ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

АСАДОВ Али Мамедович

КОСВЕННЫЕ (ОПОСРЕДОВАННЫЕ) АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ

Специальность: 12.00.14 – административное право; административный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени доктора юридических наук

Научный консультант –
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации
БАХРАХ Демьян Николаевич

Челябинск

2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……..4

ГЛАВА 1. Методологические проблемы исследования административных правоотношений…….……..25

1.1. Современные парадигмы научного познания в административно-правовой доктрине……..……...25

1.2. Административно-правовое воздействие на экономические отношения……..……45

1.3. Развитие системы взглядов на проблему определения административного правоотношения в современный период…….64

ГЛАВА 2. Формирование и развитие механизма правового воздействия на общественные отношения: переосмысление роли государства в этом процессе…….....86

2.1. Традиционные походы к исследованию правового воздействия на общественные отношения и становление его новых форм, методов и средств…….……...…..86

2.2. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения как специфическое средство правового воздействия государства на общественные отношения……..…111

ГЛАВА 3. Деятельность государственных органов как реализация их правового статуса……127

3.1. Современная модель государства и административно-правовой статус его органов……..…….127

3.2. Волеобразование и волеизъявление в административном праве……..……...…153

ГЛАВА 4. Возникновение и реализация косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений при государственном администрировании в сфере экономики…….….…171

4.1. Понятие и содержания государственного администрирования в сфере экономики……..……171

4.2. Разграничение компетенции государственных органов и иных лиц при организации и осуществлении государственного администрирования в сфере экономики……189

ГЛАВА 5. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в генезисе государственного финансового администрирования…….....214

5.1. Генезис государственного финансового администрирования……...214

5.2. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения при осуществлении государственного финансового администрирования…….241

ГЛАВА 6. Административный контроль и надзор как сфера развития теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений……..275

6.1. Экономико-правовые факторы формирования механизма административного контроля и надзора в сфере экономики и финансов……...…275

6.2. Контрольно-надзорная компетенция Центрального банка Российской Федерации (Банка России) и ее реализация……301

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……315

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК……334

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Современный механизм государственного управления является сложной полиаспектной системой, нуждающейся в постоянном совершенствовании, которое обеспечивается развитием организационных средств, инструментов и механизмов деятельности органов публичной власти, синхронизацией с ними действующего законодательства на основе результатов научных исследований, выражающихся в административно-правовой доктрине. В то же время, в процессе развития общественных отношений, становления действующей модели государства, актуализируется задача совершенствования самой административно-правовой доктрины, обусловленная происходящей трансформацией функций, структуры и полномочий органов публичной власти, направленной на повышение эффективности и стабильности их функционирования.

Во второй половине прошлого века в правовую доктрину стали активно внедрятся такие понятия как «правовые средства», «механизм правового воздействия», «механизм правового регулирования», сознавая их высокую значимость в упорядочении общественных отношений, государство стремится к созданию условий их эффективной реализации. Современные исследователи все чаще задаются вопросами о факторах, которые синхронизируют различные правовые средства, обеспечивающие их взаимодействие, об их природе, условиях возникновения и реализации. Основаниями научного анализа выступают направленность и пределы непосредственного влияния правовых средств на общественные отношения и развитие общества, механизм их реализации, классификация таких средств и их обусловленность реальными потребностями общественного развития. Однако в современной правовой доктрине не сложилось общепринятого подхода к пониманию обозначенных проблем. Более того, в ряде случаев

оспаривается обоснованность самого использования системного исследования применительно к правовому воздействию в целом.

Юридическая наука, в том числе административно-правовая, весьма конкретна и носит прикладной характер. В ней представляется недопустимой излишняя абстрагированность. В связи с этим любое научное исследование требует привязки к определенным сферам общественного бытия. Данное обстоятельство обусловило рассмотрение в рамках настоящего исследования механизма правового воздействия применительно к государственному регулированию и управлению в сфере экономики и финансов. Известные ограничения предмета исследования, связанные с этим, ни в коем случае не снижают общетеоретическое значение его результатов, более того, позволяют наглядно проиллюстрировать их и апробировать на изначально ограниченном круге исследуемых общественных отношений.

Надо полагать, что создание специальных государственных органов для осуществления государственного регулирования и управления в сфере экономики не означает, что общегосударственные и ведомственные интересы этих органов автоматически совпадут. Совпадение указанных интересов достигается путем выстраивания специальной системы отношений между государственными органами, а также между государственными органами и иными лицами, способствующей адаптации ведомственных интересов к общегосударственным. В большинстве стран, включая и СССР, такие системы имели строгую вертикально-иерархическую структуру. В результате принятия Конституции Российской Федерации и ряда законов в 90-е годы прошлого века система государственных органов в Российской Федерации перестала быть строго вертикально-иерархической. Это связано, в первую очередь, с тем, что впервые в отечественной истории была предпринята попытка реализации принципа разделения властей, предполагающего выстраивание не только вертикальных, но и горизонтальных связей. Также Россия признается федеративным

государством и в ней местное самоуправление отделяется от системы государственной власти. Образуются государственные органы, не отнесенные к исполнительной ветви власти или исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления, которые наделяются властными полномочиями (компетенцией) в области экономики и финансов, например, Центральный банк Российской Федерации (далее Банк России). Возникает вопрос: при отсутствии вертикально-иерархической системы взаимосвязей между различными государственными органами (например, между Правительством Российской Федерации и Банком России) с помощью каких правовых конструкций осуществляется адаптация ведомственных интересов отдельных органов к общегосударственным для осуществления единой эффективной государственной политики? Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство устанавливают высокий уровень независимости Банка России, происходят иные фундаментальные структурные изменения в системе государственных органов, в результате которых в этой системе возникают невертикально-интегрированные структуры. В данном случае традиционные системные связи внутри государственного аппарата (прямые, включающие линейное властное воздействие (отношения «начальник – подчиненный») и функциональное воздействие (отношения «контролирующий - контролируемый»)) не могут быть применены. Обнаруживается принципиально новая правовая конструкция – косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения, которая позволяет государственным органам при сохранении установленного Конституцией Российской Федерации уровня самостоятельности формировать эффективно функционирующую систему отношений для достижения определенного баланса ведомственных, общегосударственных и общественных интересов. Это концептуально иной метод воздействия, который, как правило, применяется в неиерархических социальных системах.

Совершенно очевидно, что в условиях завершения перехода от административно-командной системы к рыночной экономики, характеризующейся развитой системой неиерархичных связей между государством и отдельными хозяйствующими субъектами, актуальным становится внедрение принципиально новых подходов к государственному регулированию и управлению в сфере экономики и финансов, обеспечивающих согласование ведомственных, общегосударственных и общественных интересов, а также вовлечение институтов гражданского общества в механизм административно-правового воздействия на общественные отношения.

Актуальность избранной темы обусловлена необходимостью теоретического осмысления закономерностей развития современного механизма правового воздействия на общественные отношения, формирования теоретической концепции косвенных (опосредованных) правовых отношений при государственном администрировании в сфере экономики и финансов, а также уяснения роли и места административного контроля и надзора в теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений. В современных реалиях эти и другие вопросы имеют важное значение не только для теории административного права, но и для юридической науки в целом.

Степень научной разработанности темы. Комплексное исследование правового воздействия на общественные отношения на основе косвенного метода реализации властных полномочий на монографическом уровне осуществляется впервые.

В научной литературе имеются отдельные успешные попытки теоретического осмысления проблем правового воздействия на общественные отношения, которые нашли отражение в трудах С.А. Авакьяна, Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, З.А. Астемирова, Г.В. Атаманчука, С.Н. Братуся, Н.В. Витрука, И.А. Галагана, А.Г. Гладышева,

И.В. Гончарова, В.А. Горожанина, Ю.А. Денисова, Ю.П. Еремеенко, Т.Д. Зражевской, О.С. Иоффе, Д.А. Керимова, С.В.Кодана, Н.М. Колосовой, Р.И. Косолапова, М.А. Краснова, В.Н. Кудрявцева, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, В.О. Лучина, Н.С. Малеина, А.В. Малько, Л.А. Морозовой, Б.Л. Назарова, П.Е Недбайло, В.С. Нерсесянца, Ж.И. Овсепяна, А.И. Петелина, Т.Н. Радько, Л.А. Ревенко, О.Н. Садикова, И.С. Самощенко, А.П. Сергеева, В.И. Сергеевич, М.С. Строговича, Е.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфиной, М.Х. Фарукшина, А.С. Шабурова, М.Д. Шаргородского, М.Д. Шиндяпиной, А.И. Щербака, Л.С. Явича и др. Идеи названных ученых представляют значительный интерес, а их вклад в исследование рассматриваемых в настоящей работе проблем неоценим. Однако процесс формирования научного знания об интересующем нас предмете носит пока «стихийный характер», поскольку никто из авторов не ставил перед собой задачу разработать теорию косвенного властного воздействия и косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений, их роли и места в механизме правового воздействия. В опубликованных научных работах предметом изучения становились лишь отдельные вопросы правового воздействия, правового регулирования и правоприменительной деятельности, в той или иной степени связанные с предметом настоящего исследования.

Отдельные проблемы правового воздействия на общественные отношения рассматривались в рамках отраслевых наук, в первую очередь, уголовного права. Здесь хотелось бы отметить труды З.А. Астемирова, М.И. Бажанова, Б.Т. Базылева, Н.А. Беляева, Я.М. Брайнина, И.М. Гальперина, А.С. Емелина, Н.И. Загородникова, И.А. Исаева, И.И. Карпеца, М.П. Карпушина, Н.М. Кропачева, В.И. Курляндского, Н.С. Лейкину, В.А. Ломако, И.С. Ноя, А.П. Овчинникову, Б.А. Протченко, В.С. Прохорова, А.И. Санталова, Н.А. Стручкова, А.Н. Тарбагаева, Ю.П. Титова, В.М. Хомича и др.

Существенный вклад в разработку указанных и смежных проблем внесли труды таких известных советских и современных ученых, специализирующихся в области административного и финансового права, как А.П. Алехин, Г.В. Барабашев, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.Г. Быков, Ю.В. Герасименко, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, О.В. Гречкина, И.С. Гуревич, А.А. Демин, А.С. Дугенец, А.С. Емельянов, С.В. Запольский, В.В. Игнатенко, И.А. Исаев, М.Л. Коган, Ю.М. Козлов, А.Н. Козырин, П.И. Кононов, О.Е. Кутафин, О.А. Красавчиков, Ю.А. Крохина, В.В. Лаптев, В.И. Майоров, В.К. Мамутов, В.С. Мартемьянов, В.М. Манохин, В.П. Мозолин, Н.С. Нижник, Е.Н. Пастушенко, И.В. Панова, М.И. Пискотин, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.А. Саттарова, В.Е. Севрюгин, Э.Д. Соколова, Ю.П. Соловей, С.Г. Соловьев, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, Е.А. Суханов, Е.С. Фролов, Р.О. Халфина, Н.И. Химичева, В.А. Юсупов, А.А. Ялбулганов и др.

Затрагивались исследуемые проблемы в трудах и публикациях таких известных отечественных и зарубежных философов и экономистов, как Л.И. Абалкин, А.В. Сидорович, П.Г. Бунич, О.И. Лаврушин, С.С. Шаталин, а также П. Берже, Д. Белл, Зб. Бжезинский, П.М. Годме, К. Гавальда, Дж. Гэлбрейт , П. Друкер, Э.Д. Долан, Л. фон Мизес, Д. Николис, М. Ротбард, П. Самуэльсон, Ж. Стуфле, Э. Роде, К.Д. Кемпбелл, Р.Д. Кемпбелл, Дж. Ролз, У.У. Ростоу, Дж. Сорос, Д.Р. Хикс, Ж. Эллюль и др.

Цель диссертационного исследования состоит в обосновании теоретической концепции косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений и ее раскрытии на примере государственного регулирования и управления в сфере экономики и финансов.

Для достижения этой цели в диссертации ставятся и решаются следующие **задачи**:

– провести анализ современных парадигм научного познания в административно-правовой доктрине и выделить основные методологические проблемы исследования административных правоотношений;

– дать оценку различным мнениям ученых к проблеме определения административного правоотношения в современный период, выявить специфику административно-правового воздействия на экономические отношения;

– проанализировать традиционные походы к исследованию правового воздействия на общественные отношения, выделить общие и специальные принципы формирования и развития механизма административно-правового воздействия на общественные отношения и разработать концептуальную модель косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений как специфического средства воздействия государства на общественные отношения;

– рассмотреть деятельность государственных органов через призму их административно-правового статуса, что обуславливает раскрытие современной модели государства, волеобразования и волеизъявления в административном праве;

– раскрыть условия возникновения и реализации косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений при государственном администрировании в сфере экономики;

– определить роль и место косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений в генезисе государственного финансового администрирования и его реализации в современных условиях;

– уяснить сущность и назначение административного контроля и надзора в контексте развития теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с осуществлением административно-правового воздействия в сфере экономики и финансов посредством косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений.

Предметом исследования являются правовая доктрина, действующее законодательство и практика его применения в части установления общих закономерностей, сущности, формы и роли косвенного метода административно-правового воздействия и косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений как специфического правового средства в единстве с теорией и методологией их познания на примере государственного регулирования и управления в сфере экономики и финансов.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет комплекс методов научного познания, основанных на таких принципах, как объективность, познаваемость, последовательность, детерминизм, развитие, историзм, единство теории и практики. Он включает в себя: философский, историко-правовой и сравнительно-правовой (компаративный), а также иные методы, необходимость применения которых обусловлена целью и задачами настоящего научного исследования.

В основе философского метода научного познания лежат диалектика (в аспекте взаимосвязи таких категорий, как «целое» и «часть»; «функция», «структура», «элемент»; «закон» и «обоснование»; «движение» и «развитие»), выражающаяся в институциональном и системном (структурно-функциональном) подходах, научно-познавательные возможности которых

позволяют исследовать административные правоотношения всесторонне, как единое целое во взаимосвязи с другими правовыми явлениями и процессами.

Стремясь дать теоретически обобщенное представление о предмете исследования с учетом многочисленных эмпирических фактов, с целью более полного и обстоятельного изучения рассматриваемых проблем, диссертант использует также ряд специальных методов: статистический и логический анализ, формально-юридический, технико-юридический и нормативный подходы.

Использование в рамках исследования вышеназванных методов не исключает в отдельных случаях возможность простого изложения фактов в качестве необходимой аргументации, обладающей достаточной доказательной силой и выявляющей особенности исследуемой проблематики.

