

Forms of realization of enforcement activity the Bank of Russia
Konstantinov A. (Russian Federation)
Формы реализации правоприменительной деятельности Банка России
Константинов А. В. (Российская Федерация)

*Константинов Алексей Владимирович / Konstantinov Aleksey – кандидат юридических наук,
преподаватель,
кафедра административного права,
Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, г. Москва*

Аннотация: рассматривая современный публично-правовой статус Банка России, в статье проводится анализ осуществляемой им правоприменительной деятельности в соотношении с общетеоретическими представлениями о применении норм права и научными изысканиями в обозначенной области. Автор обращает внимание на проводимое в научной литературе сравнение таких понятий, как «правоприменение» и «правоприменительная деятельность». В статье анализируются формы и виды правоприменительной деятельности, осуществляемой Банком России, сравниваются используемые подходы к разграничению, выделение присущих особенностей и характерных признаков такой деятельности. Особое внимание автором уделено формам реализации и осуществления правоприменительной деятельности Банка России.

Теоретическую основу проводимого в статье исследования составили работы ученых в данной области, развитие идей которых нашло отражение в формулировании авторской позиции и взгляда на сущность и содержание правоприменительной деятельности Банка России.

Abstract: considering the modern publicly the-legal status of the Bank of Russia, the article analyzes its enforcement activities in comparison with the general theoretical concepts about the application of the rule of law and scientific researches in the this area. The author draws attention to the comparison in the scientific literature of such concepts as «law enforcement» and «enforcement activities». This article analyzes the forms and types of enforcement activities undertaken by the Bank of Russia, compares approaches used to delineate, highlighting the inherent features and the characteristic signs of such activities.

The theoretical basis of research carried out article was made with works of scientists in this area, development of their ideas are reflected in the formulation of the author's position and concept of the nature and content of the enforcement activities of the Bank of Russia.

Ключевые слова: государственное управление, банковская система, банковский сектор, банк, банковская деятельность, реализация права, правоприменение, правоприменительная деятельность Банка России.

Keywords: public administration, banking system, bank, banking, implementation of the law, enforcement, enforcement activities of the Bank of Russia.

В условиях складывающихся во многих сферах жизнедеятельности общества и государства, кризисных явлений банковский сектор выступает как одна из ключевых сфер, на которую направлена государственная политика на современном этапе. С учетом усиления роли банковского сектора в экономике государства – за последние десятилетия рынок банковских услуг в России существенно расширился, в результате были продемонстрированы высокие темпы роста.

Тем не менее, на фоне существующих кризисных явлений отчетливо видна необходимость дальнейшего развития и совершенствования правоотношений в российском банковском секторе.

Сложившаяся в России банковская система имеет свою специфику, охватывающую два уровня. Первый уровень представлен центральным (национальным) банком, а второй кредитными организациями. В рамках российской действительности классическое представление о двухуровневой банковской системе дополняется субъектами, наделенными публичными функциями. Подобными субъектами являются государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» и «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Наделенные в соответствии с действующим законодательством особым публично-правовым статусом, данные субъекты в большей степени относятся к первому уровню, осуществляя вместе с Банком России регулирование.

Современные проблемы государственного управления в условиях экономической и политической нестабильности определили направленность по усилению и повышению эффективности административно-правового регулирования банковской сферой. Знаковым событием здесь явилась централизация всех регулирующих, контрольных и надзорных функций на финансовых рынках в рамках одного субъекта – Банка России, которому были переданы функции Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР России) в связи с упразднением.

В условиях высокой неопределенности в экономике Банк России готов к любому возможному

варианту развития событий. Имея в своем распоряжении весь необходимый набор инструментов, Банк России для достижения установленных целей и в рамках сложившейся за последние годы компетенции осуществляет правоприменительную деятельность.

Ввиду того, что в процессе правового регулирования правоприменительная деятельность Банка России носит вспомогательный характер, необходимость применения норм права возникает, когда другие формы оказываются недостаточными для полной реализации правовых норм и требуется вмешательство в этот процесс специального компетентного органа. Подобное «вмешательство» заключается в вынесении компетентным органом индивидуальных конкретных предписаний, направленных на реализацию норм права [4, с. 177-178].

