

ФИЛОСОФИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ. ТЕОРИЯ ПРАВА. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

Е. Н. Пастушенко*, А. С. Земцов**

Банковская культура: вопросы финансово-правовой теории и практики

В ноябре 2010 г. в Саратовском государственном социально-экономическом университете прошла международная научно-практическая конференция «Банковская культура»¹. Несомненно, тема банковской культуры нуждается в развитии с позиций доктрины правовой культуры как в общей теории права и государства, так и в отраслевых юридических науках. В частности, для науки финансового права актуальны вопросы правовой культуры формирования и реализации принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации как государственно-властного органа в сфере денежно-кредитных отношений.

Для науки финансового права актуально также дальнейшее развитие вопросов понятийного аппарата о статусе национального (центрального) банка. В указанном аспекте научно-теоретическое значение имеют выводы А. В. Глушко о комплексном характере статуса национальных (центральных) банков, включая его финансово-правовую составляющую, предложения рассматривать финансово-правовой статус национальных (центральных) банков в узком и широком значениях, выявление тенденций развития стандарта правового регулирования статуса центральных банков и направлений совершенствования финансово-правового статуса Банка России, характеристику нормотворчества центральных банков, принцип независимости деятельности центральных банков по осуществлению законодательно закрепленных функций, сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении центральными банками в зарубежных странах. Автор справедливо подчеркивает преобладание в правовой природе центральных банков публично-правовых или частно-правовых начал, соответствие публично-правовым задачам формирования капитала, резервов, фондов центральных банков, существенное отличие финансово-правового статуса центральных банков многих зарубежных стран от Банка России по вопросу признания налогоплательщиком, поскольку зарубежные национальные банки не являются субъектами налогообложения, но при этом часть прибыли перечисляется

* 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.

¹ См.: Банковская культура : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (11–12 ноября 2010 г., г. Саратов). Саратов, 2010.

ими в государственный бюджет¹. Данные выводы актуальны для совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности Центрального банка Российской Федерации (ст. 7 гл. 3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), а также практически востребованы, заслуживают пристального внимания законодателя и поддержки со стороны научной общественности и банковского сообщества.

Изложенное позволяет поддержать позицию А. В. Турбанова о необходимости закрепления в российском законодательстве конструкции юридического лица публичного права, необходимой узкому кругу организаций, активное участие которых в экономическом обороте вызвано выполнением ими публичных функций: Центральному банку Российской Федерации, Пенсионному фонду Российской Федерации, Агентству по страхованию вкладов². Возражая противникам³ этой идеи, автор справедливо приводит тезис о том, что юридическое лицо является не сугубо гражданско-правовым, а межотраслевым институтом⁴. Следует подчеркнуть, что указанные обобщения призваны способствовать дальнейшему исследованию отраслевыми юридическими науками специфики статуса Центрального банка Российской Федерации не только в науке финансового, банковского, административного, информационного права, но и в конституционном, гражданском и предпринимательском праве.

Важно, что в науке общей теории права уделяется внимание экономическим, социальным и юридическим аспектам понятия «корпорация», пониманию публично-правовой правосубъектности корпораций как воплощению правовой и государственной политики, выявлению роли программных документов концептуального характера — таких как Стратегия развития государственной корпорации во взаимосвязи с прогнозами социально-экономического развития Российской Федерации на плановый период: И. Н. Геращенко прав, рассматривая корпорации как носитель компетенции — субъект, развитие которого определяется задачами государства по регулированию экономических отношений на конкретном этапе развития. Научную и практическую ценность представляет вывод автора о том, что отказ от использования корпорации как организационно-правовой формы и полная ликвидация соответствующих субъектов права в современных условиях представляется преждевременным⁵. Достоверность этой позиции подтверждается исследованием роли Государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (АРКО) в преодолении последствий кризиса 1998 г. и роли Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) в стабилизации финансовой системы государства в 2008–2011 гг.⁶

¹ См.: Глушко А. В. Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9–12, 17–18, 20, 26–27.

² См.: Турбанов А. В. Проблемы классификации юридических лиц: продолжение дискуссии // Вестник ВАС РФ. 2011. № 7. С. 6–15; *Его же*. Институт юридического лица публичного права в системе финансового права // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (2 июня 2011 г., г. Саратов) / [редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов, 2011. С. 184–190.