Рассмотрение административных правоотношений, в том числе косвенных (опосредованных) возможно только при наличии обобщенных понятий, категорий и теоретических моделей, применяя которые можно проводить самостоятельный по отношению к эмпирическому материалу анализ. Выявление, разработка, сопоставление и противопоставление различных понятий, лежащих в основе исследуемой проблематики, составляют основное содержание представленного исследования.

Критерием истинности любой теоретической конструкции является практика, именно поэтому в настоящем исследовании разработанные теоретические модели проецируются на реальные административно-правовые отношения, рассматриваемые по материалам судебно-арбитражной и административной практики. Важные исследовательские задачи были решены с помощью метода интегративного познания, позволившего выявить в качестве общеправовой закономерности единство и взаимосвязь в косвенных (опосредованных) административно-правовых отношениях

естественного права с позитивным, субъективных прав – с объективным правом. Метод интегративного познания совместно с методом сравнительно-правового анализа использовался при установлении отличительных черт косвенных (опосредованных) правовых отношений от всех иных правоотношений, а также в процессе выявления диалектики правового воздействия на общественные отношения как относительно-самостоятельного инструментария их упорядочения.

При проведении настоящего исследования диссертант опирался на положения и принципы российской и зарубежной юриспруденции, труды ученых-правоведов, политологов, историков, экономистов, философов и социологов, исторический опыт права и государства, правовую доктрину и юридическую практику, общественное мнение.

Нормативную основу исследования составили акты международного права и национального законодательства Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы и иные акты муниципальных образований.

Эмпирическая база исследования. Результаты настоящего исследования основываются на анализе и обобщении отечественного и зарубежного опыта практической работы государственных и муниципальных органов (как исторического, так и современного), на материалах и документах государственных и муниципальных органов, реализующих свою компетенцию в сфере экономики и финансов, материалах судебно-арбитражной практики, статистических данных, официальных аналитических материалах, а также на личном участии диссертанта в подготовке проектов федеральных законов и законов Свердловской области.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем впервые выявлен и раскрыт специальный косвенный метод административно-правового воздействия на общественные отношения и соответствующие ему правовые средства – косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения, а также обоснована самостоятельность их места и роли в механизме правового воздействия. С позиций собственно юридической науки, а также философии и социологии с использованием специальной методологии установлено, что при реализации указанного метода осуществляется согласование ведомственных интересов отдельных государственных органов с общегосударственными и общественными интересами, а также интересами отдельных лиц через создание и функционирование специальных структур (институтов гражданского общества). Впервые исследованы предпосылки, основные уровни сущности и формы выражения косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений. Раскрыт механизм реализации косвенного административно-правового воздействия применительно к сфере экономики и финансов.

В процессе исследования в научно-понятийный аппарат общей теории права и административного права введен ряд новых правовых понятий, а также уточнены некоторые ранее известные категории.

Новизна положений, сформулированных в диссертации, позволяет говорить о возникновении теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений, позволяющих интегрировать отдельные институты гражданского общества в общий механизм государственного управления.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны**:**

1. Обоснована возможность применения наряду с основными методами административно-правового воздействия на общественные отношения,

такими как убеждение и принуждение, координация и субординация, специального косвенного (опосредованного) метода, при реализации которого осуществляется согласование ведомственных интересов отдельных государственных органов с общегосударственными и общественными интересами, а также интересами отдельных лиц через создание и функционирование специализированных организационных структур, в том числе институтов гражданского общества.

2. Аргументировано, что косвенный (опосредованный) метод административно-правового воздействия на общественные отношения представляет собой концептуально иной подход к государственному регулированию и управлению в сфере экономики и финансов, который применим к неиерархическим социальным системам. В рамках такой системы взаимодействуют в современных условиях российское государство и национальная экономика. Данному методу соответствует специальное правовое средство – косвенное (опосредованное) административно-правовое отношение.

3. Установлено, что характерными чертами косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений являются: 1) косвенный способ воздействия государственных органов на общественные отношения осуществляется через специально созданную организационную структуру, в том числе институт гражданского общества; 2) степень властного воздействия на общественные отношения определяется с помощью установления компетенций для такой структуры; 3) косвенная форма воздействия государственных органов на общественные отношения осуществляется путем делегирования представителей соответствующих органов в данную структуру; 4) количество делегированных представителей прямо пропорционально непосредственной компетенции соответствующего государственного органа.

4. Доказано, что применение косвенных (опосредованных)

административно-правовых отношений обеспечивает высокий уровень открытости государственной власти, способствует повышению эффективности реализации организационной и организационно-контрольной функций административно-правового воздействия на общественные отношения.

5. Изложена позиция о необходимости внедрения непосредственного и опосредованного административно-правового воздействия на общественные отношения в сфере экономики и финансов. Такие отношения, являясь в первую очередь предметом гражданского права, тем не менее, даже в условиях рыночной экономики объективно нуждаются в управленческом воздействии со стороны государства. Однако, если в СССР такое воздействие осуществлялось в рамках строго иерархичной системы, установленной Конституцией СССР, то в современных условиях механизм государственного воздействия на экономику и финансы имеет неиерархичный или частично иерархичный характер (исключение составляют публичные финансы, регулируемые нормами финансового права), который определяет необходимость применения иных правовых средств, одним из которых являются косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения.

6. Анализ правовой регламентации государственного администрирования в сфере экономики и финансов позволил прийти к выводу о том, что государственный аппарат, реализующий данную функцию, является многоуровневой системой отношений между различными государственными органами и иными структурами, при организации взаимодействия которых необходимо использовать сочетание прямых (линейных, функциональных) и косвенных (нелинейных) связей, позволяющих эффективно функционировать этой системе для реализации единой государственной политики, направленной на поступательное развитие национальной экономики и общества в целом.

7. Под косвенной (нелинейной) правовой конструкцией организации государственно-властных отношений в сфере экономики и финансов предложено понимать правовые отношения между независимыми в отношении друг друга государственными органами, установленные через третьи структуры (в том числе институты гражданского общества) для обеспечения баланса их правового статуса, а также подчиненности их ведомственных интересов публичным интересам более высокого порядка.

8. Определено, что для эффективного функционирования системы государственного администрирования в сфере экономики и финансов должны быть созданы необходимые условия: внутренние – обеспечение строгого соответствия цели и задач государственного органа с его структурой, функциями, полномочиями, ответственностью, финансовым обеспечением его деятельности; внешние – обеспечение сбалансированности интересов данного органа с публичными интересами более высокого порядка.

9. Доказано, что косвенная (опосредованная, нелинейная) правовая конструкция позволяет в зависимости от внутринациональной или международной экономической ситуации усиливать или ослаблять властное воздействие государства на экономику и финансы в целях эффективного использования возможностей рыночных механизмов. Косвенная правовая конструкция применима для интеграции в соответствующие структуры государственной власти гражданских институтов, что имеет практическую значимость для формирования и развития гражданского общества в нашей стране.

10. Разработана модель косвенного взаимодействия различных федеральных ведомств по стимулированию развития экономики, позволяющая: 1) рассматривать налоговые органы как неотъемлемую часть аппарата государственного администрирования в сфере экономики и финансов, выполняющих регулирующую, стимулирующую, а при

необходимости и карательную функции в процессе государственного управления экономикой; 2) обеспечить взаимосвязь Министерства экономического развития Российской Федерации как органа, активно принимающего участие в формировании и реализации налоговой политики, через создание его косвенной связи с Минфином России и его подведомственными органами, в первую очередь Федеральной налоговой службой; 3) обеспечить возникновение и реализацию косвенных правовых отношений Минфина России и Министерства экономического развития Российской Федерации с Федеральной таможенной службой для проведения эффективной таможенной политики с учетом наднационального характера регулирования этой сферы общественных отношений.

11. Аргументировано, что для формирования благоприятного инвестиционного климата и развития финансовых организаций необходимо изменить монопольное положение Банка России в решении вопросов лицензионных требований к кредитным, страховым и иным финансовым организациям, тем самым повысив уровень конкуренции в финансовой среде, что особенно важно в связи со вступлением Российской Федерации во Всемирную Торговую Организацию. Для решения этого вопроса предлагается создать косвенную правовую конструкцию, включив решение вопроса о формировании условий для создания новых кредитных, страховых и иных финансовых организаций в компетенцию Национального финансового совета.

При этом данный орган должен быть выведен на надведомственный уровень, и изменены принципы его формирования, в частности в его состав должны быть введены представители профессионального сообщества и институтов гражданского общества.

12. Отстаивается авторская позиция о целесообразности отмены ряда видов лицензирования в сфере оказания финансовых услуг и перехода к системе страхования ответственности и создания косвенных правовых

конструкций с элементами саморегулирования, что позволит повысить эффективность разрешительной системы в данной области и весьма серьезно снизить уровень коррупции, тормозящей развитие преимущественно малого и среднего предпринимательства в России.

13. Установлено, что развитие банковской и страховой систем, а также рынка ценных бумаг, их эффективное функционирование в регионах Российской Федерации проблематично без создания условий для усиления конкуренции на местах. Для этого нужно сбалансировать количество кредитных, страховых и иных финансовых организаций, исходя из требований экономики соответствующего региона. Государственное банковско-финансовое администрирование должно учитывать финансовое состояние, реальную денежную массу и многие другие факторы, характеризующие уровень социально-экономического развития различных регионов России, в том числе вновь образованных субъектов Федерации.

14. В ходе анализа сущности, форм и методов осуществления административного контроля и надзора выявлено, что на сегодняшний день в нашей стране отсутствуют организационные условия для создания единой базы данных в этой области, так как организационно-контрольная функция реализуется независимыми друг от друга органами разных ветвей государственной власти и местного самоуправления. В этой связи в рамках концепции косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений предложено создание Национальной контрольно-надзорной комиссии с включением в ее состав представителей общественных организаций и иных институтов гражданского общества. Появление такой структуры, обеспечивающей взаимодействие всех контрольно-надзорных органов и институтов гражданского общества, не нарушит законодательно установленный уровень независимости указанных органов разных ветвей власти и в то же время послужит адаптацией их ведомственных интересов единым общественным.

Теоретическая значимость исследования состоит в расширении сферы научных знаний в области общей теории права, административного и финансового права. Предлагается решение важной научной проблемы, направленной на реализацию общегосударственных интересов, что позволит обеспечить баланс интересов отдельных государственных органов, государства и общества.

В данном диссертационном исследовании систематизируются и анализируются существующие научные взгляды по вопросам правового воздействия, правового регулирования как основной формы правового воздействия, формирования механизмов государственного администрирования в сфере экономики и финансов, а также реализации организационно-контрольной функции, обосновывается необходимость совершенствования последних в рамках конституционной и административной реформ. Указывается, что в условиях разделения властей и деиерархизации государственной власти наряду с прямыми (линейными и функциональными) властными отношениями в системе государственных органов для формирования баланса ведомственных и общественных интересов требуется применение косвенных (опосредованных) правовых отношений, механизм реализации которых приводится в настоящем исследовании применительно к сфере экономики и финансов.

Практическая значимость исследования заключается в более широком и глубоком научном представлении о механизме административно-правового воздействия на общественные отношения, построении и организации системы государственных органов, обеспечении их организационно-правового функционирования в условиях рыночной экономики, о роли и значении государственного управления и регулирования в сфере экономики и финансов через специально созданных для этого государственными органами организационных структур, интегрированных в гражданское общество.

Практическая значимость исследования также состоит в том, что диссертант предлагает ряд рекомендаций, которые могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства и практики его применения. Кроме того, использование теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений может быть полезным в интеграционных процессах на постсоветском пространстве.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании таких дисциплин, как «Теория государства и права», «Административное право», «Финансовое право», «Банковское право», «Налоговое право», «Страховое дело», «Предпринимательское право», а также при проведении научных исследований по смежным проблемам.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования апробированы в двух монографиях, на которые имеются положительные рецензии и отзывы специалистов. За одну из них диссертант получил почетное звание лауреата Всероссийского конкурса «Лучшая книга 2009 года» (Фонд развития отечественного образования), а также стал победителем в конкурсе «Университетская книга – Золотое кольцо – 2010» в номинации «Государственное и муниципальное управление. Лучшее научное издание». Основные тезисы настоящего исследования также обнародовались и в иных публикациях и в докладах на научных конференциях (например, Международная научно-практической конференции, которую провели Уральский институт экономики, управления и права (г. Екатеринбург) и Евразийская академия административных наук (г. Москва)). Отдельные проблемы, затронутые в настоящем исследовании, обсуждались на видеоконференции в Генеральном Консульстве США в Екатеринбурге (Уральский институт экономики, управления и права – Комитет по правительственной этике США (Вашингтон)). В течение 1995 – 2013 годов диссертант также принимал участие в международных, всероссийских,

региональных, межвузовских и внутривузовских научно-практических семинарах, в рамках дискуссии на которых озвучивались отдельные выводы настоящего исследования.

Материалы и результаты проведенного исследования используются в научных исследованиях и учебном процессе в ряде высших учебных заведений и научно-исследовательских организаций Свердловской, Челябинской и Курганской областей.

Структура работы. Настоящая диссертации состоит из введения, шести глав, объединяющих тринадцать параграфов, заключения, библиографического списка. Данная структура работы обусловлена целью и задачами проведенного исследования.

ГЛАВА 1. Методологические проблемы исследования административных правоотношений

§ 1.1. Современные парадигмы научного познания в административно-правовой доктрине

Современный механизм государственного управления является сложной полиаспектной системой. Его дальнейшее развитие обеспечивается обновлением, усовершенствованием и адаптацией организационных средств, инструментов и механизмов деятельности органов публичной власти, синхронизация с ними действующего законодательства на основе результатов научных исследований, выражающихся в административно-правовой доктрине. В то же время, в процессе развития общественных отношений, становления действующей модели государства, актуализируется задача совершенствования самой административно-правовой доктрины, обусловленная происходящей трансформацией функций, структуры и полномочий органов публичной власти, направленной на повышения эффективности и стабильности их функционирования. В настоящее время правовая доктрина в большинстве стран утратила значение источника права. При этом применительно к административному праву она, как правило, в качестве таковой и не рассматривалась. Для некоторых правовых систем правоустанавливающее значение правовой доктрины отчасти сохраняет и в настоящее время (например, в Великобритании[1], странах исламского мира[2] и т.п.).

В Российской Федерации широкое распространение получило использование комментариев к различным нормативным актам. Иные результаты научных исследований также играют серьезную, но опосредованную роль в формировании современной отечественной правовой

---

[1] См., например: ***Дженкс Э.*** Английское право**.** М., 1947. С. 27.