Современный публично-правовой статус Банка России позволяет выполнять широкий объем функций, неотъемлемой частью которых является правоприменение.

Следует отметить, что для лучшего понимания и выявления новых подходов определения сущности и содержания правоприменительной деятельности Банка России для нас представляет интерес проводимое в научной литературе соотношение таких понятий, как «правоприменение» и «правоприменительная деятельность».

Так, С. С. Алексеев подчеркивает, что под правоприменительной деятельностью необходимо понимать организационное выражение применения права, представляющее собой систему разнородных правоприменительных действий основного и вспомогательного характера, выраженных в правоприменительных актах [1, с. 259]. При этом С. С. Алексеев, учитывая существование смыслового различия между понятиями «решение юридического дела», «индивидуальное государственно-властное предписание» и «акт применения», указывает, что первое понятие охватывает завершающее правоприменительное действие, второе указывает на результат правоприменения, а третье выражает результат решения юридического дела, рассматриваемый в единстве с его внешней, документальной формой, которой является акт-документ [1, с. 259].

Уместно отметить, что правоприменительная деятельность - явление сложное, и, как подчеркивает К. Н. Пономарев, не сводимое к изданию актов применения права. Также К. Н. Пономарев обращает внимание на содержательную сторону правоприменительной деятельности, включая в нее многообразие различного рода связей и отношений: «различные звенья правоприменительной подсистемы, должностные лица оценивают состояние правопорядка, вырабатывают свои позиции по вопросам применения закона, высказывают мнения и влияют на мнения других лиц, принимают решения по конкретным делам, изменяют текущую практику, выступают с предложениями по совершенствованию законодательства и т.д.» [7, с. 123]. Весь этот сложный механизм различного рода связей и отношений, имеющий характер материально-правовых, процессуальных, организационных, технических, психологических и иных действий, что в совокупности образует правоприменительную деятельность.

Исходя из подобного видения, выраженного в комплексном сочетании различного рода правоотношений, в которые вступает Банк России, реализуя нормы права в форме правоприменения. Основываясь на таком понимании, правоприменительную деятельность Банка России можно рассмотреть в качестве организационно-правовой формы осуществления применения права, выражающейся в комплексе правоприменительных действий по реализации юридических предписаний [8, с. 88].

Таким образом, представляется возможным в контексте вышеизложенного рассмотреть правоприменительную деятельность Банка России в разрезе ее организационной и правовой формы осуществления применения прав, а также определить осуществляемый в процессе деятельности Банка России комплекс правоприменительных действий.

В юридической литературе наиболее интересным можно выделить взгляды Е. Н. Пастушенко и Е. В. Вадбольской на деление правоприменительной деятельности Банка России. Научные позиции указанных авторов по отношению к определению сущности и природы правоприменительной деятельности Банка России весьма близки по своему содержанию, но, применяя разного рода подходы к изучению данного вопроса, приходят к самостоятельным научным результатам.

Так, Е. Н. Пастушенко говорит о том, что правоприменительная деятельность Банка России осуществляется в рамках юрисдикционного и правонаделительного процессов [6, с. 226]. Рассмотрение автором правоприменительной деятельности через призму ее процессуальной формы характеризует целевую направленность такой деятельности, проявляя динамизм правоприменения. Таким образом, осуществление правоприменения, как особой формы реализации права, обуславливается наличием процессуальной формы, которой, собственно, и является правоприменительная деятельность [8, с. 88].

В свою очередь, Е. В. Вадбольская указывает на то, что правоприменительная деятельность Банка России реализуется в двух формах: оперативно-исполнительной и правоохранительной [9, с. 17]. В этой связи следует отметить, что правоприменительная деятельность Банка России представляет собой вид социальной деятельности, в рамках которой реализуются регулятивная и охранительная функции права. Указанные функции права можно охарактеризовать как направления правового воздействия, в рамках

которых последовательно реализуется роль права в упорядочении общественных отношений [3, с. 96-97].

В некоторой степени авторы исходили из общетеоретического понимания правоприменения, как основополагающего компонента научного познания правовых категорий. Основываясь на таком подходе, рассмотрим правоприменительная деятельность Банка России с позиции осуществления государственных функций.

