия должны быть соразмерны<sup>2</sup>;

- ограничения основных прав в условиях чрезвычайного положения. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия. При этом отдельные права и свободы граждан не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах и условиях<sup>3</sup>;

- ограничения основных прав и свобод, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан и их отношений с государством. Здесь речь идет о государственных служащих, военнослужащих, лиц, отбывающих уголовное наказание в местах лишения свободы и иных лицах. В данном случае законодательные ограничения обусловлены специальным статусом таких граждан<sup>4</sup>.

Согласно правовой позиции Конституционного суда РФ право частной собственности не относится к тем правам, которые в соответствии со статьей 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению ни при каких условиях<sup>5</sup>. При этом в соответ-

ствии с позицией Конституционного суда РФ как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 55 (часть 3), устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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.

Исходя из этого, Конституционный суд РФ сделал вывод о том, что федеральный законодатель при установлении правового механизма противодействия легализации полученных преступным путем доходов и воспрепятствования финансированию терроризма вправе предусматривать меры, направленные на предупреждение таких деяний и выявление совершающих их физических и юридических лиц, и обязать финансовые учреждения и другие организации, осуществляющие операции с денежными средствами, проводить идентификацию своих клиентов.

Таким образом, по мнению Конституционного суда РФ, оспариваемое законоположение служит общественным интересам и направлено на реализацию участниками гражданского оборота взаимных прав и обязанностей, не может рассматриваться как нарушающее конституционное право собственности, гражданско-правовой принцип свободы договора и автономии воли стороны такого договора и тем самым - как противоречащее Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Интересным при этом является подход Конституционного суда в толковании аналогичных положений Федерального закона № 115-ФЗ после значимых изменений банковского законодательства, давших возможность банкам в одностороннем порядке отказывать клиентам банков в открытии и ведении банковских счетов при подозрении в легализации преступных дохо-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от №17-П 20 декабря 1995 года «По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова».

<sup>2</sup> Конституция РФ ст. ст. 13, 19, 29, 55.

<sup>3</sup> Конституция РФ ст. 56.3.

<sup>4</sup> Shashkova A.V. Study Manual on Bases of Russian Law // Cambridge Scholars Publishing. – 2015. – p.374.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного суда РФ № 20-П от 17 декабря 1996 года, Постановление Конституционного суда РФ № 14-П от 12 мая 1998 года, Постановление Конституционного суда РФ № 8-П от 14 мая 1999 года, Постановление Конституционного

суда РФ № 3-П от 24 февраля 2004 года. [URL] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=12790>

дов<sup>1</sup>. Определение Конституционного суда РФ № 1105-О<sup>2</sup> толкует отсутствие информации о положительной деловой репутации клиента не в пользу клиента, а в пользу банка, отказавшему клиенту в открытии счета.

По мнению заявителя абзац второй пункта 5.2 статьи 7 Федерального закона № 115-ФЗ позволяет кредитным учреждениям безосновательно отказывать в заключении договора банковского счета, а потому оно противоречит статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 46 (часть 1) и 49 Конституции Российской Федерации. Однако по мнению Конституционного суда такое правовое регулирование, предусматривающее принятие указанной меры предупредительного характера, направлено на реализацию целей названного Федерального закона, а именно на противодействие финансированию терроризма и экстремизма, притом что оно не предполагает возможность для произвольного отказа кредитным учреждением в открытии расчетного счета, а лица, в отношении которых такое решение было принято, в любом случае

имеют право оспорить действия кредитного учреждения в судебном порядке. Конституционный суд РФ при этом ознакомлен с тем, что вступившим в силу решением арбитражного суда заявителю было отказано в удовлетворении требования о признании незаконным уведомления кредитного учреждения об отказе в открытии заявителю расчетного счета<sup>3</sup>.

Делая такое заключение, Конституционный суд РФ снял с себя ответственность за весьма спорное толкование законодательства РФ в отношении борьбы с незаконным отмыванием. В обоих случаях Конституционный суд РФ отказал в рассмотрении указанной жалобы. По мнению Конституционного суда РФ, никаких неопределенностей в вопросе соответствия Конституции РФ данного законодательства не существует. Однако частота обращений в Конституционный суд РФ, связанных с положениями Федерального закона № 115-ФЗ, заставляет прийти к выводу о необходимости рассмотрения таких вопросов Конституционным судом РФ по существу.

---

<sup>1</sup> Шашкова А.В. Корпоративное право России. М. 2009. С. 25-27.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ №1105-О от 25 мая 2017 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ДревГрад» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 5.2 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

---

<sup>3</sup> Shashkova A.V. Russian Business Law / А.В. Шашкова // Линкор. – М., 2007. С. 484.