[2] См., например: ***Сюкияйнен Л.Р.*** Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1986. С. 65 – 79.

системы. Положения юридической науки в целом и административно-правовой в частности используются главным образом в качестве информационно-справочного материала, что нисколько не снижает значение правовой доктрины: ее содержание воплощаться и фактически реализуется в содержании законов и иных нормативных правовых актов, которые после их вступления в силу становятся основными источниками отечественного права.

Современная правовая доктрина представляет собой цивилизационный феномен, в котором отражаются действующие парадигмы общественного развития, сложившийся образ политико-правовой реальности, социальные потребности. В этом качестве правовая доктрина является связующим звеном права и культуры, права и общества, права и духовно-нравственных начал, права и государства, права и политики. Реализация указанного аспекта правовой доктрины обеспечивает межкультурные связи различных государств, входящих в одну цивилизацию (например, страны постсоветского пространства, имеющие фактически общую правовую доктрину; европейские страны, правовые системы которых стремятся к унификации на основе общих доктринальных положений (например, принципа формальной истины); и, конечно же, страны, в которых действует шариат).

Правовая доктрина выступает одним из базовых элементов правовой системы. В этом качестве она позволяет обеспечить правовое моделирование сложившихся или складывающихся общественных отношений. Такое моделирование может осуществляться и помимо правовой доктрины, вне рамок юридической науки, путем накопления эмпирического опыта. Однако, только подключение к этому процессу научного сообщества обеспечивает его эффективность, позволяя избегать повторного применения не эффективных средств, инструментов и механизмов.

Также необходимо отметить, что правовая доктрина служит практическим воплощением политико-правовых парадигм, соответствующих идеалов, принципов. Именно они обеспечивают ее содержательное

наполнение, придавая качественное своеобразие в зависимости от региона и исторического периода.

Таким образом, выделяются три функциональных аспекта рассмотрения правовой доктрины: культурологический (цивилизационный), общеправовой, и прикладной[1]. Административно-правовая, как и любая иная отраслевая доктрина, характеризуется преимущественно прикладной направленностью, которая состоит в обеспечении формирования и реализации административного права, а также формирования и функционирования аппарата государственного управления.

Анализ современного состояния административно-правовой доктрины целесообразно начать с методологии юридического познания, тех парадигм, которые лежат в его основе, обеспечивая формальное единство. Современная методология гуманитарного познания, в том числе юридического, характеризуется использованием термина «парадигма», который позволяет обозначить методологически различные исследовательские ситуации, предполагающие применение различных концепций и процедур в отношении одного и того же объекта.

Указанный термин впервые был применен известным историком и методологом науки ***Т. Куном*** еще в середине прошлого века в отношении естествознания[2]. Под парадигмой им понималась система теоретического знания, включающая в том числе новую фундаментальную теорию и построение на ее основе вспомогательного и прикладного аппаратов. ***Томасом Куном*** парадигма рассматривалась главным образом не в контексте новых методов, процедур и теорий, а в качестве идеологической основы науки, формирующей научное сообщество. По его мнению, утверждение в результате научной революции новой парадигмы дает начало новой фазе развития формальной науки. Таким образом, парадигма – это, в первую

---

[1] См.: ***Емельянов А.С.*** Административно-правовая доктрина, идеи либерализма и развитие государственности в России // Политика и общество. 2012. № 12 С. 1236 – 1244.

[2] См.: ***Kuhn T.S.*** The Structure of Scientific Revolutions. Chicago. 1962. P. 172.

очередь, концептуальная схема, совокупность методологических ценностей, убеждений, средств и форм, обеспечивающих формирование и существование определенного научного сообщества.

В своем первоначальном варианте теория парадигм легла в основу линейно-стадиального подхода к развитию научного познании, предполагая, что более его поздний период должен характеризоваться более совершенной («продвинутой») парадигмой. Однако, при перенесении данной теории в гуманитарную сферу выявились недостатки линейно-стадиального подхода и допустимость существования вместо него или на ряду с ним синхронического понимания парадигмы, допускающего одновременное существование нескольких парадигмальных систем для одной и той же познавательной ситуации. Такой подход хоть и фактически нивелирует первоначальное значение термина «парадигма» в контексте теории научной революции, тем не менее более полно отражает специфику гуманитарного познания, в том числе юридического, обеспечивая необходимый в этой сфере методологический плюрализм.

Последние годы характеризуются широким распространением в юридической науке рассматриваемого термина, что во многом обусловлено включением в государственный образовательный стандарт курса «История и методология юридической науки», содержание которого раскрывается в том числе через парадигмальный подход. Вместе с тем, само понятие парадигмы еще не стало самостоятельным предметом исследования в рамках юридической науки. Вернее всего, обозначить его как заимствованную из других отраслей знаний категорию. Применительно к настоящему исследованию под парадигмой следует понимать основополагающее положение правовой доктрины, принятое научным сообществом: теория или модель постановки проблемы, принятая в качестве образца решения исследовательских задач.

Современное состояние юридической науки характеризуется радикальным, сопоставимым с научной революцией, изменением

парадигмальной системы, состоящим в отказе от монистической модели науки, в рамках которой исторический и диалектический материализм квалифицировался как единственная подлинно научная теория и методология [1], а история науки представала в контексте становления марксистско-ленинской научной парадигмы, и формированием плюралистической модели, предполагающей теоретическое и методологическое многообразие. При такой ситуации целесообразно отрефлектировать существующие в юридической науке парадигмальные системы и обозначить наиболее значимые из них, каковыми без сомнения являются институциональный и системный (структурно-функциональный) подходы.

В настоящее время институциональный подход и сам термин «институт» приобрели очевидную популярность в большинстве гуманитарных наук, главным образом в рамках концепции неоинституционализма. Однако само слово институт (от лат. *institum* – установление, учреждение) имеет сугубо юридические корни: одним из первых учебников по праву стали Институции ***Гая***[2], в основу которых было положено разделение норм римского права на отдельные институты. В дальнейшем данный прием был повторен при кодификациях ***Юстиниана***, в рамках которых были изданы «Институции ***Юстиниана***» [3], а также в исследованиях глоссаторов и постглоссаторов. До наших дней в рамках континентальных (романо-германских) правовых систем, которые уходят корнями в римское право, сохранилось разделение законодательства и права

---

[1] См., например: ***Братусь С.Н., Гулиев В.Е., Денисов А.И., Казимирчук В.П.,*** и др. Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия / Ред. кол.: ***Гулиев В.Е., Манов Г.Н.*** (Отв. ред.), ***Фарберов Н.П., Халфина Р.О.*** М., 1970. 622 с.

[2] Институции ***Гая*** / Серия «Памятники римского права». М.,1997. 608 с.

[3] Институции ***Юстиниана*** / Серия «Памятники римского права». М., 1998. 400 с.

на отрасли, в которых обычно в рамках «узкого подхода» выделяют институты, как обособленные совокупности правовых норм.

Сам институциональный подход как уникальный познавательный инструмент стал предметом многочисленных исследований в рамках различных гуманитарных наук[1]. При этом под институтами понимают некоторые правила поведения, поэтому различают юридические, экономические, политические и иные институты; выделяют формальные и неформальные, обязательные и добровольные.

Институционализм как учение возникло в XIX веке. Его основоположниками считаются ***Ф. Симиан*** и ***Л. Брокар***. В его рамках предполагается изучение человеческого поведения и общественных отношений, институтов управления и права. Субъектом исследований выступает «человек экономический». В прошлом веке возникает неоинституциализм. Один из его основоположников ***Т. Веблен*** относил к институту наиболее адаптивные к окружению формы поведения людей. По его мнению, люди, несмотря на запреты и ограничения, будут воспроизводить такое поведение, которое будет носить более полезный (выгодный) для них характер. Если законодатели не будут учитывать складывающиеся в обществе неформальные институты, то их законы останутся на бумаге, а юридические нормы не будут работать[2]. Экономическая составляющая неоинституциализма была разработана ***Д. Нортом***, который предположил наличие формальных (государственных) и неформальных экономических правил игры в виде ограничений, которые, с

---

[1] См., например: ***Норт Д.*** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. 502 с.; ***Матюхин А.А.*** Государство в сфере права: институциональный подход: Автореф. дис. … док. юрид. наук. М.: 2001. 48 с.; ***Veblen T.*** The Theory of Leisure Class // An Economy of Institutions. № 4. 1992. P. 18 – 46; ***Яковлев А.В.*** Институциональный подход в юридической теории государства: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М.: 2009. 24 с.; и др.

[2] См.: ***Veblen T.*** Указ. соч. P. 43 – 45.

одной стороны, уменьшают степень неопределенности, а с другой стороны, создают экономические барьеры[1]. При этом, если уровень формальных барьеров слишком высок, то тогда субъекты экономической деятельности начинают искать возможность преодолеть их с помощью неформальных институтов (например, коррупции)[2]. В своей концепции ***Д. Норт*** рассматривает институты в качестве набора правил, процедур соответствий, морального и этического поведения индивидуумов в интересах максимального дохода. Институты создают базовые структуры, которые позволяют на долгосрочной основе упорядочивать экономическое поведение. В результате, считал он, к институтам относятся не только законодательные правила, но и фактическое поведение людей, основанное на их внутренних убеждений и потребностях.

Таким образом, институциональный подход, зародившись в рамках юриспруденции, получил широкое распространение во всех гуманитарных науках, став их базовой парадигмой, тем самым обеспечив их определенное единство. В правовой науке рассматриваемая парадигма представлена главным образом формально-юридическим методом, который до настоящего времени остается основным для всех проводимых в этой области знаний исследований.

В основе системного подхода как направления методологии научного познания лежит рассмотрение объекта как системы: целостного комплекса взаимосвязанных элементов (***И.В. Блауберг***, ***В.Н. Садовский***, ***Э.Г. Юдин***[3]);

---

[1] См.: ***Норт Д.*** Указ. соч. С. 9 – 18.

[2] См.: ***Нестеров А.В.*** О качестве институтов государственного регулирования // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ. ИНИОН, 2007. С. 22.

[3] См., например: ***Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Б.Г.*** Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии, 1978, №8. С. 12 – 34.

совокупности взаимодействующих объектов (***Л. фон Берталанфи*** [1]); совокупности сущностей и отношений (***А.Д. Холл***[2]). Рассматривая системный подход, также можно говорить о некотором способе мышления [3] или организации поведения, в том числе в ходе проведения научных исследований, при котором выявляются сущностные закономерности и взаимосвязи с целью их более эффективного использования. При этом системный подход является не столько средством решения задач, сколько методом их постановки.

Системный подход был заимствован гуманитариями, в том числе юристами, у естественников. В гуманитарных науках, в том числе юриспруденции, системный подход представлен главным образом структурно-функциональным анализом, который впервые был применен американскими и западноевропейскими социологами в середине прошлого века. Формирование данной парадигмы связано с именами таких исследователей, как ***Мертон Р.К.*** [4] и ***Парсонс Т.*** [5] Во второй половине прошлого века структурно-функциональный анализ широко стал использоваться и в советской социологии [6]. Так же его познавательные

---

[1] См.: ***Берталанфи Л. фон.*** Общая теория систем – обзор проблем и результатов // Системные исследования: Ежегодник. М., 1969. С. 30 – 54.

[2] См.: ***Hall A.D.*** A Methodology for Systems Engineering, Princeton, Nostrand, 1962. 301 p.

[3] См., например: ***О'Коннор Дж., Макдермотт И.*** Искусство системного мышления: Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем. М., 2013. 254 с.

[4] См., например: ***Merton R.K.*** The Sociology of Science. Chicago, 1973. 407 p.; Он же. Явные и латентные функции: Пер. с англ. // Структурно-функциональный анализ в социологии. Вып. 1. М., 1968. С. 32 – 58.

[5] См., например: ***Парсонс (Parsons) Толкотт*** Общетеоретические проблемы социологии // Социология сегодня: Пер. с англ. М., 1965. С. 41 – 67.

[6] См., например: ***Здравомыслов А.Г.*** Методология и процедура социологических исследований. М., 1969. 301 с.

возможности были осмыслены представителями юридической науки[1], что обеспечило широкое применение данного подхода в юриспруденции.

В рамках описанных парадигм реализуется основной объем юридических исследований. Их познавательные возможности широки и позволяют корректно осуществить постановку большинства исследовательских задач и их эффективное решение. Вместе с тем, следует подчеркнуть в некоторой степени «технический» характер названных парадигм современной юридической науки, в том числе административно-правовой. Они главным образом определяют протокол постановки исследовательской задачи и ее решения, тем самым обеспечивая формальное единство юридической мысли в рамках общего понятийно-категориального аппарата и методологии.

Методологический плюрализм обеспечивается парадигмами «сущностного» характера, которые на основе ряда базовых положений («аксиом»), не доказываемых вообще или не доказываемых в рамках юридической науки, определяют отдельные направления развития юриспруденции в целом и административного права в частности: аксиологическая[2], бихейвиоралистская[1], герменевтичекая[2], либеральная[3],

---

[1] См., например: ***Козлов В.А., Суслов Ю.А.*** Конкртено-социологические исследования в области права. Л., 1981. 271 с.; ***Лубенченко К.Д., Матюхин А.А.*** О функциональном подходе к исследованию социалистического права // Методологические проблемы юридической науки: сб. науч. трудов / Под ред. ***М.Н. Марченко***. М., 1985. С. 6 – 9; ***Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П.*** Современная социология права. М., 1995. 312 с.; ***Кистяковский Б.А.*** Очерки по методологии социальных наук и права //Анатомия истории. История русской правовой мысли / Отв. ред. ***С.А. Пяткина***. М., 1998. С. 24 – 51; ***Сапун В.А.*** Теория правовых средств и механизмов реализации права: Дис. … док. юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. 321 с.; ***Емельянов А.С.*** Реализация охранительной функции финансового права: Дис. … док. юрид. наук. М., 2005. 330 с.; и др.

[2] См., например: ***Вебер М.*** Протестантская этика и дух капитализма / опуб. в: ***Вебер М.*** Избранные произведения. М., 1990. 589 с.; ***Вернер З.*** Евреи и хозяйственная жизнь / опуб. в: ***Вернер З.*** Буржуа. Евреи и хозяйственная жизнь. М., 2004. 624 с., и др.

либертарная [4], марксистская (формационная) [5], натуралистическая [6], позитивистская [7], прагматическая [8], синергетическая [9], традиционная

---

[1] См., например: ***Llewellyn K.N.*** The Case Law System in America. Chicago. 1989. 661 p.; ***Frank J.*** Law and the Modern Mind. Tudor Publishing Company, 1935. 368 p.; и др.