³ См.: Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник ВАС РФ. 2011. № 4. С. 6–22.

⁴ См.: Турбанов А. В. Проблемы классификации юридических лиц: продолжение дискуссии // Вестник ВАС РФ. 2011. № 7. С. 7–12.

⁵ См.: Геращенко И. Н. Корпорации как субъекты публичного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 7–12.

⁶ См.: Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004;

Построение подлинно правового государства требует установления взаимных прав, обязанностей и ответственности самого государства и его граждан во всех сферах общественной жизни. В связи с этим большое значение имеет четкая регламентация полномочий органов государственной власти и их должностных лиц в сфере экономики, комплексная доктринальная характеристика контрольно-надзорной деятельности в системе государственного контроля (надзора) как функции государства, ее сущность и структура, предпосылки и условия, формирование системы административных процедур регламентации контрольно-надзорной деятельности в органах исполнительной власти, т. к. нормальное функционирование предпринимательства возможно лишь в условиях четких и прозрачных «правил игры». Наличие же чрезмерных дискреционных полномочий контрольно-надзорных органов и, как следствие, злоупотребление ими, ведет к появлению коррупционных схем и, в конечном счете, к формированию теневой экономики. Поэтому исследование организационно-правовых основ регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики, с учетом анализа положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 18 июля 2011 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» имеет значение для общей теории права и для административного, финансового, банковского права, в том числе при исследовании требований к методическим рекомендациям, обязательным при разработке административных регламентов контрольно-надзорной деятельности.

В качестве предложения по решению затронутой проблемы А. В. Филатова указывает на необходимость разработки федеральной программы, предусматривающей поэтапную антикоррупционную экспертизу уже принятых законодательных и подзаконных актов, а также сложных вопросов в рамках правоприменения. При этом автор обращает внимание на то обстоятельство, что помимо федеральных органов исполнительной власти нормативные правовые акты издаются и некоторыми другими органами, в том числе не входящими ни в одну из ветвей власти, например, Центральным банком Российской Федерации, а обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов и действующих нормативных правовых актов таких органов в настоящее время в действующей правовой системе четко не установлена¹. В связи с этим необходимо издание нормативного правового акта Центрального банка Российской Федерации по внедрению Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции², которые закрепляют процедуру антикоррупционной экспертизы проектов нормативных документов.

Весьма перспективно исследование административных регламентов как правовых актов управления, определение их места в иерархии правовых актов управления. Практика деятельности территориальных учреждений Банка России подтверждает достоверность, обоснованность и необходимость реализации рекомендации К. Е. Давыдова

Его же. Российская банковская система на современном этапе // Деньги и кредит. 2011. № 2.

¹ См.: Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 13.

² См.: Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10, ст. 1240.

о введении нового вида административных регламентов — регламентов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, административных регламентов предоставления публичных услуг юридическими лицами публичного права. Вместе с тем представляется дискуссионным мнение автора о том, что характерным признаком административных регламентов федеральных органов исполнительной власти является содержание в них норм административного права¹. Думается, что в отношении финансово-кредитных органов (Федерального казначейства, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Федеральной таможенной службы и др.) административные регламенты содержат также и нормы финансового права, отражающие роль уполномоченных органов в финансовой деятельности государства.

Это является отражением доктринального вопроса о соотношении и взаимодействии административного и финансового права в регулировании общественных отношений в сфере финансов и кредита, что актуально для подготовки регламентов Центрального банка Российской Федерации как государственно-властного органа, имеющего особый публично-правовой статус, определенный в ст. 75 Конституции Российской Федерации, ст. 1–5, 83–84 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также документах Конституционного Суда Российской Федерации².

Учет не только буквы закона, но и духа закона, применение к конкретной ситуации общих правовых принципов — актуальная задача как для юридической науки, так и для юридической практики, а также для юридического образования, что свидетельствует о необходимости повышения правовой культуры в финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации, поскольку соответствие закономерностям развития правового государства и гражданского общества является одним из принципов государственной политики (подп. 6 п. 13 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан). В целях обеспечения принципа законности банковской деятельности предлагается уделить внимание организации системного мониторинга правотворчества и правоприменения в Центральном банке Российской Федерации³.

¹ См.: *Давыдов К. Е.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 8–10, 17–18.

