





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# Правовые средства обеспечения финансовой безопасности

*Ответственные редакторы  
И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина*



НОРМА  
ИНФРА-М  
Москва, 2019

УДК 347.73  
ББК 65.261  
П68

Электронно-  
Библиотечная  
Система  
znanium.com

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

**Рецензенты:**

**В. И. Авдийский** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан факультета анализа рисков и экономической безопасности Финансового университета при Правительстве РФ;

**О. А. Зайцев**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства, судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

**Правовые средства обеспечения финансовой безопасности :**  
П68 монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. —  
Москва : ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 240 с.

ISBN 978-5-00156-022-7 (Норма)

ISBN 978-5-16-015571-5 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-107997-3 (ИНФРА-М, online)

Монография является заключительной книгой трилогии, посвященной правовым основам обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации. Представленная работа нацелена на формирование комплексного и системного подхода к изучению этого вопроса. Исследуется базовое понятие правовых средств, определяется их роль и значение для обеспечения финансовой безопасности, рассматривается различная видовая модификация таких средств, определенная на основе функциональной и институциональной классификации.

Для научных работников, практикующих юристов и экономистов, должностных лиц государственных и муниципальных органов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов, обучающихся по юридической и экономической специальностям, а также всех интересующихся проблемами обеспечения финансовой безопасности и финансово-правового обеспечения деятельности государства.

УДК 347.73  
ББК 65.261

*Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».*

ISBN 978-5-00156-022-7 (Норма)  
ISBN 978-5-16-015571-5 (ИНФРА-М, print)  
ISBN 978-5-16-107997-3 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве  
Российской Федерации, 2019

The Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

# Legal Means of Ensuring Financial Security

*Executive editors*

*I. I. Kucherov, N. A. Povetkina*



NORMA  
INFRA-M  
Moscow, 2019

*Recommended for publication by the Public Law Section of the Academic Council  
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government  
of the Russian Federation*

**Reviewers:**

**V. I. Avdiiskii** — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Dean of the Faculty of risk analysis and economic security of the Financial University under the Government of the Russian Federation;

**O. A. Zaicev**, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, main research fellow of section of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation.

**Legal Means of Ensuring Financial Security** : monograph / eds.

I. I. Kucherov, N. A. Povetkina. — Moscow : ILCL : Norma : INFRA-M, 2019. — 240 p.

This monograph is the final book of the trilogy devoted to the study of the legal aspects of ensuring the financial security of the Russian Federation. The presented work is aimed at forming an integrated and systematic approach to the study of legal means of ensuring financial security. The monograph examines the basic concept of legal means, determines their role and importance for ensuring financial security, conducts a study of various specific modifications of legal means, conducted on the basis of functional and institutional classification.

For academics, practicing lawyers and economists, officials of state and municipal bodies, teachers, graduate students, law students enrolled in legal and economic specialties, as well as anyone interested in the problems of ensuring financial security and financial and legal support of the state.

## Коллектив авторов

**Кучеров И. И.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (1.2).

**Поветкина Н. А.**, доктор юридических наук, доцент, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (введение, 2.1 совместно с Е. В. Кудряшовой и К. И. Брыкиным, 3.9 совместно с В. А. Юдиным, заключение).

**Акопян О. А.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2.5, 3.3).

**Бедоева З. Н.**, младший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2.3).

**Боженко С. Я.**, доктор юридических наук, начальник управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (1.3).

**Брыкин К. И.**, аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2.1 совместно с Н. А. Поветкиной и Е. В. Кудряшовой).

**Веремеева О. В.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (3.4).

**Журавлева О. О.**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (3.2).

**Кудряшова Е. В.**, доктор юридических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2.1 совместно с Н. А. Поветкиной и К. И. Брыкиным, 2.4, 3.5).

**Кучеров А. И.**, кандидат юридических наук, главный эксперт отдела регулирования финансовых инструментов Управления совершенствования регулирования на финансовом рынке Департамента стратегического развития финансового рынка Банка России (3.6).