[2] См., например: ***Гадамер Х.Г.*** Истина и метод: Основы филос. герменевтики. М., 1988. 704с.; ***Савиньи фон К.Ф.*** Обязательственное право. М., 1876. XXXV + 579 с.; и др.

[3] См., например: ***Мизес Л. фон.*** Либерализм. М., 2007. 344 с.; ***Туроу Л.*** Будущее капитализма. М., 2009. 327 с.; ***Ротбард М.*** Власть и рынок: Государство и экономика. Челябинск, 2010. XII + 418; ***Рэнд А.*** Капитализм: Неизвестный идеал. М., 2011. 422 с.; и др.

[4] См., например: ***Нерсесянц В.С.*** Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3. С. 3-15.

[5] См., например: ***Энгельс Ф.*** Происхождение семьи, частной собственности и государства. М., 1985. 71 с.; ***Богданов А.А.*** Краткий курс экономической науки. М., 2007. 264 с.; ***Семенов Ю.И.*** Политарный («азиатский») способ производства: сущность и место в истории человечества и России. Философско-исторический очерк. М., 2014. 382 с.; ***Тайлор Э.Б.*** Первобытная культура. М., 1989. 402 с.; и др.

[6] См., например: ***Блюнчли И.К.*** Общее государственное право. В 2-Х Т. М., 1865 – 66. 723 + 511 с.; ***Петражицкий Л.И.*** Права добросовестного владельца на доходы с точек зрения догмы и политики гражданского права. СПб., 1897. 435 с.; и др.

[7] См., например: ***Шлик М.*** О фундаменте познания / опуб. в: Аналитическая философия: Избранные тексты. М., 1993. 346 с.; ***Фейерабенд П.*** Избранные труды по методологии науки. М., 1986. 322 с.; ***Kuhn T.S.*** The Structure of Scientific Revolutions. Chicago. 1962. 529 p.; ***Лакатос И.*** Методология исследовательских программ. М., 2003. 279 с.; ***Тулмин С.*** Концептуальные революции в науке / опуб. в: Структура и развитие науки: Из Бостонских исследований по философии науки. М., 1978. 731 с.; и др.

[8] См., например: ***Пирс Ч.*** Избранные философские произведения. М., 2000. 611 с.; ***Сантаяна Д.*** Характер и мировоззрение американцев. М., 2003. 478 с.; Прагматический натурализм в американской философии / сост. ***П. Куртц***. М., 2003. 724 с.; и др.

[9] См., например: ***Хакен Г.*** Синергетика и некоторые ее применения в психологии / опуб. в: Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве. М., 2002. 473 с.; он же. Синергетика. М., 1980. 409 с.; ***Пригожин И., Стенгерс И.*** Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М., 1986. 517 с.; и др.

(христианская, исламская и т.п.)[1], феноменологическая[2], цивилизационная[3] и др. Большинство из перечисленных парадигм имеют общегуманитарное значение, распространяя свое действие на все или большинство гуманитарных наук. Некоторые же, напротив, носят характер специально юридических, как, например, либертарная парадигма ***В.С. Нерсесянца.*** Следует также отметить, что одни и те же ученые могут одновременно придерживаться нескольких парадигм в зависимости от аспекта своего исследования. Например, в трудах ***Лувэлина К.Н. (Llewellyn K.N.)*** и ***Франка Дж. (Frank J.)*** прослеживаются бихейвиоралистская, натуралистическая, реалистическая и либеральная парадигмы, которые тесно связаны между собой, имея общие корни и соотносясь друг с другом как часть и целое. Такое разнообразие парадигм в юридической науке способствует ее интенсивному развитию за счет формирования и поддержания действительно конкурентной среды в научном сообществе.

Принимая во внимание изложенное, следует выделить факторы, определяющие формирование административно-правовой доктрины: 1) правовые знания в первую очередь в области организации и осуществления государственного управления; 2) социальные ценности; 3) догмы права; 4) правовые идеи; 5) правовой опыт; 6) правовые традиции. Их анализ

---

[1] См., например: ***Победоносцев К.П.*** Великая ложь нашего времени / опуб. в: Просвещенный консерватизм: Русские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология / сост. ***Д.Н. Бакун***. М., 2012. 608 с.; он же. Курс гражданского права. Первая часть: Вотченные права. М., 2002. 800 с.; ***Чичерин Б.Н.*** Различные типы либерализма / опуб. в: Просвещенный консерватизм: Русские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология / сост. ***Д.Н. Бакун***. М., 2012. 608 с.; и др.

[2] См., например: ***Гуссерль Э.*** Кризис европейских наук и трансцендентальная феноменология: Введение в феноменологическую философию. СПб., 2005. 401 с.; ***Юнг К. Г.*** Архетип и символ. М., 1991. 187 с.; и др.

[3] См., например: ***Данилевский Н.Я.*** Россия и Европа. М., 1991. 603 с.; ***Тойнби А.*** Дж. Цивилизация перед судом истории. СПб., 1995. 817 с.; и др.

позволяет установить непосредственное и опосредованное влияние на правовую доктрину описанных выше парадигм, которые с одной стороны отражают базовые социальных ценностей, а с другой являются средой зарождения и формирования новых правовых идей, некоторые из которых в дальнейшем сами могут стать парадигмами и социальными ценностями.

Современное состояние гуманитарной науки указывает на наличие очевидной связи между «сущностными» парадигмами и политической идеологией, выступающей, как правила, той средой, в которой и зарождаются идеи, в дальнейшем приобретающие статус парадигм. Политическая идеология в этом контексте представляется системой лежащих в основе политического сознания, правосознания и жизненной позиции личности, социальных групп и общества в целом основополагающих понятий и идей, в определенной степени отражающих соответствующие политические явления и процессы, общую и конкретную политическую ситуацию в обществе. Ее наличие облегчает понимание многообразных политических и правовых явлений, а также общей политико-правовой ситуации в обществе. Фактически она позволяет сформировать сравнительно небольшой комплекс базовых идей, способствующих осознанию политической жизни, а также связанных с ней экономических отношений и правовых явлений. В ее рамках адаптируется политические, экономические и правовые учения для нужд их распространения в обществе, группируются по различным основаниям (признакам) политические, экономические и правовые воззрения различных исследователей.

Современная правовая доктрина, в том числе административно-правовая, характеризуется преобладанием либеральной парадигмы и ее базовой идеи – частной собственности. Именно ее следует считать фундаментом современного российского права. Основополагающие идеи либерализма, такие как собственность, свобода, мир, равенство, веротерпимость, демократия и гражданское общество, не ставятся под сомнение отечественными учеными-юристами. Они приобрели характер

социальных ценностей, подлежащих практически безусловной правовой охране. Общепризнанным является и капиталистический характер современного российского общества, правда для обозначения которого используется термин «рыночная экономика». Переходный период, начавшийся на рубеже 80-х и 90-х годов прошлого века, к настоящему моменту может считаться завершенным, а основные социальные нормы и институты устоявшимися.

Вместе с тем, современная модель демократического, социального и правового государства, основывающаяся на идеях либерализма и нашедшая свое закрепление в действующей Конституции РФ, нуждается в новых концептуальных подходах относительно решения проблем реализации государственного управления. Но при этом необходимым условием их жизнеспособности является учет отечественного и зарубежного опыта государственного строительства.

Одним из таких новых концептуальных подходов к организации государственного управления характерных в настоящее время для административно-правовой науки является включение в механизм государственного управления институтов гражданского общества [1], обозначившееся в устойчивую тенденцию, на развитие которого направлено настоящее исследование.

Сам термин «гражданское общество» был впервые использован ***Гегелем*** в его работе «Философия права» [2], в которой общество рассматривалось в качестве диалектической совокупности отношений между семьей, гражданским обществом и государством.

Современными исследователями под гражданским обществом, как правило, понимается особая область общественных отношений

---

[1] См., например: ***Грудцына Л.Ю., Петров С.М.*** Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противоречие // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 23 – 32.

[2] ***Гегель Г.В.Ф.*** Философия права. М., 1990. 521 с.

(имущественных, рыночных, семейных, нравственных), которые рассматриваются отделенными от государства, т.е. подразумевается невмешательство публичной власти в «гражданские дела»: в частную жизнь, сферу свободного предпринимательства, творчество и т.п. Такой подход к гражданскому обществу предполагает, в сущности, установление тождественности между ним и системой рыночных отношений, а также иными видами деятельности, непосредственно не подчиненными публичной власти. Такая организация общественной жизни предполагает признание государства лишь арбитром, своего рода «надсмотрщиком» («ночным сторожем»), устанавливающим «правила игры» и следящим за их соблюдением всеми участниками общественных отношений[1].

Данная позиция существенно отличается от классического гегелевского понимания гражданского общества, согласно которому гражданское общество – это, прежде всего, совокупность потребностей, а также религия, семья, сословия, государственное устройство, право, мораль, долг, культура, образование[2]. По ***Гегелю*** из первобытного «некультурного» состояния люди вступают в гражданское общество, т.е. переходят на более высокую ступень социального развития, предполагающую ограничение прямого насилия исключительно рамками государственного аппарата, путем придания отдельным идеям упорядочения межчеловеческих отношений статуса безусловных социальных ценностей. Свое гражданское общество ***Гегель*** противопоставлял дикости, нецивилизованности, неразвитости; и фактически отождествлял его с цивилизацией. ***Гегель*** подразумевал под гражданским обществом классическое буржуазное общество, характерное для его времени. В центре всей общественной жизни – человек, деятельность которого

---

[1] ***Баренбойм П. Д.*** Правовое государство как партнер гражданского общества: К 150-летию опубликования концепции «Государство как произведение искусства» // Законодательство и экономика. 2010. № 9; Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010; и др.

[2] ***Гегель Г.В.Ф.*** Философия права. М., 1990. С. 167 – 169.

направлена на удовлетворение собственных потребностей, естественных и социальных. В то же время им признавалось, что личность может удовлетворять свои потребности, только находясь в определённых отношениях с другими людьми; общество и государство не противопоставлялись. Более того, общество представлялось как некоторое единство гражданских институтов, основным из которых было право. Для государства и права системообразующим фактором является человек, поднявшийся на соответствующий уровень социального развития, способный действовать по собственной воле и подчиняться установленным правилам. Именно в таком контексте, по мнению философа, должно осуществлять взаимодействие общества и государства.

Либеральная парадигма, на идеях которой в настоящее время основывается отечественная административно-правовая доктрина, сложилась в Западной Европе, где стала ответом на вполне конкретные исторические вызовы западноевропейскому обществу. Идеи либерализма логически вытекают из многовекового опыта развития европейской политической и правовой мысли, уходящей своими корнями в античный мир Эллады и Рима.

Либерализм в первую очередь возник как политическое обоснование капитализма [1]. Отделение либеральной парадигмы от капитализма как общественно-экономического устройства невозможно. Поэтому заимствование его идей возможно только при условии признания того, что современное общественно-экономическое устройство России является капитализмом (рыночной экономикой). При этом необходимо иметь в виду, что Россия не только одной из последних развитых стран встала на капиталистический путь развития, но и в ней существовал значительный перерыв в его развитии. Не отрицая наличие в Российской Федерации рыночной экономики, следует обратить внимание на ряд отечественных особенностей. Не успев сформироваться, отечественный пролетариат

[1] См.: ***Мизес Л. фон.*** Указ. соч. С. 18; Указ. соч. С. 7; ***Ротбард М.*** Указ. соч. С. 17 – 23; ***Рэнд А.*** Указ. соч. С. 11 – 41; и др.

совершает пролетарскую революцию, установившую общественно-экономическое устройство, отличное от классического капитализма, отрицавшее частную собственность и конкуренцию, основанное на глобальном социально-экономическом планировании. Сам его создатель, ***В.И. Ленин***, указывал: *«… мы ничего „частного“ не признаем, для нас всё в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное…»* [1]. После возврата к капитализму в России фактически не появилось его субъектов, характерных для развитых капиталистических стран: нет собственного пролетариата, его заменили иностранные мигранты; нет собственного среднего класса, уровень жизни подавляющего большинства российских граждан настолько низок, что выделить группу населения, соответствующую европейскому и североамериканскому среднему классу, просто невозможно; нет собственно капиталистов: есть «олигархи», т.е. очень состоятельные люди, права которых на принадлежащее им имущество большинством населения не признаются, о чем свидетельствует распространенное в России «рейдерство» («гринмайл» есть во всем мире, но только в России он имеет столь гипертрофированные формы, делающие его одной из национальных проблем)[2].

Проанализировав огромный массив информации, ***В.И. Сергеевич***[3] еще в конце XIX века доказал, что в отечественной истории от ***Олега (Вещего)*** до ***Петра I (Великого)*** наблюдается крутой перелом, приходящийся на вторую половину XV – XVI в. Именно тогда произошло коренное изменение всей общественной жизни: социально-экономических отношений, организации государственной власти, права. Данный перелом отмечался и иными

---

[1] ***Ленин В.И.*** О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики: Письмо ***Д.И. Курскому*** // Полное собрание сочинений. Т. 44. М., 1964. С. 389.

[2] ***Емельянов А.С.*** Административно-правовая доктрина, идеи либерализма и развитие государственности в России // Политика и общество. 2012. № 12 С. 1242.

[3] См.: ***Сергеевич В.И.*** Древности русского права: в 3-х т. М., 2007. 699 + 701 + 662 с.

историками XIX века (***Н.М. Карамзиным***[1], ***Н.И. Костомаровым***[2], ***С.М. Соловьевым***[3], ***В.О. Ключевским***[4]***, И.М. Кулишер***[5] и др.). Так, ***С.М. Соловьев*** указывает, что в Древней Руси между членами княжеской семьи, которая совместно владела Русской Землей, существовали «родственные отношения». Только статус «изгоя» влек изменение этих отношений. Однако, в период татаро-монгольского ига начался переход от родовых отношений между князьями к государственным, основанным на власти одних и подчинении других не в силу зависимости младшего родственника от старшего, а в силу отношений государь – подданный. Завершился этот процесс в царствование ***Ивана IV (Грозного)***[6].

В.И. Сергеевич детально проанализировал произошедшие изменения, но не смог определить характер возникшего общественно-государственного устройства, указав только, что в России ни до XVI века, ни после не существовало феодализма. С данным выводом можно соглашаться или опровергать, но непреложным является тот факт, что характер сложившейся государственной власти был совершенно исключительный. Фактически отсутствовало нечто похожее на общественность или гражданское общество в том смысле, в каком они существовали на Западе и были описаны европейскими и американскими исследователями. Сословия представляют собой результат деятельности государства. Более того, по словам ***П.Н. Милюкова***, даже русский город *«… не был естественным продуктом внутреннего экономического развития страны … Раньше, чем город стал*

---

[1] ***Карамзин Н.М.*** История государства Российского. М., 2011. 1280 с.

