

Е. Н. Пастушенко*, А. С. Земцов**

Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации: вопросы правовой культуры

*Право по самой сути своей есть
равновесие частной правды и общего блага.
В. С. Соловьев. Значение государства*

Право, являясь эффективным регулятором общественных отношений, призвано оптимизировать происходящие процессы, исходя из потребностей социально-экономических и политико-правовых реалий, в интересах личности, государства и общества, на что обращается внимание в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Совершенствование публичного управления, федеральные и региональные аспекты организации органов государственной власти, оптимизация деятельности органов местного самоуправления являются важными вопросами административной реформы на современном этапе развития правовой системы с позиций адекватного взаимодействия государства и общества, оптимального соотношения права и морали и их взаимного влияния на стимулы и ограничения для формирования культуры правомерного поведения в обществе. Потребность в комплексном социально-экономическом и политико-правовом развитии общества требует

* Профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор.

** Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

доктринального осмысления дальнейшего совершенствования форм и методов государственного регулирования и саморегулирования в различных областях и сферах общественных отношений, эффективности правового регулирования общественно-политических процессов с учетом социально-экономических реалий, формирования должной правовой политики, изучения правовой жизни во всем ее многообразии, включая вопросы правосознания и правовой культуры.

Доктринальное осмысление развития конституционно-правовых ценностей в отраслевом законодательстве, совершенствование финансовой системы государства на предмет адекватности современным требованиям модернизации экономики, научное осмысление опыта антикризисного регулирования в сфере денежно-кредитных отношений чрезвычайно востребованы как с научно-теоретических, так и с практических позиций. Д. А. Медведев в выступлении на научно-практической конференции в Кремле 12 декабря 2008 г., посвященной 15-летию принятия Конституции Российской Федерации, отметил: «...именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание государственной деятельности»¹. При этом он особо выделил проблему организации общественного контроля за деятельностью органов власти и верховенства права в экономической деятельности: «...деформация представлений о правах и обязанностях участников финансовых отношений, глобальных экономических связей уже привела к большим проблемам в экономике развитых стран. И при подготовке законодательной базы для превращения России в один из финансовых центров мы обязаны это учитывать»². Как отмечается в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов» (п. 1)³.

Категория финансовой деятельности является системообразующей в понятийном аппарате науки финансового права, анализ финансово-правового статуса уполномоченных государственных органов является актуальной проблемой науки финансового права. В условиях расширения предмета финансового права вопросы эмиссионного (денежного) права как подотрасли финансового права и финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации как института данной подотрасли⁴ требуют детальной проработки в аспекте правообразования, правопонимания и правоприменения. При этом уровень правовой культуры в финансово-правовых отношениях свидетельствует о качестве реализации публично-правового статуса уполномоченных государственных органов в сфере денежно-кредитных отношений. Как справедливо подчеркивается в науке теории права и государства, выделение соответственно правовой культуры личности и правовой культуры общества является важнейшим методологическим принципом⁵.

¹ Конституция Российской Федерации: К 15-летию принятия Основного Закона. М., 2009. С. 8.

² Там же. С. 10.

³ Российская газета. 2011. 14 июля.

⁴ См.: Вакарюк Л. В. Институт финансового права: вопросы теории и методологии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 2008.

⁵ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 628 (авт. гл. 29 «Правовая культура» — В. П. Сальников).

В экономико-правовой литературе справедливо подчеркивается, что финансовая деятельность Центрального банка Российской Федерации связана с его сущностью как общественного денежно-кредитного института¹. В указанном аспекте весьма важным является вывод В. П. Сальникова о том, что «...правовая культура общества предстает как разновидность общественной культуры, отражающей определенный уровень правосознания и законности, совершенства законодательства и юридической практики, охватывающей все ценности, которые созданы людьми в области права. По существу, это — совокупность всех позитивных компонентов правовой деятельности в ее реальном функционировании, воплотившая достижения правовой мысли, юридической техники и практики. Ее элементами выступают составляющие позитивную правовую реальность обстоятельства. Она пронизывает само право, правосознание, правовые отношения, законность и правопорядок, законотворческую и правоприменительную, а также иную правовую деятельность, всю позитивную юридическую действительность в функционировании и развитии ее составных частей»².