² См.: По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» : определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2; По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2001 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6; Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности статей 12 и 30 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» : определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2003 г. № 45 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 3; По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

³ См.: *Земцова Л. Н.* Законность банковской деятельности в системе принципов финансового права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 17.

Это действительно актуальное направление развития принципов финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации как уполномоченного государственного органа в области денежно-кредитных отношений, поскольку на формирование правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения оказывают влияние в числе прочих следующие факторы: систематический и качественный контроль состояния законодательства Российской Федерации в целях его оптимизации, выявления пробелов и противоречий, своевременной его инкорпорации и кодификации, а также контроль за правоприменением, выявление и анализ проблемных ситуаций, связанных с неправильным пониманием и применением закона; эффективная, профессиональная и законная деятельность уполномоченных органов по выявлению и пресечению нарушений закона, обеспечение неотвратимости соразмерного и справедливого наказания за нарушение закона; обеспечение правопорядка в жизненно важных для большинства граждан сферах жизни, соблюдение нормативных требований организациями, оказывающими услуги населению, в том числе финансовые (банковские) услуги (подп. 6–8 п. 12 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан).

Не случайно уже третий год Всемирный день защиты прав потребителей 15 марта проходит под девизом защиты прав потребителей финансовых услуг: тема Дня 15 марта 2010 г. — «Наши деньги — наши права»; 2011 г. — «Потребители — за честные финансовые услуги»; 2012 г. — «Наши деньги — наши права: кампании за правильный выбор на рынке финансовых услуг». 20-летний опыт развития банковского законодательства и смежного с ним законодательства о защите прав потребителей свидетельствуют о расширении предмета банковского надзора и требуют соответственно совершенствования взаимодействия территориальных учреждений Банка России и территориальных органов Роспотребнадзора по пресечению нарушений прав потребителей банковских услуг со стороны кредитных организаций¹. Позитивное влияние на обеспечение должного правопорядка в сфере денежно-кредитных отношений оказывает совместное участие представителей территориальных учреждений Банка России и территориальных органов Роспотребнадзора в Саратовской области в судебных процессах по искам заемщиков о признании недействительными банковских комиссий. Применительно к финансово-правовым спорам весьма актуально рассмотрение судопроизводства в контексте российской правовой культуры².

Как отмечается в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г., повышению качества и расширению перечня банковских и иных финансовых услуг будет способствовать проводимая Правительством Российской Федерации и Банком России работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации о банках и банковской деятельности, потребительском кредитовании, кредитной кооперации и микрофинансировании. В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой

¹ См.: *Быстрова Е. Ф.* Правовые основы деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации в области банковского надзора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 10; *Пастушенко Д. С.* Контроль в сфере банковского кредитования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 9–11; *Земцова Л. Н.* Указ. соч. С. 14–15.

² См.: *Панова И. В.* Судопроизводство в контексте российской правовой культуры // Вестник ВАС РФ. 2012. № 1. С. 74–84.

грамотности и правосознания граждан отмечается, что «в условиях правового государства возрастает роль закона в системе социальных регуляторов, происходит усиление правовых начал в поведении людей, в жизни общества и государства. Недостаточный уровень правовой культуры и правосознания, правовой нигилизм граждан России являются серьезной проблемой обеспечения реализации принципов верховенства права» (п. 10).

Стабильное развитие и обеспечение общественно-политического согласия различных субъектов в административно-территориальном или муниципальном образовании, достижение общественно-значимых полезных результатов невозможно без конструктивного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с негосударственными структурами, общественными институтами, религиозными объединениями и конфессиями. Поэтому нуждаются в научном осмыслении изменения в правовом регулировании общественных отношений в сфере информационного взаимодействия государственных и муниципальных органов с гражданами, исследования вопросов правопонимания и правоприменения в указанной области с учетом факторов национальной, культурной и религиозной идентичности в связи с обновлением избирательного законодательства, законодательства о политических партиях, законодательства об информации, информационных технологиях и о защите информации, об обращениях граждан, о персональных данных, о внедрении административных регламентов реализации публичных функций и оказании государственных услуг в рамках современных направлений административной реформы.