**Леднева Ю. В.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (1.4, 2.2).

**Омелёхина Н. В.**, доктор юридических наук, заведующая кафедрой административного и финансового права ФГАОУ ВО «Новосибирский государственный университет» (3.1).

**Пашенцев Д. А.**, доктор юридических наук, заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (1.1).

**Трунцевский Ю. В.**, доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (3.8).

**Юдин В. А.**, аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (3.9 совместно с Н. А. Поветкиной).

**Янкевич С. В.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (3.7).

## About the Authors

**Kucherov I. I.**, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (1.2).

**Povetkina N. A.**, Doctor of Law, Head of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (introduction, 2.1 with E. V. Kudrashova and K. I. Brikin, 3.9 with V. A. Udin, conclusion).

**Akopyan O. A.**, Ph. D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.5, 3.3).

**Bedoeva Z. N.**, junior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.3).

**Bozhenok S. Ya.**, Doctor of Law, Head of the Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (1.3).

**Brikin K. I.**, postgraduate student at the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.1 with N. A. Povetkina and E. V. Kudrashova).

**Veremeeva O. V.**, Ph. D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.4).

**Zhuravleva O. O.**, Ph. D. in Law, leading research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.2).

**Kudrashova E. V.**, Doctor of Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.1 with N. A. Povetkina and K. I. Brikin, 2.4, 3.5).

**Kucherov A. I.**, Ph. D. in Law, Chief expert of the Department of regulation financial instruments of the Management of improvement regulation in the financial market of the Department of strategic development of the financial market of the Russian Central Bank (3.6).

**Ledneva J. V.**, Ph. D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (1.4, 2.2).

**Omelehina N. V.**, Doctor of Law, Head of the chair of administrative and financial law of the Novosibirsk State University (3.1).

**Pashencev D. A.**, Doctor of Law, Head of the section of legal theory and interdisciplinary research legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation (1.1).

**Truncevski U. V.**, Doctor of Law, Ph. D, leading research fellow of Department of combating corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation (3.8).

**Udin V. A.**, postgraduate student at the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.9 with N. A. Povetkina);

**Jankiewicz S. V.**, Ph. D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.7).

## Введение

Деятельность по обеспечению финансовой безопасности государства является динамичным процессом, адекватный механизм правового регулирования которого необходимо выработать. Именно в связи с этим большое значение приобретают правовые средства, поскольку только «взятая в единстве система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»<sup>1</sup> и составляет содержание конкретного явления. Выбор правильного правового средства, обеспечивающего функционирование правового механизма финансовой безопасности Российской Федерации как многогранной и сложной категории, является одной из важнейших предпосылок его эффективности.

Данное монографическое исследование представляет собой третью, заключительную книгу трилогии, посвященной правовой идентификации финансовой безопасности Российской Федерации. Первая книга «Институты финансовой безопасности»<sup>2</sup> была нацелена на формирование комплексного и системного подхода к определению правовых институтов финансовой безопасности, позволяющих идентифицировать ее как правовое явление. В ней определялась взаимозависимость национальной безопасности и финансовой устойчивости государства, раскрывалось понятие финансовой безопасности, в том числе с позиций формирования вектора стратегического планирования; был исследован механизм обеспечения финансовой безопасности, включая анализ правового статуса органов, задействованных в данном процессе, были определены общие подходы к определению рисков финансовой безопасности, проанализирован международный и зарубежный опыт в исследуемой сфере. Особое внимание было уделено обеспечению финансовой безопасности в отдельных сферах финансовой деятельности государства: бюджетной, налоговой и банковской системах, системе валютно-денежного обращения, в сфере золотовалютных резервов и финансовых рынков.

---

<sup>1</sup> Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1979. С. 281.

<sup>2</sup> Институты финансовой безопасности / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, О. А. Аюнян; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М.: ИНФРА-М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017.

Вторая книга «Риски финансовой безопасности»<sup>1</sup> была посвящена исследованию теоретико-правовой идентификации рисков в указанной области и определению их видовой модификации в разрезе основных институтов финансовой безопасности.