Методология и методика теории права и государства позволяет применить полученные знания, навыки и умения в различных направлениях деловой активности, в частности, в правовом воспитании правомерного поведения, повышении финансовой грамотности населения и иных клиентов банков, формировании и развитии цивилизованной правовой культуры банковского бизнеса, а также надзорного органа, законодателей. Методология и методика теории права и государства влияет также на концептуальное осмысление актуальных проблем публично-правового (административно-правового и финансово-правового) статуса Центрального банка Российской Федерации и его роли в финансовой деятельности государства, классификации функций Банка России согласно концепции административной реформы, исследование дискуссионных вопросов о выведении банковского надзора из компетенции Банка России, оптимального соотношения государственного регулирования и саморегулирования в банковской системе, влияющих на повышение правовой культуры в сфере денежно-кредитных отношений. Немаловажно с указанных позиций уточнить роль финансово-правовой политики в совершенствовании нормотворческой функции Банка России как формы реализации его компетенции в сфере денежно-кредитных отношений; подумать о предложениях по повышению правовой культуры правотворческой и правоприменительной деятельности Банка России, а также кредитных организаций и др.

Совершенствование правового регулирования и правоприменительной практики в государственном управлении и финансовой деятельности государства неразрывно связано с защитой прав и свобод, законных интересов физических и юридических лиц и направлено на достижение социально значимых, общественно полезных целей правового государства. Одним из инструментов обеспечения должного правопорядка и законности в сфере денежно-кредитных

¹ См.: Банковское дело : учебник / под ред. Г. Г. Коробовой. М., 2002. С. 33–51; Лаврушин О. И., Мамонова И. Д., Валеццева Н. И. Банковское дело : учебник / под ред. О. И. Лаврушина. М., 2005. С. 36–38; Банковское дело: управление и технологии : учебник / под ред. А. М. Тавасиева. М., 2005. С. 35–36; Турбанов А., Тютюнник А. Банковское дело: Операции, технологии. 2010. С. 187–190; Голубев С. А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. М., 2004. С. 220–230.

² Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 630 (авт. гл. 29 «Правовая культура» — В. П. Сальников).

отношений, подтвердивших эффективность на практике, является институт банковского регулирования и банковского надзора, а также денежно-кредитной политики. В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан подчеркивается, что «условиями, способствующими распространению правового нигилизма, являются несовершенство законодательства Российской Федерации и практики его применения, избирательность в применении норм права, недостаточность институциональных механизмов, гарантирующих безусловное исполнение требований закона, неотвратимость, соразмерность и справедливость санкций за их нарушение. Правовой нигилизм девальвирует подлинные духовно-нравственные ценности...» (п. 11).

Обеспечение должного правопорядка в финансовой и банковской сферах, усиление законодательных начал в правовом регулировании банковской деятельности, оптимизация применения Банком России мер воздействия к кредитным организациям за нарушения федеральных законов и нормативных актов Банка России является приоритетным направлением развития банковского законодательства и совершенствования банковской практики, что уже в течение ряда лет закрепляется в основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на очередной год, которые разрабатываются Центральным банком РФ во взаимодействии с Правительством РФ, направляются на рассмотрение Президенту РФ и в отношении которых в итоге принимается решение Государственной Думой Федерального Собрания РФ (например, Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 18 ноября 2011 г. № 6266-5 ГД¹ приняты к сведению Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 г. и период 2013–2014 гг.)².

Необходимость совершенствования правовых актов в области банковской деятельности была закреплена в Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 30 декабря 2001 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»³ и нашла подтверждение в Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года»⁴. В научных исследованиях акты центральных (национальных) банков рассматриваются как источники финансового права, при этом обозначенная проблематика раскрывается во взаимосвязи с практикой социально-экономических, политических, правовых преобразований в банковской системе Российской Федерации, процессы правотворчества и правореализации в области управления денежно-кредитными отношениями анализируются с учетом тенденций развития законодательства о банковском надзоре и денежно-кредитной политике в зарубежных правовых системах⁵.

В Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г., одобренной в Заявлении Правительства Российской Федерации

¹ См.: Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. ст. 6837.

² См.: Вестник Банка России. 2011. № 65.

³ См.: Там же. 2002. № 5.

⁴ См.: Там же. 2005. № 19.

⁵ См.: Глушко А. В. Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9–10, 14, 17–19.

и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2011 г.¹, отмечается, что вопросы защиты прав потребителей банковских услуг являются приоритетными в правотворческой и правоприменительной деятельности, поскольку в системе современного рынка банковских услуг, несмотря на ряд положительных тенденций, способствующих его прогрессивному развитию, имеются определенные проблемы, негативно влияющие на качество предоставления банковских услуг и уровень доверия розничных потребителей к кредитным организациям. Для решения этих проблем действительно требуется совершенствование законодательства Российской Федерации, в том числе принятие федеральных законов, направленных на регулирование отношений в сфере потребительского кредитования, защиту прав потребителей финансовых услуг и совершенствование процедуры взыскания задолженности с должников – физических лиц². На формирование правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения оказывают в числе прочих оказывает следующий фактор: понятность, доступность и эффективность законодательства, его адекватность реальной экономической и общественно-политической ситуации в стране, реализация в законодательстве принципов справедливости и равноправия, обеспечения соответствия норм права интересам и потребностям различных социальных групп (подпункт 5 пункта 12 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан).

В Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г. предусмотрено, что для обеспечения дополнительной защиты прав должников кредитных организаций необходимо законодательно урегулировать порядок осуществления деятельности по взысканию просроченной задолженности (коллекторской деятельности). Обеспечение законности и прозрачности деятельности частных лиц и организаций, содействующих кредиторам в исполнении судебных взысканий, закреплено также в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Правовая культура, являясь критерием качества правовой жизни, как часть общей культуры оказывает существенное влияние на происходящие в России социально-политические процессы: правотворчество, реализацию законов, функционирование механизма государства, принципы и методы деятельности органов власти, формирование правосознания. И. А. Ильин справедливо подчеркивал, что государство держится только правосознанием граждан и власти³.

Применительно к современной практике коллекторской деятельности актуально мнение О. И. Цыбулевской о том, что «нормальная, упорядоченная, цивилизованная правовая жизнь характеризуется прежде всего эффективным законодательством и его реализацией. Существующие пробелы в законодательстве способствуют ухудшению нравственной ситуации в стране»⁴. Как справедливо

¹ См.: Вестник Банка России. 2011. № 21.

² См.: Пастушенко Д. С. Контроль в сфере банковского кредитования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 11; Земцова Л. Н. Законность банковской деятельности как приоритет правового развития финансовой деятельности государства // Вестник СГАП. 2011. № 1. С. 166–169.

³ Цит. по: Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Саратов, 2005. С. 463 (авт. гл. 16 «Правовая и нравственная жизнь: проблемы взаимодействия» – О. И. Цыбулевская).

⁴ Там же. С. 451.

считает автор, «право в цивилизованном обществе обеспечивает оптимальное сочетание свободы и справедливости, всеобщий, устойчивый порядок. Право способно охватить социально полезные формы поведения, отделить его от произвола и несвободы. Нравственная природа права проявляется в его социальном назначении, функциях и принципах, выступает активным инструментом преобразования общества, достижения социальной солидарности на основе поддержания моральных приоритетов. Этим целям должна отвечать и правовая политика»¹.

В Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г. закреплено, что помимо повышения эффективности защиты прав потребителей банковских услуг необходимо развивать их финансовую грамотность, в том числе формировать ответственное отношение к личным финансам, а также расширять знания и навыки пользования банковскими услугами. В связи с этим Правительство Российской Федерации и Банк России при участии банковского сообщества приложат дополнительные усилия по реализации мероприятий проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», направленных на достижение цели государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, к каковым относятся: 1) формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма; 2) повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности; 3) создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения; 4) внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм (ст. 14 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан).