[2] ***Костомаров Н. И.*** Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М.: Мысль, 1993. 608 с.

[3] ***Соловьёв С.М.*** История России с древнейших времён: в 6 кн. СПб., 1962.

[4] ***Ключевский О.В.*** Русская история. Полный курс лекций: в 5 ч. М. 1993.

[5] ***Кулишер И.М.*** История русского народного хозяйства. Челябинск 2012. XIV + 743.

[6] ***Соловьёв С.М.*** Указ. соч. Кн. 1. С. 58.

нужен населению, он понадобился правительству…» [1]. Даже крупная промышленность была «искусственно создана» государством сначала при ***Петре I (Великом)***, а затем входе индустриализации рубежа XIX-XX в. Также местное самоуправление «периодически» возникало не в силу активности соответствующих социальных групп, а «устанавливалось сверху». Еще дьяк ***Иван Тимофеев*** в начале XVII веке, рассуждая об отсутствии общественного сотрудничества в период Смуты, писал: *«Такой недуг укрепился в нас от слабости страха и от нашего разногласия и небратолюбивого расхождения: как отстоит город от города или какие нибудь местности, разделенные между собой верстами, так и мы друг от друга отстоим в любовном союзе, и каждый из нас обращается к другому хребтом – одни глядят к востоку, другие к западу»*[2].

После этого российское общество еще трижды переживало коренные перемены: отмена крепостного права и реформы ***Александра II***; Революция 1917 года и Гражданская война; распад СССР и переход от командно-административной системы хозяйствования к рыночной экономике. Произошло изменение самой модели государства, выразившееся вначале в отказе от самодержавия и построении советской власти, а на рубеже прошлого и текущего веков – переход к модели национального государства, основанного на системе разделения властей. Однако, отношения между обществом и государством сохранялись на прежнем уровне.

Современными парадигмами, лежащими в основе правовой доктрины, в том числе административно-правовой, большинство из которых неразрывно связаны с либерализмом, не оспаривается необходимость государства, права и принуждения; не противопоставляется гражданское общество государству. В части отношения к государству либерализм отличается от иных основных идеологий, существующих в рамках парадигмы модерна: коммунизма и анархизма. Анархизм прямо призывает

---

[1] ***Милюков П.Н.*** Очерки по истории русской культуры. Ч. 1. М. 1992. С. 97.

[2] Временник ***Ивана Тимофеева***. М-Л. 1951. С. 127.

отказаться от государства, а коммунизм предполагал такой отказ после наступления определенных условий. Сторонники либерализма признают необходимость сохранения государства и права как средств обеспечения собственности и свободы. В рамках данной идеологии государство представляется абсолютной необходимостью, так как на него возложены самые важные задачи: защита не только частной собственности, но и мира, ибо если не будет последнего, то нельзя будет воспользоваться всеми выгодами частной собственности. Одних этих соображений достаточно, чтобы определить условия, которым должно удовлетворять государство, чтобы соответствовать либеральному идеалу. Оно не только должно быть способно защищать частную собственность, оно также должно быть организовано таким образом, чтобы ровный и мирный ход развития общества никогда не прерывался гражданскими войнами, революциями и восстаниями. Достижению этих целей способствует вовлечение гражданского общества в механизм государственного управления. Именно гражданское общество как общественная функция находит свое применение в том, чтобы обеспечить зависимость государства от большинства граждан. В этом качестве оно служит альтернативой революциям, гражданским войнам, восстаниям и переворотам[1].

Именно на описанной методологической основе представляется возможным перейти к анализу административных правоотношений с учетом тех ограничений, которые обусловлены тенденциями исторического развития российского общества и государства.

---

[1] ***Мизес Л. фон.*** Указ. соч. С. 58, 61 - 63.

§ 1.2. Административно-правовое воздействие на экономические отношения

Предмет настоящего исследования обусловил необходимость вернуться к вопросу, который, казалось бы, давно утратил свою актуальность, и говорить о любых элементах научной новизны применительно к нему не приходится. Речь идет о системе права, т.е. объективно присущей праву структуре, выражающейся в его делении на определенные отрасли (государственное (конституционно) право, административное право, гражданское право и т. д.). Указанная структура имеет безусловно объективный характер, который никогда не оспаривался в отечественной правовой науке. Так, еще в середине прошлого века ***И.В. Павлов*** отмечал: *«… материалистическое понимание права … заключается в том, что систему права необходимо рассматривать как явление объективного мира в том смысле, что система права складывается не по произвольному усмотрению людей, а предопределяется характером тех общественных отношений, которые эту систему обусловили и к регулированию которых, в свою очередь, призваны ее нормы…»*[1]. Еще более определенно данная позиция была выражена ***Г.М. Свердловым***, указывавшим на то, что *«… в основе фактического деления законодательства на отрасли лежит не надуманная схема, а объективно существующая система, отражающая реальные факты, реальное соотношение норм, отвечающая, в свою очередь, реальной дифференциации общественных отношений, которые эти нормы регулируют…»*[2].

---

[1] ***Павлов И.В.*** О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 5 - 6.

[2] Научная сессия по проблемам советского хозяйственного права (тезисы докладов). М., 1959. С. 11 / цит. по: ***Иоффе О.С.*** Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. 777 с.

Вопрос о системе отечественного права неоднократно вызывал острейшую научную дискуссию, и, как правило, она разворачивалась в отношении правового воздействия на экономику.

Зарождение отечественного учения о системе права приходится на XIX век. Данной проблематике были посвящены труды таких корифеев отечественной дореволюционной юриспруденции, как ***М.Ф. Владимирский-Буданов***[1], ***С.А. Муромцев***[2], ***Л.И. Петражицкий***[3], ***Е.Н. Трубецкой***[4], ***Г.Ф. Шершеневич***[5] и др. Именно ими были обоснованны основные отрасли отечественного права, критерии их формирования, а также проанализирован их генезис.

Прошлый век в отечественной истории характеризуется двумя кардинальными изменениями в системе общественных отношений: 1) революция 1917 года и Гражданская война, в результате которых была предпринята попытка построения социалистического общества (государственно-монополистического капитализма, по мнению отдельных исследователей), а также марксистско-ленинская парадигма была признана единственно верной в научном познании, в том числе юриспруденции; 2) распад СССР в 1991 году и последовавшее реформирование национальной экономики, переход от административно-командной системы хозяйствования к рыночной экономике. Каждое из указанных событий неизбежно влекло за собой принципиальные изменения в базовых подходах к системе права.

Первые годы советской власти были охарактеризованы некритичным заимствованием из зарубежной юридической науки концепции хозяйственного права. В результате, ставшие к тому моменту

---

[1] См.: ***Владимирский-Буданов М.Ф.*** Обзор русского права. Ростов-на-Дону., 1995. 601 с.

[2] См.: ***Муромцев С.А.*** Определение и основное разделение права. М., 1879. 822 с.

[3] См.: ***Петражицкий Л.И.*** Теория права и государства в связи с теорией нравственности: В 2-х томах. СПб., 1909, 1910. 409 + 486 с.

[4] См.: ***Трубецкой Е.Н.*** Энциклопедия права. СПб., 1998. 771 с.

[5] См.: ***Шершеневич Г.Ф.*** Общая теория права: В 2-х томах. М., 1995. 507 + 471 с.

системообразующими отраслями отечественного права, гражданское и административное право были исключены из образовательных программ юридических вузов. В дальнейшем научное осознание системы права в СССР проходило в несколько этапов.

Впервые данный вопрос был поставлен в 1938 г. на первом совещании научных работников в докладе ***А.Я. Вышинского***. Промежуточный итог был достигнут в 1940 году выдвижением в качестве принципа построения системы советского права предмета правового регулирования (общественные отношения) и «приматом предмета над методом»[1]. Интересно, что именно регулирование экономических отношений порождало самые яростные споры, которые и помогли в итоге сформировать базовые подходы по рассматриваемому вопросу.

В рамках второго этапа дискуссии (1956 - 1958 гг.) было достигнуто согласие о необходимости рассмотрения как предмета, так и метода правового регулирования в качестве основания деления права на отрасли: *«Под отраслью советского права следует понимать совокупность норм, регулирующих соответствующую однородную группу общественных отношений, которые базируются на определенных свойственных этим отношениям принципах и имеют характерные для них методы регулирования»*[2].

Однако, на этом научная дискуссия не окончилась. Ее третий этап состоялся в 1982 году[3]: были подняты вопросы о комплексных правовых образованиях, а также о соотношении права и законодательства, но в целом подходы к системе права не изменились.

---

[1] См.: ***Аржанов М.*** Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права // Советское государство и право. 1940. № 8-9. С. 19.

[2] ***Павлов И.В.*** О системе советского социалистического права: Тезисы доклада. М., 1958. С. 7.

[3] См.: Система советского права и перспективы ее развития: Круглый стол журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 3 – 18.

В современных условиях поиски новых методологических подходов относительно системы права практически прекратились. При этом само понятие отрасли права стало размытым, высказываются предложения от него отказаться и считать, что есть конституционное право, шесть ветвей права (гражданское, трудовое, административное, налоговое, уголовное, процессуальное) и многочисленные правовые образования, функционирующие в отдельных сферах жизнедеятельности общества и государства[1]. По существу, это отказ от традиций науки советского права, заимствование зарубежных подходов к систематизации права, признание торжества комплексности в современном праве[2].

В научную дискуссию о системе права были вовлечены крупнейшие специалисты в области права и государства: ***Алексеев С.С.***[3], ***Иоффе О.С.***[4], ***Райхер В.К.***[5], ***Толстой Ю.К.***[6] и др. Основная дискуссия развернулась по двум направлениям: 1) в отношении концепции «хозяйственного права»; 2) о необходимости выделения наряду с основными отраслями права (государственным, гражданским, административным, уголовным и др.) также

---

[1] Общая теория государства и права: Академический курс: В 3-х томах / Отв. ред. ***М.Н. Марченко***. М., 2007. Т. 2. С. 579.

[2] См.: ***Яковлев В.Ф., Талапина Э.В.*** Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 9.

[3] См.: ***Алексеев С.С.*** Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. 422 с.; он же. Общетеоретические принципы исследования структуры права // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 12 – 31; он же. Проблемы теории права: В 2-х томах. Свердловск. 1972. 408 + 423 с.

[4] См.: ***Иоффе О.С.*** Критика теории «хозяйственного права»: Правовое регулирование хозяйственной деятельности в СССР / опуб. в: ***Иоффе О.С.*** Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. 777 с.; он же, ***Шаргородский М.Д.*** Вопросы теории права. М., 1961. 507 с.; он же. Понятие и система хозяйственного законодательства. М., 1971. 222 с.

[5] См.: ***Райхер В.К.*** Общественно-исторические типы страхования. М.-Л., 1947. 498 с.

[6] См.: ***Толстой Ю.К.*** О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. 1957. № 1. С. 38 – 52.

комплексных правовых образований (первым в 1947 году ***В.К. Райхером*** было выделено «страховое право»; в настоящее время к комплексным правовым образованиям также относят «банковское право»[1], «таможенное право»[2] и др.[3]).

Применительно к предмету настоящего исследования интерес представляет первое из них. Весь период существования советского права характеризуется практически непрекращающейся дискуссией между «цивилистами» и «хозяйственниками», в которую были вовлечены практически все ученые, специализирующиеся на правовом регулировании хозяйственной деятельности, а также практикующие юристы (судьи, государственные арбитры и т.п.). Данная дискуссия так и не была фактически окончена. Она продолжается и в настоящее время уже между специалистами в области гражданского права и права предпринимательского, в которое трансформировалось хозяйственное право.

Идея хозяйственного права была привнесена из-за рубежа и фактически шла в разрез с учением о системе права, разработанным в российской дореволюционной юридической науке. В начале прошлого века она получила весьма широкое распространение в Западной Европе. Родоначальники этой концепции, имея в виду все более усиливавшееся в развитых странах вмешательство государства в частноимущественные отношения, утверждали, что тем самым якобы происходит процесс стирания граней между публичным и частным, процесс образования нового права – ни публичного, ни частного, которое ими и было названо хозяйственным

---

[1] См., например: ***Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М.*** Банковское право Российской Федерации: Общая часть. М., 2003. С. 16 – 22.

[2] См., например: ***Козырин, А.Н.*** Правовое регулирование таможенно-тарифного механизм: Сравнительно-правовое исследование: Дис … д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 19 – 41.

[3] См., также: ***Громова О.*** К вопросу о формировании комплексных отраслей права / [электронный ресурс]: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbdfmadadm/http://www.tstu.ru/education/elib/pdf/st/2007/gromova.pdf. Дата обращения: 11 декабря 2013 года.

правом. Обоснованию этой концепции посвящено исследование ***Ю.В. Гедемана,*** результаты которого были впервые обнародованы в 1910 году, а на русском языке изданы в 1924 под названием «Основные черты хозяйственного права»[1].

На рубеже 20-30-х годов прошлого века концепция хозяйственного права стала доминирующей в советской юридической науке, в результате чего даже прекратилось преподавание гражданского, административного и финансового права в юридических вузах. Преподавание гражданского и административного права было возобновлено только в 1938 году, а финансового (финансово-бюджетного) – 1939 году. После этого традиционная концепция, которую было принято называть «цивилистической», и концепция хозяйственного права продолжали существовать параллельно: то сближаясь, то входя в конфликтную фазу. В детальном описании дискуссии между «цивилистами» и «хозяйственниками» в рамках настоящего исследования нет необходимости, поскольку ей было посвящена замечательная работа ***О.С. Иоффе*** «Критика теории "хозяйственного права"»[2], в которой обстоятельно рассмотрены доводы обеих сторон. Автор, будучи лидером «цивилистов», не лишен определенной тенденциозности в оценках своих оппонентов. Однако, приводит и анализирует все их доводы, признавая отдельные из них, как правило, касающиеся специальных вопросов, но в общем оставаясь непреклонным в главном – в отстаивании частноправовой природы гражданского права.

По авторскому мнению, именно данная научная дискуссия середины прошлого века во многом обусловила тот небывалый интерес к гражданскому праву, которым характеризуются 90-е годы прошлого века и

---

[1] ***Гедеман Ю.В***. Основные черты хозяйственного права**:** Трансформация понятия собственности. Харьков, 1924. 30 с.

[2] ***Иоффе О.С.*** Критика теории «хозяйственного права»: Правовое регулирование хозяйственной деятельности в СССР / опуб. в: ***Иоффе О.С.*** Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. 777 с.