Так, Н. И. Матузова и А. В. Малько определяют формы осуществления функций государства как однородную деятельность органов государства, посредством которой реализуются его функции [2, с. 32].

Несмотря на то, что Банк России не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения.

Исходя из этого, правоприменительная деятельность Банка России осуществляется в правовой и организационной форме.

Правовую форму правоприменительной деятельности Банка России условно можно разделить на юрисдикционную и иную правоохранительную форму.

Е. В. Вадбольская правоохранительную деятельность характеризует как направленную на охрану норм права от правонарушений, в том числе на контроль за соответствием деятельности субъектов юридическим предписаниям, на применение государственного принуждения к правонарушителям [9, с. 17-18].

Организационная форма правоприменительной деятельности Банка России или оперативно-исполнительная, как на это указывает Е. В. Вадбольская, под которой следует понимать организацию выполнения предписаний правовых норм, позитивное регулирование с помощью индивидуальных актов. При этом применяется диспозиция норм права, имеющая не запрещающее, а положительное содержание [9, с. 17].

К организационным формам правоприменительной деятельности Банка России относятся:

1) организационно-регламентирующая – текущая организационная работа по решению тех или иных конкретных задач определенных структур по обеспечению функционирования Банка России, связанная с подготовкой проектов документов, планированием, координацией действий, контролем и т. д.;

2) организационно-хозяйственная – оперативно-техническая, текущая хозяйственная работа по материальному обеспечению выполнения различных функций Банка России, его структурных органов и подразделений, связанная с бухгалтерским учетом, статистикой, ревизией и т. д.;

3) организационно-идеологическая – повседневная оперативно-разъяснительная, воспитательная работа по обеспечению выполнения различных функций Банка России, связанная с разъяснением вновь изданных нормативных и правовых актов, формированием общественного мнения, обращением к населению и др.

Особо стоит отметить, что в рамках организационной формы отдельно можно выделить правонаделительную форму, как вид деятельности, регламентирующий правоприменительную, неюрисдикционную деятельность Банка России, например, включающую в себя: регистрационное производство; лицензионно-разрешительное производство, административно-договорное производство и процедуру допуска банков в систему страхования вкладов.

Конечно, подобное разграничение правоприменительной деятельности Банка России носит условный характер и четкой грани между ними провести нельзя в связи с тем, что одни формы проявляются в сочетании с другими формами реализации и существуют во взаимном проникновении, что в конечном итоге образует процесс правоприменения.

В заключение следует отметить, что в условиях экономической и политической нестабильности необходимо развитие государственного регулирования в банковской сфере. Совершенствование правоприменительной практики Банка России, выявление недостатков и их оперативное устранение положительно повлияют на стабильность и устойчивость банковской системы [5, с. 124].

Литература

1. *Алексеев С. С.* Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
2. Теория государства и права: Учебник. *Матузов Н. И., Малько А. В.* М.: Юрист, 2004. 512 с.
3. *Константинов А. В.* Правоотношения как элемент механизма лицензирования деятельности кредитных организаций // Закон и Право, 2007. № 6. С. 96-97.
4. *Константинов А. В.* Административно-правовая сущность актов применения норм права // Наука, техника и образование / Science, technology and education, 2015. № 10 (16). С. 176-180.
5. *Константинов А. В.* Механизм административно-правового регулирования лицензирования деятельности кредитных организаций // Проблемы современной науки и образования / Problems of modern science and education, 2016. № 03 (45). С. 122-125.
6. *Пастушенко Е. Н.* Актуальные вопросы реализации публично-правового статуса Центрального Банка

Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, 2007. № 2. С. 215-230.

7. *Пономарев К. Н.* Об эффективности правоприменительной деятельности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета, 2009. № 2 (5). С. 123-126.
8. *Самусевич А. Г.* К проблеме соотношения понятий «правоприменительная деятельность» и «правоприменение» (теоретико-правовой анализ) // Вопросы современной юриспруденции, 2013. № 28. С.84-90.
9. *Вадбольская Е. В.* Правоприменительная деятельность в банковской системе Российской Федерации (финансово-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е. В. Вадбольская; Саратов. юрид. ин-т МВД России, Рост. гос. эконом. ун-т, Саратов. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского. Саратов, 2011. 26 с.