Важно отметить, что по итогам заседания Госсовета 16 января 2012 г. Д. А. Медведев сформулировал поручение следующего содержания: «Разработать меры по обеспечению прав граждан на просвещение в области защиты прав потребителей, предусмотрев при этом включение соответствующих требований в государственные образовательные стандарты и общеобразовательные и профессиональные программы»². Поэтому вопросы правовой грамотности в сфере финансовых услуг в числе общих вопросов правового просвещения в сфере защиты прав потребителей выходят на новый уровень теоретико-методологического осмысления.

Помимо этого следует учесть, что в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г. отражено, что в целях упрощения порядка разрешения конфликтных ситуаций между кредитными организациями и их клиентами целесообразно принять меры, направленные на развитие и совершенствование внесудебных процедур урегулирования споров. Развитие системы досудебного и внесудебного примирения, разрешения споров в альтернативном порядке признается актуальной задачей науки и практики³. В указанном

¹ Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2006. С. 665 (авт. главы «Правовая политика: аксиологический аспект» — О. И. Цыбулевская).

² Цит. по: *Щелищ П.* Конкуренция гарантирует качество. 15 марта — Всемирный день защиты прав потребителей // Российская бизнес-газета. 2012. 13 марта. С. 8.

³ См.: *Ярков В. В.* Конституция Российской Федерации и правосудие // Конституция Российской Федерации: К 15-летию принятия Основного Закона. М., 2009. С. 215.

аспекте представляет научный и практический интерес опыт Ассоциации российских банков по созданию института финансового (банковского) омбудсмена, который в 2010–2011 гг. возглавлял депутат Государственной Думы, заместитель председателя Комитета ГД по финансовому рынку П. А. Медведев¹, получивший за время работы – с октября 2010 г. по 31 января 2012 г. – 3829 обращений граждан с просьбой разрешить их конфликты с финансовыми организациями; было удовлетворено 1862 обращения (51 %); официально работают с примирителем 16 организаций, без формального соглашения – 92². Развитие негосударственных форм правового просвещения и оказания юридической помощи населению является одной из мер государственной политики в области совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменения (подп. 7 п. 16 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан).

В аспекте совершенствования правового механизма реализации гражданами прав, свобод и исполнения ими обязанностей, а также эффективной защиты прав и законных интересов граждан как одной из мер государственной политики в области совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменения (подп. 1 п. 16 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан) заслуживает внимания опыт взаимодействия территориального учреждения Банка России и территориального органа Роспотребнадзора с Уполномоченным по правам человека в Пермском крае³. Уполномоченный по правам человека в Саратовской области Н. Ф. Лукашова считает, что до законодательного решения проблемы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, их территориальными органами в субъектах Федерации наиболее приемлемым и эффективным с точки зрения практической реализации является осуществление названного взаимодействия в форме заключения двусторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве, информационном обмене и т. п.⁴

Таким образом, вопросы правовой культуры пронизывают механизм формирования и реализации принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации как государственно-властного органа в сфере денежно-кредитных отношений в целях обеспечения должного правопорядка и режима законности в банковской системе Российской Федерации, защиты прав кредиторов, вкладчиков, заемщиков и иных клиентов кредитных организаций, гармонизации частных и публичных интересов.

¹ См.: *Емелин А. В.* Создание института Общественного примирителя (Финансового омбудсмена) на финансовом рынке России // *Деньги и кредит.* 2011. № 1.

² См.: *Рожков А., Воронова Т.* Медведев уходит сам. Финансовый омбудсмен в России сменился // *Ведомости.* 2012. 9 февр.

³ См.: *Белобородов В. В.* Актуальные аспекты развития кредитных организаций – институт омбудсмена и управление проблемными активами // *Деньги и кредит.* 2011. № 1. С. 67–70.

⁴ См.: *Лукашова Н. Ф.* Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 8–9.