современное состояние отечественной юриспруденции. Однако, эта же дискуссия, обострив противоречие «гражданское право – право хозяйственное», заслонила собой и не позволила разрешиться другому противоречию, лежащему в основе концепции хозяйственного права.

Хозяйственное право, по мнению родоначальников этой концепции, противопоставлялось не только, имеющему частноправовую природу, гражданскому праву, но и административному праву. Именно данным обстоятельством было обусловлено прекращение преподавания наряду с гражданским правом, также права административного и финансового в юридических вузах Советского Союза в 30-е годы прошлого века. При этом сопоставимой с описанной выше научной дискуссии между «административистами» и «хозяйственниками» не произошло. Представители административно-правовой науки фактически уступили «хозяйственникам», признав за ними приоритет в научных исследованиях в области правового регулирования хозяйственной деятельности, даже применительно к общественным отношениям, основанных на принципе «власть – подчинение», ограничившись исследованиями преимущественно в области «полицейского права».

В дальнейшем хозяйственное право трансформировалось в право предпринимательское. Но при этом между концепцией хозяйственного права (в ее первоначальном варианте) и концепцией предпринимательского права нельзя ставить знак равенства. Если концепция хозяйственного права исходила из необходимости интеграции частноправового гражданского права и публично-правового административного права применительно к хозяйственной деятельности в единое правовое образование, равноудаленное как от частного права, так и от права публичного, то концепция

предпринимательского права развивалась в условиях возрождения частного и публичного права, начавшегося в середине 90-х годов прошлого века[1].

Применительно к предпринимательскому праву представители научного сообщества придерживаются разнообразных, подчас диаметрально противоположных позиций: от отрицания наличия такой отрасли в системе современного российского права, до признания ее самостоятельного характера. Центристской и наиболее признаваемой в данной дискуссии следует признать отнесение предпринимательского права к самостоятельной комплексной интегрированной отрасли российского права, с возможной тенденцией его преобразования в основную отрасль права. Данная позиция лежит в основе учебника «Предпринимательское право Российской Федерации» [2], подготовленного авторским коллективом кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ имени ***М.В. Ломоносова***. На той же концептуальной основе разработан курс «Российское предпринимательское право» [3] в МГЮА имени ***О.Е. Кутафина***. Придерживаются данной точки зрения и Уральской государственной юридической академии, профессор которой ***В.С. Белых*** указывает на то что: *«… предпринимательское право – это комплексная отрасль, гармонично сочетающая публично-правовые и частноправовые начала…»* [4].

Можно констатировать, что позиция родоначальников концепции хозяйственного права, высказанная в начале прошлого века и даже ставшая

---

[1] См., например: ***Тихомиров Ю.А.*** Публичное право. М., 1995. 496 с.; Проблемы развития частного права: Сборник статей к юбилею ***В.С. Ема*** / отв. ред. ***Е.А. Суханов, Н.В. Козлова***. М., 2011. 559 с.; ***Сатонина К.А.*** Публичное и частное право: Вопросы теории и практики: Становление и развитие в условиях правовой системы Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. Уфа, 2005. 178 с.; и др.

[2] Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд. / Отв. ред. ***Е.П. Губин, П.Г. Лахно***. М., 2010. С. 37 – 50.

[3] Российское предпринимательское право: Учебник. 4-е изд. / Отв. ред. ***И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова.*** М., 2012. С. 6 – 18.

[4] Предпринимательское право России: Учебник / Отв. ред. ***В.С. Белых***. М., 2008. С. 26.

доминирующей в СССР в 30-е годы, в результате более чем вековой эволюции трансформировалась в свою противоположность. Если в начале речь шла о равноудаленности хозяйственного права как от частного права, так и от публичного, то в настоящее время все наиболее видные сторонники концепции предпринимательского права говорят о «*гармоничном сочетании публично-правовых и частноправовых начал*».

При этом внутри самих «хозяйственников» в настоящее время ключевой является проблема единообразного представления относительно предмета предпринимательского права[1]. Несмотря на кажущееся единство основных подходов по этому вопросу, нашедших свое отражение в учебной и научной литературе, в принципиальных «деталях» они расходятся.

Так, едва ли не все авторы выделяют в предмете предпринимательского права предпринимательские отношения, возникающие в процессе осуществления предпринимательской деятельности; отношения, связанные с организацией предпринимательской деятельности (отношения организационного характера); отношения по государственному регулированию предпринимательства; внутрихозяйственные, в том числе внутрикорпоративные, отношения. Все эти группы отношений взаимосвязаны, выступают в единстве, составляя предмет данной комплексной отрасли права.

Однако, за последние годы законодатель «обогатил» предмет предпринимательского права новой группой общественных отношений, складывающихся при осуществлении саморегулирования предпринимательства. Свою законодательную регламентацию саморегулирования получило с принятием Федерального закона от 1 декабря

---

[1] См.: ***Ершова И.В.*** Предпринимательское право: неравнодушный взгляд // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 2. С. 3.

2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»[1]. Применительно к некоторым видам предпринимательской деятельности государство передает часть своих организационных и организационно-контрольных функций саморегулируемым организациям, делегируя им соответствующие «властные» полномочия. При этом нельзя не отметить тенденцию постепенного расширения тех сфер предпринимательства, где членство в саморегулируемых организациях является для хозяйствующих субъектов обязательным. Поэтому, по мнению «хозяйственников», отношения в сфере саморегулирования становятся органичной составляющей предмета предпринимательского права [2]. Развивая данную систему взглядов, сторонники концепции предпринимательского права считают необходимым включать в предмет предпринимательского права группу отношений по регулированию предпринимательской деятельности, выделив в ней две подгруппы: государственного регулирования и саморегулирования предпринимательства[3].

Второй дискуссионный вопрос, связанный с предметом предпринимательского права, обусловлен необходимостью правовой регламентации корпоративных отношений. Здесь, «хозяйственники» сходятся в неприятии предложения считать корпоративные отношения предметом гражданского права: *«… остается загадочным, однако, вопрос о том, каким образом возможно с гражданским законодательством управлять корпоративными организациями или участвовать в них, если иметь в виду, что отношения, связанные с управлением кем-либо или чем-*

---

[1] Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

[2] См., например: ***Басова А.В.*** Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: Дис. ... к.ю.н. М., 2008. 156 с.; ***Герасимов А.А.*** Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций: Дис. ... к.ю.н. М., 2011. 161 с.; и др.

[3] ***Ершова И.В.*** Указ. соч. С. 4.

либо, в принципе имеют вертикальный характер, а внутрикорпоративные отношения могут быть самыми разнообразными...», и далее: *«В действительности внутренние корпоративные отношения участников (учредителей) юридического лица органически соединены с функционированием целостно-системного механизма связей участников с органами управления юридическим лицом, с другими участниками и самим юридическим лицом по формированию единой воли юридического лица, направленной на совершение действий по отношению к третьим лицам, занятым в сфере производства, торговли, других областей жизнедеятельности общества и государства. Данный механизм функционирует на основе строгой координации и соподчиненности указанных связей между собой и по своей юридической природе не могут быть объектом гражданско-правового регулирования»*[1]. Однако, в вопросе о «дальнейшей судьбе» корпоративного права сторонники концепции предпринимательского права расходятся. Если автор приведенного высказывания***, В.П. Мозолин***, полагает, что корпоративное законодательство находится в стадии формирования отдельной ветви права, то большинство «хозяйственников» с ним не согласны и считают корпоративное право частью предпринимательского: *«… корпоративное право является составной частью (подотраслью) права предпринимательского…»*[2]; *«… исходя из предмета – корпоративные правоотношения, неотъемлемой частью которых являются управленческие отношения, и метода – сочетания частноправового и публично-правового регулирования, корпоративное право признается важнейшим институтом предпринимательского права…»*[3].

Представители предпринимательского права стараются активно продвигать идею разработки и принятия Предпринимательского кодекса

---

[1] ***Мозолин В.П.*** Юридические прятки // Право и экономика. 2010. № 12. С. 31 – 32.

[2] Предпринимательское право России: Учебник / Отв. ред. ***В.С. Белых***. М., 2008. С. 46.

[3] Корпоративное право: Учебный курс / Отв. ред. ***И.С. Шиткина***. М., 2011. С. IV.

Российской Федерации. Этот акт, по их мнению, должен закрепить основы правового регулирования всех четырех видов общественных отношений, входящих в предмет предпринимательского права. При этом приводятся те же доводы, которые ранее звучали при обосновании необходимости Хозяйственного кодекса: *«… хозяйственная концепция … представляет угрозу административно-командной системе, так как пытается обосновать необходимость правовых начал в области экономики, где уже беспредельно властвовала бюрократия. Гражданское право как отрасль права, обслуживающая горизонтальные связи товарного обмена звеньев народного хозяйства, не беспокоило и не задевало интересов этого класса, так как не в этой сфере завязывались и решались вопросы руководства экономикой. Хозяйственное же право претендовало на законность по вертикали! А вот этого уже административно-командная система позволить не могла…»*[1]. Эти слова, высказанные ***В.С. Мартемьяновым*** в 1992 году и в наши дни приводятся в качестве доказательства необходимости Предпринимательского кодекса[2].

Приведенные выше доводы, обосновывающие концепцию хозяйственного права, применительно к описываемой правовой системе и реальной общественной ситуации содержат в себе известную долю лукавства. Их авторами игнорируется то очевидное обстоятельство, что правовая регламентация вертикальной интеграции экономики осуществлялась в СССР на более высоком уровне нежели отраслевое законодательство – конституционным.

Конституция СССР 1977 года[3] в форме Основного Закона Советского Союза отразила достижения социалистического строительства за 60 лет. Она закрепила основы общественного строя и политики, права, свободы и

---

[1] ***Мартемьянов В.С.*** Юридическая трагедия // Юридическая газета. 1992. № 1 - 2.

[2] ***Ершова И.В.*** Указ. соч. С. 5.

[3] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 года // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617

обязанности граждан, принципы организации и цели общенародного государства периода развитого социалистического общества. В четких формах закона Конституция СССР определила структуру общественных отношений развитого социализма, его политическую и экономическую системы, высшую цель, главные задачи общенародного государства, перспективы социального развития нашего общества. Конституционные положения, сочетающие в себе достоверность результатов научных исследований и определенность юридических норм, позволяют сделать выводы о роли и перспективах в системе общественных отношений развитого социализма права в целом и каждой его отрасли в отдельности. В частности, она содержит огромное количество положений, позволяющих судить о месте отдельных отраслей права, сущности и основных направлениях их развития, социальной ценности в современном обществе. Многие нормы последней Конституции СССР, касающиеся общественных отношений, социалистического государства и права, имеют фундаментальное значение для отраслевых юридических наук и в настоящее время. И не только потому, что они определяют роль и перспективу развития соответствующих отраслей, а главным образом еще и потому, что обогащают их нормативный материал, входя в него в качестве составных элементов[1].

Для Конституции СССР 1977 года характерно, что экономической системе посвящена ее вторая глава (первая глава определяет политическую систему). Ее первые статьи (10 – 13) регулируют отношения собственности (социалистической, государственной, личной). В ст. 14 регламентируются трудовые отношения. Статьи с 15 по 17 регламентируют общественное производство. Статья 18 посвящена вопросам природопользования. Применительно к настоящему исследованию особый интерес имеет содержание ст. 16, в которой установлены общие принципы государственного воздействия на экономику:

---

[1] ***Яковлев В.Ф.*** Избранные труды: 2-й том: Гражданское право: история и современность. Кн. 2. М., 2012. С. 101.

«Экономика СССР составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны.

Руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития, с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций. При этом активно используются хозяйственный расчет, прибыль, себестоимость, другие экономические рычаги и стимулы».

Интересны также положения разделов V и VI, в которых раскрывается компетенция высших органов государственной власти и управления, органов власти и управления союзных и автономных республик, а также местных органов. Значительная часть этих положений посвящена именно полномочиям в области экономики; обеспечивается координация и субординация деятельности отдельных властных и управленческих органов в этой сфере. Например, в ст. 131, посвященной Совету Министров СССР, указывается, что он в пределах своих полномочий:

1) обеспечивает руководство народным хозяйством и социально-культурным строительством; разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению роста благосостояния и культуры народа, по развитию науки и техники, рациональному использованию и охране природных ресурсов, по укреплению денежной и кредитной системы, проведению единой политики цен, оплаты труда, социального обеспечения, организации государственного страхования и единой системы учета и статистики; организует управление промышленными, строительными, сельскохозяйственными предприятиями и объединениями, предприятиями транспорта и связи, банками, а также иными организациями и учреждениями союзного подчинения;

2) разрабатывает и вносит в Верховный Совет СССР текущие и перспективные государственные планы экономического и социального

развития СССР, государственный бюджет СССР; принимает меры по осуществлению государственных планов и бюджета; представляет Верховному Совету СССР отчеты о выполнении планов и исполнении бюджета;

3) осуществляет меры по защите интересов государства, охране социалистической собственности и общественного порядка, по обеспечению и защите прав и свобод граждан;

4) принимает меры по обеспечению государственной безопасности;

5) осуществляет общее руководство строительством Вооруженных Сил СССР, определяет ежегодные контингенты граждан, подлежащих призыву на действительную военную службу;

6) осуществляет общее руководство в области отношений с иностранными государствами, внешней торговли, экономического, научно-технического и культурного сотрудничества СССР с зарубежными странами; принимает меры к обеспечению выполнения международных договоров СССР; утверждает и денонсирует межправительственные международные договоры;

7) образует в случае необходимости комитеты, главные управления и другие ведомства при Совете Министров СССР по делам хозяйственного, социально-культурного и оборонного строительства.

Очевидно, что четыре из семи приведенных полномочий самым непосредственным образом связаны с воздействием на экономику со стороны государства. Аналогичная ситуация и применительно к иным органам государственной власти и управления.

Столь обширное отступление в отношении Конституции СССР имеет своей целью не только продемонстрировать известную степень несостоятельности отдельных доводов «хозяйственников». Главное – продемонстрировать, что Конституция СССР являлась не только основным законом государства, но и «учредительным документом» глобального хозяйствующего субъекта, каковым без сомнения и являлся Советский Союз,

устанавливая общие принципы вертикальной интеграции советской экономики.

Разработчики концепции действующей Конституции РФ стремились максимально отделить экономику от государства, оставив за последним только функции «ночного сторожа». В результате в настоящее время мы вынуждены констатировать практически полное отсутствие конституционных основ комплексного государственного управления экономикой. Если в советский период правовое регулирование в области экономики осуществлялось главным образом на конституционном и подзаконном уровнях, доля законодательного регулирования в этой сфере была (по сравнению с современной) незначительной, то в настоящее время данное бремя легло преимущественно на законодательство. Объясняется это двумя обстоятельствами: 1) отсутствие конституционных основ комплексного государственного управления экономикой; 2) появление вместо одного глобального «хозяйствующего субъекта», каким был Советский Союз, множества значительно менее крупных хозяйствующих субъектов, регулирование отношений которых с государством может осуществляться как раз преимущественно на законодательном уровне.