В настоящей работе изучены проблемы, связанные с пониманием правовых средств обеспечения финансовой безопасности и их видовой модификацией, выявлением их роли и значения, а также особенностей применения.

Авторы, сохраняя научную традицию, выражают надежду, что данное монографическое исследование внесет весомый вклад в разработку и решение вопросов, связанных с применением эффективных правовых средств обеспечения финансовой безопасности, будет способствовать их пониманию, равно как и развитию законодательства в указанной сфере, а также позволит сформировать правовые основы для эффективного развития управления в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Риски финансовой безопасности: правовой формат / отв. ред. *И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина*. М.: ИЗИСП: Норма: ИНФРА-М, 2018.

# Глава 1. Правовые средства: теоретико-правовые основы

## 1.1. Понятие и классификация правовых средств

В современной теоретико-правовой науке исследование понятия «правовые средства» связано с появлением инструментальной теории права, которая, в свою очередь, стала ответом на необходимость усиления практической направленности юриспруденции. Сердцевинной инструментальной теории стала теория правовых средств<sup>1</sup>. Эта теория делает акцент на исследовании технико-юридической роли права и механизмов его воздействия на общественные отношения<sup>2</sup>. При этом само понятие правовых средств стало активно использоваться в связи с разработкой понятия «механизм правового регулирования». В частности, С. С. Алексеев определял механизм правового регулирования как «систему правовых средств», с помощью которых осуществляется «регулятивное правовое воздействие на общественные отношения»<sup>3</sup>. Таким образом, можно проследить цепочку научного поиска: механизм правового регулирования — правовые средства — инструментальная теория.

Поясняя правомерность постановки вопроса о правовых средствах, С. С. Алексеев писал: она необходима потому, что «нормы права, индивидуальные предписания и веления, технико-юридический инструментарий рассматриваются не сами по себе, не во всех своих свойствах и связях, а преимущественно со стороны их активной действенно-регулятивной роли»<sup>4</sup>.

В связи с тем что в современной теории вопросы, связанные с регулятивным механизмом права и его поведенческими аспектами, остаются недостаточно исследованными, до сих пор не выработано единой позиции применительно к пониманию правовых средств и их видов.

---

<sup>1</sup> См.: Сапун В. А., Турбова Я. В. Инструментальная теория права и правовые средства как элементы юридической техники // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 1. С. 178.

<sup>2</sup> См.: Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002. С. 12.

<sup>3</sup> Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. С. 281.

<sup>4</sup> Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 15.

## Contents

|   |     |
|---|-----|
| <b>Introduction</b> .....   | 11  |
| <b>Chapter 1. Legal means: theoretical and legal foundations</b> .....  | 13  |
| 1.1. The concept and classification of legal means.....   | 13  |
| 1.2. Theoretical and methodological foundations of legal means<br>of ensuring financial security.....   | 20  |
| 1.3. The importance and functions of legal means<br>in the mechanism for ensuring financial security .....  | 28  |
| 1.4. The system of legal means of ensuring financial security .....   | 34  |
| <b>Chapter 2. Functional legal means of ensuring financial security</b> .....   | 42  |
| 2.1. Special financial and legal regimes .....  | 42  |
| 2.2. Judicial practice in the system of measures<br>to ensure financial security.....   | 54  |
| 2.3. Control and enforcement as a means<br>of ensuring financial security.....  | 68  |
| 2.4. Legal technique as a means of ensuring financial security .....  | 77  |
| 2.5. Public-private partnership in the financial sector.....  | 86  |
| <b>Chapter 3. Institutional legal means of ensuring the specific fields<br/>of financial security</b> .....                                       | 95  |
| 3.1. Public-budgetary legal means of ensuring financial security.....   | 95  |
| 3.2. Tax and legal means of ensuring financial security .....   | 112 |
| 3.3. Legal means of ensuring financial security<br>in the public banking sector.....  | 128 |
| 3.4. Financial and legal means of ensuring financial security<br>in the social security.....  | 137 |
| 3.5. Financial and legal means of ensuring financial security<br>in the financial market .....  | 150 |
| 3.6. Financial and legal means of ensuring financial security<br>in the regulation of gold and forex reserves .....                               | 161 |
| 3.7. Financial and legal means of ensuring financial security<br>in the turnover of precious metals and stones<br>in the Russian Federation ..... | 173 |