**Библиография:**

1. Алексеева Т.А., Лебедева М.М. Что происходит с теорией международных отношений / Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 29-43.
2. Водяницкая Е.А. Омбудсмены в Великобритании / Омбудсман в зарубежных странах: коллективная монография // глава в монографии // М.: МГИМО-Университет, 2014. – С. 132-152.
3. Волеводз А.Г. XIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: некоторые итоги / Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2015. 6 (23). С. 268-282.
4. Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, Проект норм, касающийся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека 2003 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)
5. Гвирцман М.В. Правовое регулирование банковской тайны // Деньги и кредит. 1992.
6. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 4. М.: ТЕРРА. - 1995. - С. 368.
7. Иванов Д.В., Колесникова А.В. Актуальные вопросы соблюдения государствами международных стандартов в области прав человека / Московский журнал международного права. 2013. № 4. С.3.
8. Кабатова Е.В., Вершинина Е.В., Новиков М.А. Особенности правового регулирования института акционерных соглашений в России и странах общего права / Московской журнал международного права. 2014. № 2 (94). С. 150-168.
9. Карпенко К.В. Юридические фикции и презумпции в конституционном праве России // Московский журнал международного права. - 2013. - № 2. - С. 124-144.
10. Кловвер Ч. Золотое дно российского черного рынка данных // The Financial Times. Великобритания. – 2009. - 25 ноября.
11. Маркелова К.А. Банковская тайна: правовые аспекты: дис... канд. юрид. наук: 12.00.12. – Саратов: 2000.
12. Михайлов В.И. Противодействие легализации доходов от преступной деятельности // СПб., 2002. С. 207. Ожегов СИ., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: АЗЪ. - 1993. - С. 815.
13. Олейник О.М. Основы банковского права: курс лекций // М.: Юристъ, - 1999. - С. 218-219.
14. Определение Конституционного суда РФ № 519-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Голубка Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 1 декабря 2005 года. [URL] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=23738>
15. О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 // Закон. – 1990. - Ст. 26.
16. Пепппер Д. Практическая энциклопедия международного налогового и финансового планирования // М., 2001. – Ч. 1.
17. Постановление Конституционного суда РФ № 20-П от 17 декабря 1996 года, Постановление Конституционного суда РФ № 14-П от 12 мая 1998 года, Постановление Конституционного суда РФ № 8-П от 14 мая 1999 года, Постановление Конституционного суда РФ № 3-П от 24 февраля 2004 года. [URL] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=12790>
18. Постановление Европейского суда по правам человека от 22 мая 2008 года по делу "Илия Стефанов (Iliya Stefanov) против Болгарии": Постановление ЕСПЧ от 9 декабря 2004 года по делу "Ван Россем (Van Rossem) против Бельгии".
19. Правительство в зарубежных странах: коллективная монография / под ред. Ю.И. Лейбо, И.А. Ракитская, А.Г. Орлов, К.В. Карпенко // М.: Издательство «МГИМО-Университет», 2016. – 370 с.
20. Прасолов В. Сохранение банковской тайны и борьба с легализацией незаконно нажитых капиталов // Национальная безопасность. – 2006. - № 1617.
21. Ракитская И.А. Омбудсмены в Швеции / Омбудсман в зарубежных странах : коллективная монография / под ред. А.Г.Орлова, Н.А.Славкиной. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конституционного права. - М.: МГИМО-Университет, 2014. – С. 43-77.
22. Сарбаш С. В. Договор банковского счета: проблемы доктрины и судебной практики // М.: Статут, - 1999.
23. Селивановский А.С. Банковская тайна: состояние и проблемы // Бухгалтерия и банки - 2006. - № 8 - 9.
24. Страунинг Э. Л., Сальникова Т. А. О банковской тайне в условиях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Право и экономика. 2007. - № 10. - С. 95 – 96.
25. Тутыхин В. Защита от российских рейдерских рисков. // Авторская страница Валерия Тутыхина: [Защита активов] URL: [www.vvtlaw.com](http://www.vvtlaw.com)
26. Фатьянов А.А. Тайна как социально - правовое явление. Ее виды. // Государство и право. – 1997. - № 11. С. 12.
27. Черных П.Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка // М., 1993. - Т. 2. - С. 224.
28. Шашкова А.В. Правовые инновации в противодействии корпоративной коррупции. Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 1. С. 40-42.
29. Шашкова А.В. Отмывание денег и конституционные права / Шашкова А.В. // Вестник МГИМО-Университета. М. №6 (33) 2013. С.190-196.
30. Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании. Юрист. 1999. № 4. С. 6-12.
31. Шашкова А.В. Борьба с легализацией незаконных доходов в контексте соблюдения конституционных прав граждан. / А.В. Шашкова // Линкор. – М., Издательство «МГИМО-УНИВЕРСИТЕТ», 2013. С. 168.
32. Шашкова А.В. Международная и национальная практика противодействия коррупции и отмыванию незаконных доходов. Практика корпоративного поведения. М. 2014. С. 270.
33. Шохин С.О. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем: роль Счетной палаты

- Российской Федерации / Банковское право. 2004. № 3. С. 7-11.
34. Юркина О. Банковская тайна: все карты спутаны // Наша газета. – 2010. - 1 февраля.
  35. BBC News. Compensation culture: Who's to blame? – 2000. – 15 November. [URL] URL: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/1024540.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1024540.stm)
  36. Elliott M. Case and Comment // Cambridge Law Journal. 2006. 65(1). March. P. 1–51.
  37. Rodríguez Cárdenas J.P. / El Manejo de la Prueba en Términos de Auditoría Forense para los Casos de Lavado de Activos. URL: [http://enj.org/portal/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=90](http://enj.org/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=90)
  38. The Proceeds of Crime Act 2002 (Закон Великобритании «О доходах от преступной деятельности» 2002 года), Article 328. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29>
  39. Shashkova A.V. Russian Business Law. M.: Lincor. 2007. p. 483.
  40. Shashkova A.V., Rakittskaya I.A., Pavlov E.Ya. Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis), in Bylye Gody, 2017, Vol. 46, Is. 4, pp. 1333-1344.