В настоящее время со всей остротой встает вопрос о необходимости государственного управления экономикой. Однако, концепция такого управления не определена даже в первом приближении. Но очевидным является то, что именно на науку административного права должно лечь основное бремя определения ее правовых основ. Поскольку именно метод административного права лежит в основе регулирования соответствующих общественных отношений, и это не оспаривается никем. При этом данный метод сам нуждается в серьезном совершенствовании. Те принципы, на которых осуществлялось управление экономикой в СССР, где она представлялась единым народно-хозяйственным комплексом, построенным на основе вертикальной интеграции, со всей очевидностью не применимы в современных условиях. Необходимы новые подходы к регулированию

соответствующих общественных отношений, предполагающих полисубъектность хозяйственной деятельности и отсутствие единства интересов отдельных субъектов, в том числе входящих в государственный аппарат. Обоснованию некоторых из них посвящено настоящее исследование.

При этом следует указать на необходимость учитывать ряд обстоятельств, определяющих специфику экономики как объекта государственного воздействия, которые были всесторонне рассмотрены еще в середине прошлого века ***О.С. Иоффе***[1].

Специфика метода правового регулирования всецело зависит от специфики предмета, на который оказывается правовое воздействие. В этом смысле наличие единого и вместе с тем специфического метода в отдельной отрасли права служит внешним подтверждением того факта, что единство ее предмета установлено наукой корректно.

Сторонники концепции предпринимательского (хозяйственного) права указывают, что оно регулирует как отношения «по вертикали», так и отношения «по горизонтали», связанные с осуществлением хозяйственной деятельности. Однако, охватывая как отношения «по вертикали», так и отношения «по горизонтали», предпринимательское (хозяйственное) право четко различает эти отношения и предполагает применение к ним различных методов правового регулирования.

Построение правоотношений по вертикали составляет специфику административно-правового метода; а их построение по горизонтали – метода гражданского права. Оба эти метода оказываются объединенными в предпринимательском (хозяйственном) праве. Чем может быть аргументирована или хотя бы объяснена такая ситуация? Предпринимательское (хозяйственное) право строится на искусственном

---

[1] См.: ***Иоффе О.С.*** Критика теории «хозяйственного права»: Правовое регулирование хозяйственной деятельности в СССР / опуб. в: ***Иоффе О.С.*** Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. 777 с.

соединении административных и гражданских правоотношений, отношений управленческого и имущественно-стоимостного характера. В то же время оно опирается на произвольное разъединение однородных отношений: управленческие отношения в области хозяйства отрываются от всех иных управленческих отношений, оставленных в сфере административного права, точно так же, как от всех других имущественных отношений, сохраненных в праве гражданском, отделяются имущественные отношения между хозорганами (в СССР) и предпринимателями (в наши дни). В результате предпринимательское (хозяйственное) право в одной части его норм тяготеет к административному праву, а в другой части – к гражданскому. Данное обстоятельство очевидно как для сторонников, так и для противников предпринимательского (хозяйственного) права, как в советский период, так и в современных условиях. При этом сторонниками рассматриваемой концепции подчеркивается, что в отдельных случаях положения гражданского законодательства, при отсутствии специального регулирования, должны применяться к предпринимательским (хозяйственным) отношениям. То же самое надлежит признать и о применимости к предпринимательским (хозяйственным) отношениям соответствующих положений административного права, хотя об этом всегда умалчивалось.

Попытки произвольного построения отрасли права оказываются, таким образом, отвергнуты объективной природой регулируемых отношений. Но тот же объективный фактор проявляет себя и в другом направлении.

В предпринимательском (хозяйственном) праве строго различаются отношения «по вертикали» и отношения «по горизонтали». Не различать их действительно нельзя, ибо природа этих отношений различна, различны способы их правового регулирования и порядок разрешения связанных с ними споров. Невозможно, например, применить договорный метод к организационной деятельности контрольно-надзорных органов или, наоборот, метод власти и подчинения в отношениях между

договаривающимися о чем-либо лицами. Поэтому само предпринимательское (хозяйственное) право приходится подразделять на две части: вертикальную – административно-правовую, и горизонтальную – гражданско-правовую.

Таким образом, система права не может и не должна включать в себя предпринимательского (хозяйственного) права в качестве основной отрасли. Нормы предпринимательского (хозяйственного) законодательства относятся в области управленческих отношений к административному и в области имущественно-стоимостных отношений к гражданскому праву. В результате длительной научной дискуссии данное обстоятельство было признано и самими «хозяйственниками», что отмечалось выше. Однако, они до настоящего времени оставляют себе «лазейку», указывая на возможную тенденцию преобразования предпринимательского (хозяйственного) в основную отрасль права[1].

Необходимо указать также на то обстоятельство, что концепция предпринимательского (хозяйственного) права, в случае ее практической реализации, о необходимости которой постоянно говорят ее сторонники, может самым негативным образом сказаться на всем механизме правового воздействия на экономику в силу следующего обстоятельства.

Рассматривая экономику, мы в первую очередь ведем речь об общественном производстве, под которым принято понимать процесс создания благ, путём преобразования природных ресурсов, для удовлетворения потребностей человека. В числе факторов общественного производства выделяются капитал, труд, земля и рабочая сила. Стадиями общественного производства таким образом признаются: производство, распределение, обмен и потребление[2]. Так, труд, являющийся с точки зрения представителей неоклассической экономической теории одним из факторов

---

[1] См., например: Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд. / Отв. ред. ***Е.П. Губин, П.Г. Лахно***. М., 2010. С. 38.

[2] См., например: ***Янова В.В.*** Экономика. М., 2005. С. 98 – 102

общественного производства[1], а с точки зрения марксисткой политэкономии – основным его фактором[2], имеет несомненную экономическую природу. Нахождение труда и рабочей силы главным образом «в ведении» трудового права с отдельными элементами административно-правового регулирования при существовании права предпринимательского (хозяйственного) фактически разрывает комплексное воздействие на экономические отношения. Для наемных работников и предпринимателей появляется как бы две параллельные правовые реальности. Единство же правового воздействия на экономику обеспечивается применением традиционной системы права, обоснованной еще дореволюционными юристами, предполагающей существование для имущественно-стоимостных отношений гражданского права, а для управленческих – административного. Здесь следует отметить, что усложнение современной социальной системы обусловило отделение от гражданского права – права трудового, а от административного – финансового.

Завершая настоящий параграф, хотелось бы отметить, что, по авторскому мнению, существование в современных условиях предпринимательского права в качестве комплексной отрасли, учебной дисциплины и науки не только допустимо, но и абсолютно оправдано. Критику вызывает не сама концепция предпринимательского права, которая в отдельных моментах является более чем аргументированной и полезной. Недопустимым представляется стремление отдельных «хозяйственников» возродить казалось бы давно утратившую актуальность дискуссию о признании предпринимательского права основной отраслью. И, главное, все отношения в экономике «по вертикали» являются административно-правовыми и должны в первую очередь рассматриваться в рамках теории административного права.

---

[1] См., например: ***Marshall A.*** Money, Credit and Commerce. N-Y. 1922. P. 47.

[2] См., например: Политическая экономия. М., 1954. С. 5 – 6.

Как отмечалось выше, результатом проведенных в последние десятилетия преобразований стало формирование и утверждение основ рыночной экономики. Наряду с государственной собственностью появилась и активно функционирует частная собственность на средства производства, которая должна уже рассматриваться в качестве преобладающей. Экономические отношения складываются главным образом как горизонтальные связи между их участниками и по своему содержанию представляют товарно-денежный оборот, предметом которого выступают не только товары личного потребления, но и средства производства, недвижимость, предприятия, ценные бумаги, деньги, а также рабочая сила и природные ресурсы. Значительное развитие получает внешнеторговая деятельность частных структур. Формируется фондовый рынок, большое развитие получают кредитно-расчетные, арендные отношения, страхование. Закончилось становление двухуровневой банковской системы, включающей помимо государственного центрального банка, также иные кредитные организации.

Несмотря на все это, окончание становления капитализма (рыночной экономики) в нашей стране не сопровождается ожидаемыми обществом позитивными результатами в виде развития производства и повышения его качественных параметров. Функционирующий рынок не привел ни к росту благосостояния населения, ни к повышению уровня удовлетворения материальных и духовных потребностей людей. Обычно в качестве одной из главных причин такого состояния дел называют отсутствие или недостаточность капитальных вложений, инвестиций. Это действительно так. Но недостаточность инвестиций, как внутренних, так и внешних, также имеет свои причины. Важно эти причины выявить и устранить[1]. Настоящее исследование посвящено одной из них – формирование механизмов

[1] См.: ***Яковлев В.Ф.*** Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. С. 199.

согласования интересов различных субъектов хозяйственной деятельности, в том числе входящих в государственный аппарат.

\

§ 1.3. Развитие системы взглядов на проблему определения административного правоотношения в современный период

Административное право играет ключевую роль в системе отечественного права, представляя собой его основную отрасль и обеспечивая построение вертикально-интегрированной системы «общество-государство». Данное обстоятельство определяет специфический предмет и метод данной отрасли права. Будучи неотъемлемой частью системы отечественного права, административное право соотносится с ней как часть и целое. Являясь частью системы отечественного права административное право тесно взаимосвязано с другими его основными отраслями: конституционным, гражданским, уголовным, трудовым, финансовым и др., а также участвует в формировании практически всех комплексных правовых образований.

Предмет административного права становится очевидным из его названия – *«administrate»* в переводе с латыни означает управление. В связи с этим административное право также называют управленческим правом. Его нормы, соответственно, регулируют общественные отношения управленческого характера. При этом следует отметить, что в научной литературе отсутствует единство в определении предмета административного права, а следовательно и его содержания. ***Б.М. Лазарев*** указывал, что административное право является отраслью права, нормы которого регулируют общественные отношения в сфере государственного управления, т.е. те общественные отношения, которые возникают в ходе организации и осуществления органами Советского государства

исполнительной и распорядительной деятельности[1]. ***Ю.М. Козлов*** понимал под административным правом отрасль российской правовой системы, представляющую собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании – в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности)[2]. ***Ю.А. Тихомиров***, рассматривая понятие административного права, подчеркивает, что административное право есть базовая отрасль в системе права с мощным императивно-регулирующим потенциалом, обеспечивающим функционирование исполнительной власти и соблюдение публичных интересов юридическими и физическими лицами, охрану и реализацию прав граждан. Административное право, по его мнению, – это отрасль российского права, т.е. система правовых норм, издаваемых органами исполнительной власти и другими органами для организации и функционирования государственного управления, регулирования функционально-юридических режимов, обеспечения юрисдикционно-охранительной деятельности и участия граждан в управлении государственными делами. При этом административное законодательство представляется ему системой взаимосвязанных законодательных актов, регулирующих данную сферу. А наука административного права является теорией и методологией изучения, анализа и разработки концепций и рекомендаций по вопросам регулирования административно-правовой сферы[3].

Таким образом, следуя традициям школы советского административного права, ключевым понятием при научном осознании административного права является государственное управление, а само

---

[1] Советское административное право. М., 1990. С. 42 - 43.

[2] Административное право: Учебник. М., 2005. С. 46.

[3] ***Тихомиров Ю.А.*** Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 69 - 70.

административное право выступает в качестве юридической формы реализации его задач и функций.

Однако, предмет административного права не ограничивается исключительно внешней формой выражения государственного управления, а включает в себя и внутренние его проявления: внутриорганизационные отношения в органах исполнительной власти и иных государственных органов, в т.ч. в аппаратах законодательных и судебных органов; отношения, связанные с государственной службой. Кроме того, предмет административного права включает в себя также процессуальные отношения, которые возникают в сфере административного судопроизводства и связаны с реализацией судами (судьями) и другими участниками такого судопроизводства своих функций и полномочий.

В науке административного права постоянно делается акцент на управленческой природе данной отрасли, что дает возможность в наиболее общем виде сформулировать следующий вывод: назначение административного права – регулирование особой группы общественных отношений, специфика которых заключается, прежде всего, в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере реализации исполнительной власти и государственного управления во всем комплексе экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности. Содержание отношений, образующих сферу государственного управления, состоит в реализации субъектами такого управления задач, определенных национальным законодательством, в пределах их компетенции. Административно-правовая регламентация создает и обеспечивает прочный правовой режим, в рамках которого организуется и осуществляется исполнительно-распорядительная деятельность, определяются права и обязанности участников административных правоотношений.

Очевидно, что не всякие управленческие отношения включаются в предмет административного права. Таковыми могут быть признаны только те

управленческие отношения, которые имеют государственное содержание, обеспечивают реализацию государственных полномочий, функций государства, главным образом, внутренних. Отношения, возникающие в связи с функционированием негосударственных структур (большинства юридических лиц, иных организаций), как правило, не относятся к предмету административного права. Самоорганизация граждан, не связанная с реализацией функций государства, не подпадает под административно-правовое регулирование. В этом случае преобладают воля и интересы отдельных граждан и их объединений, выражаемые не в административно-правовых нормах, а например, в локальных актах. Но это не означает, что административное право безразлично к организации и деятельности негосударственных структур. Его нормы оказывают определенное регулирующее воздействие и на них, но только в тех случаях, когда это прямо предусматривается действующим законодательством[1].

При определении предмета административного права необходимо учитывать всю сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности, наличие в ней действующего исполнительного органа государственной власти или иного распорядительного органа, фактическую реализацию ими распорядительных полномочий.

Применительно к системе разделения властей, которая получила закрепление в действующей Конституции РФ, специфика административного права в наибольшей степени выражена в функционировании системы исполнительной власти, однако, не ограничивается исключительно ею. В Российской Федерации функционирует ряд государственных организаций (органов), которые не входят в систему исполнительной власти, но реализуют властно-государственные распорядительные полномочия, например Банк России.

---

[1] См.: Административное право. М., 2008. С. 36 - 49.

Признавая в целом обоснованность приведенных выше подходов к определению предмета административного права, хотелось бы высказать некоторые соображения, не позволяющие абсолютизировать их. Эти соображения вызваны некоторыми публикациями последних лет, в которых обосновывается необходимость реформирования административно-правовой науки[1]. С поставленной в этих работах проблемой трудно не согласиться. Действительно, структурная реформа в административно-правовой науке давно назрела по целому ряду причин.