---

|   |     |
|---|-----|
| 3.8. Financial and legal means of ensuring financial security<br>in the anti-money laundering field .....                     | 183 |
| 3.9. Financial and legal means of ensuring financial security<br>in the public-contract system of the Russian Federation..... | 203 |
| <b>Conclusion</b> .....   | 213 |

## Оглавление

|   |     |
|---|-----|
| <b>Введение</b> .....   | 11  |
| <b>Глава 1. Правовые средства: теоретико-правовые основы</b> .....  | 13  |
| 1.1. Понятие и классификация правовых средств .....   | 13  |
| 1.2. Теоретико-методологические основы правовых средств<br>обеспечения финансовой безопасности .....                                  | 20  |
| 1.3. Значение и функции правовых средств в механизме<br>обеспечения финансовой безопасности .....                                     | 28  |
| 1.4. Система правовых средств обеспечения<br>финансовой безопасности .....  | 34  |
| <b>Глава 2. Функциональные правовые средства обеспечения<br/>финансовой безопасности</b> .....  | 42  |
| 2.1. Специальные финансово-правовые режимы .....  | 42  |
| 2.2. Судебная практика в системе мер<br>по обеспечению финансовой безопасности .....  | 54  |
| 2.3. Контроль и принуждение как средство обеспечения<br>финансовой безопасности .....   | 68  |
| 2.4. Юридическая техника как средство обеспечения<br>финансовой безопасности .....  | 77  |
| 2.5. Государственно-частное партнерство в финансовой сфере ...  | 86  |
| <b>Глава 3. Институциональные правовые средства обеспечения<br/>отдельных сфер финансовой безопасности</b> .....                      | 95  |
| 3.1. Бюджетно-правовые средства<br>обеспечения финансовой безопасности .....  | 95  |
| 3.2. Налогово-правовые средства<br>обеспечения финансовой безопасности .....  | 112 |
| 3.3. Правовые средства обеспечения финансовой безопасности<br>в публичной банковской сфере .....                                      | 128 |
| 3.4. Правовые средства обеспечения финансовой безопасности<br>в сфере обязательного государственного социального<br>страхования ..... | 137 |
| 3.5. Финансово-правовые средства обеспечения<br>финансовой безопасности в сфере финансовых рынков .....                               | 150 |

---

|   |     |
|---|-----|
| 3.6. Финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности в сфере золотовалютного регулирования .....  | 161 |
| 3.7. Финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности в сфере обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации .....   | 173 |
| 3.8. Финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем ..... | 183 |
| 3.9. Финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности в контрактной системе Российской Федерации .....   | 203 |
| <b>Заключение</b> .....   | 213 |
| <b>Библиографический список</b> .....   | 214 |
| <b>Contents</b> .....   | 235 |

Научное издание

**Правовые средства обеспечения  
финансовой безопасности**

Монография

Издание не подлежит маркировке  
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

**ООО «Юридическое издательство Норма»**  
101990, Москва, Колпачный пер., 9а  
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: [norma@norma-verlag.com](mailto:norma@norma-verlag.com)  
Internet: [www.norma-verlag.com](http://www.norma-verlag.com)

**ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»**  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1  
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29  
E-mail: [books@infra-m.ru](mailto:books@infra-m.ru). Internet: [www.infra-m.ru](http://www.infra-m.ru)

Корректор *Е. В. Плеханова*  
Художник *С. С. Водниц*  
Верстка: *М. А. Агаркин*

Подписано в печать 05.08.19  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная  
Гарнитура «Ньютон». Печать цифровая  
Усл. печ. л. 15,00. Уч.-изд. л. 14,51  
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

**По вопросам приобретения книг обращайтесь:**  
**Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)**  
127282, Москва, ул. Поляная, д. 31в, стр. 1  
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29  
E-mail: books@infra-m.ru

**Отдел «Книга — почтой»**  
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)

---