В указанном аспекте научно-практический интерес представляет исследование Ю. А. Дружкиной религиозного правосознания, его влияния на общественно-политические процессы в государстве, предотвращение угроз национальной безопасности на религиозной почве. Ей удалось разработать общую теорию религиозного правосознания как самостоятельного раздела общей теории правового сознания и правовой культуры общества с соответствующей проработкой понятийного аппарата по заявленной теме исследования. Убедителен вывод автора о том, что на нынешнем этапе становления российской правовой государственности, в условиях активизации религиозного фактора в глобализирующем мире имеется потребность изучения и последующего культурного формирования религиозного элемента правосознания. Автор справедливо отмечает, что в изучении религиозного правосознания нуждается не только теория государства и права, но и отраслевые юридические науки, которые в настоящее время испытывают дефицит сведений в вопросах этноконфессиональных элементов государственного строительства, федеративных отношений, местного самоуправления, защиты прав человека, безопасности личности, регулирования миграционных процессов¹.

Подтверждением этому является практика применения кредитными организациями и территориальными учреждениями Банка России Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», для формирования которой важно, что «государственная политика ориентируется на исторически сложившиеся нормы морали и общепризнанные нравственные ценности многонационального народа России, направленные на обеспечение правомерного и добропорядочного поведения граждан. Формирование позитивного

¹ См.: Дружкина Ю. А. Религиозное правосознание : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 4.

правового сознания обеспечивается в том числе путем принятия системных мер по противодействию любым формам национального и религиозного экстремизма либо поведения, посягающего на общественную нравственность и правопорядок, гражданский мир и национальное согласие» (п. 8 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан).

Можно заключить, что диссертационное исследование Ю. А. Дружкиной имеет серьезное значение для оптимизации правоприменительной практики государственного аппарата, в том числе территориальных учреждений Банка России, а также хозяйствующих субъектов, например, кредитных организаций, в вопросах прохождения службы в государственных, муниципальных, финансово-кредитных, правоохранительных органах, внутренней организации управленческой деятельности в крупных компаниях с многонациональным трудовым коллективом, поскольку обеспечение взаимодействия государства с институтами гражданского общества и конфессиями является одним из принципов государственной политики, а выработка форм взаимодействия участников реализации государственной политики с конфессиями — одной из мер государственной политики организационного и методического характера (подп. 5 п. 13 и подп. 5 п. 21 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан).

Научно-теоретическое и практическое значение диссертационного исследования Ю. А. Дружкиной о религиозном правосознании в системе правового сознания и правовой культуры общества состоит также в том, что конституционное закрепление основ рыночной экономики, единого экономического пространства, принципов свободного перемещения финансовых средств и соответствующее развитие конституционных принципов в отраслевом законодательстве имеет важное значение для поступательного развития российского общества. Нельзя признать нормальной ситуацию, когда в одном из субъектов Российской Федерации (Чеченская Республика) длительное время отсутствовали кредитные организации и гражданам были недоступны многие банковские услуги, поскольку на территории Чечни функционировали исключительно полевые учреждения Центрального банка Российской Федерации с возможностью предоставления узкого набора остро необходимых банковских операций. И лишь сравнительно недавно (в 2007 г.) в Чеченской Республике появились банкоматы Внешторгбанка для расчетов с использованием пластиковых карт. Национальный банк как территориальное учреждение Банка России призван воздействовать на экономическую ситуацию в регионе с помощью инструментов и методов денежно-кредитной политики, получивших юридическое закрепление.

Поэтому проблемы влияния финансового права на развитие экономики, эффективности финансово-правовой политики государства по усилению рыночной дисциплины связаны с необходимостью выяснения роли банковской системы в финансовой деятельности государства, в том числе в реализации национальных проектов, обеспечении доступности банковских услуг в различных административно-территориальных и национально-территориальных образованиях на основе формирования общих правовых принципов, исключающих политический и национальный раскол и крайние формы выражения религиозной идентичности¹.

¹ См.: Дружкина Ю. А. Указ. соч. С. 4.

Вопросы доступности банковских услуг являются актуальными направлениями финансово-правовой политики и особо отражены в Стратегии развития банковского сектора на период до 2015 г., одобренной в Заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2011 г.¹ Качество банковской деятельности и реализации публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации выступает как вектор правового развития денежно-кредитной политики на современном этапе социально-экономического и политико-правового развития². Поэтому повышение банковской культуры является важнейшей проблемой финансово-правовой теории и практики.

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

² См.: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 г. и период 2013 и 2014 гг. : одобр. Советом директоров Банка России 28 октября 2011 г. // Вестник Банка России. 2011. № 65; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6837.