Главнейшая из них состоит в необходимости приведения административного права, в первую очередь в его доктринальной части, в соответствие с принципом разделения властей, получившего закрепление в действующей Конституции РФ. В современных условиях законодательная ветвь власти стремительно развивая свою деятельность сформировала массив законодательных актов, приближающийся по числу к пяти тысячам[2]. Казалось бы, исполнительные органы государственной власти должны только организовать исполнение предписаний законодателя. В силу этого возникает принципиальная дилемма при определении предмета административного права: либо мы должны отказать при его определении от ссылки на государственное управление; либо признать, что он не ограничивается, главным образом, отношениями, связанными с деятельностью исполнительных органов государственной власти. Так, законодательная власть в России, формируя законодательный массив по многим (в ряде случаев - и достаточно частным) вопросам государственной и общественной жизни, также осуществляет реальное управление обществом и экономикой.

---

[1] См., например: ***Кирин А.В.*** О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 51 – 56; ***Фатьянов А.А.*** К вопросу о реформировании системы административного права // Административное право и процесс. 2012. N 11. С. 3 – 5; и др.

[2] См.: ***Фатьянов А.А.*** Указ. соч. С. 3.

Прискорбно, но следует признать, что опыт российской государственности не позволяет нам подойти к корректному ответу на поставленный вопрос. Российское государство на всем протяжении своей истории представлялось глобальным «хозяйствующим субъектом»: первоначально как домовладение – при самодержавии; в последующем как корпорация – при советской власти. В таких условиях вывод о тождественности государственного управления и административной деятельности казался очевидным[1]. К этому необходимо добавить, что административное право в нашей стране до последнего времени развивалось в первую очередь в виде полицейского права: его изучение ограничивалось *«… правооснованиями для надлежайшего содействия сохранению и развитию народного благосостояния…»*[2]. Государство советского типа предполагало, что власть реализуется через единственно полновластный орган – советы, практическая реализация воли которых осуществлялась специальным аппаратом – исполнительными комитетами сами же советов. Для обозначения этого аппарата, чтобы подчеркнуть, что это не орган власти, и была введена категория «органы государственного управления».

Конечно, государственное управление не сводится исключительно к нормативному регулированию, тем более регламентации. Оно охватывает значительно более широкий спектр общественных отношений, включая в себя финансовое и ресурсное обеспечение, контроль, надзор, выявление и пресечение правонарушений, привлечение к ответственности за их совершение и т.п. Во всей этой деятельности принимают участие не только исполнительные органы государственной власти, но и законодательные, судебные и надзорные (не входящие в систему исполнительной власти

---

[1] См., например: Административное право из курса правоведения по Народной энциклопедии изд.1911 г. Полутом 2. Общественно-юридические науки // Alpravo.Ru. [электронный ресурс]. Дата обращения: 29 декабря 2013 года.

[2] ***Антонович В.Я.*** Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев, 1890. С. 8.

(прокуратура)). Отсюда следует, что в государстве, практически реализующем принцип разделения властей, государственное управление не может являться исключительной прерогативой одной только исполнительной власти – в этом процессе органично принимают участие все ветви государственной власти, а также государственные органы, не отнесенные ни в одной из ветвей власти (Президент Российской Федерации, прокуратура, Банк России и др.). *«Говоря иными словами, государственное управление – это деятельность всего государственного механизма в целом»*[1].

Не всякая деятельность исполнительных органов государственной власти может порождать отношения, которые входили бы в состав предмета административного права. Очевидный пример Министерство иностранных дел, основная деятельность которого не подпадает под административно-правовое регулирование. Очевидно, что предмет административного права должен быть ограничен, в первую очередь, отношениями, связанными с реализацией внутренних функций государства. Хотя здесь справедливыми будут возражения в части государственного управления в области обороны.

На вторую причину необходимости реформирования административно-правовой науки указывает ***Д.Н. Бахрах***: *«… административное право является фундаментальной отраслью, как бы стоит во главе ряда отраслей публичного права. Данная отрасль в значительной степени является базовой, "материнской" для земельного, экологического, финансового, муниципального права, а по числу источников претендует на роль суперотрасли российского права, задающей правовой режим организации и деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти, а также поведение всех иных участников управленческих отношений…»* [2]. Административное право является как бы методологической основой многих комплексных правовых образований, определяя их практический

---

[1] ***Фатьянов А.А.*** Указ. соч. С. 4.

[2] ***Бахрах Д.Н.*** О предмете административного права России // Государство и право. 2003. № 10. С. 31 – 38.

инструментарий. Но при этом само существование таких комплексных правовых образований влечет многочисленные попытки «заузить» предмет самого административного права, необоснованно исключив из него весьма значительные сектора общественных отношений, что характерно как раз для экономической сферы.

Нуждается в своем совершенствовании также и система административного права. Давно назрела необходимость ревизии его подотраслей и институтов.

Ключевым этапом механизма административно-правового регулирования является возникновение административных правоотношений. Именно в его рамках конкретизируются субъективные права и юридические обязанности участников общественных отношений, имеющих место при организации и осуществлении государственного управления. В процессе реализации административного права возникает целый комплекс административных правоотношений как материального, так и процессуального характера. Названная ситуация объективна, поскольку, для того чтобы норма права достигла своего результата, необходимо, чтобы она породила определенные субъективные права и юридические обязанности. В этой связи справедливо высказывание ***С.Ф. Кечекьян***, отмечавшего, что «...правоотношение – это норма права в ее действии, в ее осуществлении…»[1]. Данная позиция полностью поддерживается ***Р.О. Халфиной***, которая рассматривала правоотношение как реализацию правовой нормы[2]. При возникновении правоотношения общее предписание правовой нормы конкретизируется в зависимости от состава юридического факта (события или действия, влекущего за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношений) по управомоченным и обязанным лицам, а также по своему объему[3].

---

[1] ***Кечекьян С.Ф.*** Правоотношение в социалистическом обществе. М., 1958. С. 19.

[2] См.: ***Халфина Р.О.*** Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 51 – 79.

[3] См.: ***Шабалин В.А.*** Методологические вопросы правоведения. Саратов, 1972. С. 144.

Для более обстоятельного анализа административных правоотношений необходимо обратиться к накопленному административно-правовой наукой опыту. Теоретическая основа учения об административных правоотношениях сложилась во второй половине прошлого века в результате плодотворной работы виднейших ученых-административистов, таких как ***Г.И. Петров***[1], ***Ю.М. Козлов***[2], ***Д.Н. Бахрах***[3], ***В.Д. Сорокин***[4], ***А.П. Коренев***[5], ***Ю.Г. Черепанов***[6] и др.

Административные правоотношения являются специфической разновидностью правовых отношений, которые представляют собой достаточно сложный социальный феномен. Неслучайно, что проблема административных правоотношений в советской юридической литературе вызвала достаточно острую дискуссию. В частности, ***Г.И. Петров*** и ***Ю.М. Козлов*** предлагали две взаимоисключающие концепции административных правоотношений. Не углубляясь в суть данной дискуссий, ограничимся общим обзором существующих позиций по данной проблематике.

Ю.М. Козлов указывает, что административно-правовым отношением признается урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой[7]. ***А.П. Коренев*** также констатировал, что административно-правовые отношения – это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в

---

[1] См.: ***Петров Г.И.*** Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. 277 с.

[2] См.: ***Козлов Ю.М.*** Административные правоотношения. М., 1976. 191 с.

[3] См.: ***Бахрах*** Д.Н. Административная ответственность. М., 1999. 112 с.

[4] См.: ***Сорокин В.Д.*** Административно-процессуальное отношение. Л., 1968. 202 с.

[5] См.: ***Коренев А.П.*** Административное право России. Ч. 1. М., 2000. С. 56 – 61.

[6] См.: ***Черепанов Ю.Г.*** Горизонтальные административно-правовые отношения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. 156 с.

[7] ***Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.*** Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. С. 70.

сфере управления[1].

Г.И. Петров отмечал, что административные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного управления.[2]

В этой дискуссии особняком стоит ***Д.Н. Бахрах***, который определяет административно-правовые отношения как урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности исполнительной власти[3]. Данная позиция разделяется ***А.Н. Козыриным*** применительно к административному праву зарубежных стран[4].

К.С. Бельский, исследовав такую часть административных правоотношений, как полицейские отношения, отмечает, что *«...полицейские отношения - это урегулированное нормами полицейского права общественное отношение, складывающееся в сфере полицейской деятельности…»*[5].

Вместе с тем, все исследователи советского периода сходятся в том, что обязательным участником административных правоотношений является орган публичного управления, такие отношения протекают с участием органов государства или органов местного самоуправления, либо их должностных лиц. Связано это с тем, что обеспечивать правопорядок, устанавливать те или иные правила поведения могут только специально уполномоченные на то субъекты. Как отмечает ***Л.М. Розин***: *«...признание административных правоотношений с участием государства дает возможность прослеживать, какие и перед кем возникают права и обязанности, какими нормами они устанавливаются. Тем самым глубже*

---

[1] ***Коренев А.П.*** Административное право России. Ч. 1. М., 2000. С. 56.

[2] ***Петров Г.И.*** Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 4.

[3] ***Бахрах Д.Н.*** Административное право России. М., 2000. С. 46.

[4] См.: ***Козырин А.Н.*** Административное право зарубежных стран. М., 1996. 229 с.

[5] ***Бельский К.С.*** Полицейское право / Под ред. ***А.В. Куракина***. М., 2004. С. 90.

раскрывается механизм административно-правового регулирования общественных отношений…»[1]. ***Ю.М. Козлов*** также указывает на то, что специфической особенностью административно-правовых отношений является то, что во всех случаях необходимо следующее непременное условие – обязательное участие в них стороны, наделенной юридически властными полномочиями. Такой стороной является орган государственного управления, то есть субъект исполнительной власти, а также представляющие их должностные лица[2].

В современных условиях данная концепция не может в полной мере отвечать существующим социальным реалиям, поскольку административные правоотношения весьма разнообразны и могут складываться между гражданами и юридическими лицами в различных сочетаниях. Так, ***К.С. Бельский*** отмечает: *«...полицейские правоотношения между гражданами или правоотношение "гражданин - гражданин" являются, пожалуй, самыми распространенными в правовой действительности. Они имеют место всюду, где общаются между собой люди, но прежде всего в местах общественного значения. Данные отношения между людьми базируются на административно-правовых и уголовно-правовых запретах, которые устанавливают определенные правоотношения не только между гражданами и соответствующими органами полиции, но и между гражданами, позволяя им путем саморегуляции поведения гармонировать друг с другом…»*[3].

Вместе с тем, бесспорным является то обстоятельство, что административные правоотношения преимущественно возникают по инициативе органа публичной власти (управления), который обеспечивает правопорядок в той или иной сфере. Возникновение таких отношений по

---

[1] ***Розин Л.М.*** К вопросу об административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 152.

[2] ***Козлов Ю.М.*** Административное право. М., 2001. С. 47.

[3] ***Бельский К.С.*** Полицейское право / Под ред. ***А.В. Куракина***. М., 2004. С. 103.

инициативе граждан и их объединений следует рассматривать как допустимое исключение. В результате административные правоотношения носят, как правило, вертикальный характер, т.е. данные отношения являются отношениями власти-подчинения. Однако, данное обстоятельство не исключает существование обратных связей – «снизу в верх», а также необходимость горизонтального взаимодействия. Таким образом, признавая главенство в административном праве субординационного характера, необходимо развивать учение об административно-правовой координации.

Административное правоотношение, как и любое иное системное явление, имеет собственную структуру, определяющую его внутреннее строение. Таким образом, под структурой административно-правового отношения следует понимать совокупность его взаимосвязанных элементов. К числу элементов административного правоотношения традиционно относятся:

- участники (субъекты) административно-правового отношения;
- объект административно-правового отношения;
- содержание административно-правового отношения;
- юридический факт (юридические факты).

Участниками административного правоотношения становятся субъекты административного права, которые наделяются соответствующими субъективными правами и на которых возлагаются соответствующие юридические обязанности. Сами такие права и обязанности составляют основу содержания соответствующего правоотношения. В этой связи ***А.И. Столмаков*** отмечает: *«...субъективные права – это не какая-то юридическая абстракция, имеющая ценность сама по себе. Субъективные права имеют свой объект, которым являются материальные, духовные, общественные блага и возможность пользоваться свободой в обществе, то есть то, к чему человек стремится. Субъективное право – это гарантированная законом мера возможного поведения управомоченного*

лица…»[1].

Вопрос субъектности является одним из наиболее острых и дискуссионных во всех гуманитарных науках. Не является исключением и юриспруденция. Как отмечается в научной литературе, вопрос о субъектах отрасли права относится к числу наиболее важных и сложных. Его правильное решение влияет на предмет и метод правового регулирования, четкое определение адресатов правовых норм, объема их прав и обязанностей, пределов действия соответствующих правовых норм и ее принципов. Научные исследования, посвященные субъектам административного права, способствуют выработке рекомендаций для законодательной и правоприменительной деятельности, они также необходимы для организации научной работы ученых-административистов[2]. ***С.С. Алексеев*** отмечает, что: *«...под субъектом права понимается участник общественных отношений, которого юридическая норма наделяет правами и обязанностями. Как отмечается в научной литературе, это понятие включает в себя два критерия. Социальный аспект дает возможность субъекту права участвовать в правоотношении в качестве персонифицированного субъекта, юридический аспект признает за субъектом права соответствующие права и обязанности, дает возможность участвовать в соответствующем правоотношении…»*[3].

В советской общей теории права было распространено мнение, что все субъекты права делятся на две группы: индивидуальные – граждане, и коллективные – организации[4]. В современных исследованиях указанные критерии хоть и признаются обоснованным, но данная классификация

---

[1] ***Столмаков А.И.*** Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. С. 5.

[2] См., например: ***Бахрах Д.Н.*** Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3. С. 16.

[3] ***Алексеев С.С.*** Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 138.

[4] См., например: Теория государства и права. М., 1983. С. 331.

называется недостаточно удачной, так как при ней неточно отражается вся совокупность субъектов правоотношений, не учитывается их многообразие: *«… субъектами административного права следует признать участников общественных отношений, которых нормы административного права наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения. Как уже отмечалось, правоотношение – это основной канал реализации правовых норм, поэтому носитель прав и обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений, и, в общем, круг тех и других совпадает…»*[1].

Вопрос правосубъектности приобретает особое значение именно в отношении административного права.

Например, в гражданском праве система субъектов крайне проста и включат в себя только индивидуальных субъектов (граждан, физических лиц) и коллективных субъектов (юридические лица и публично-правовые образования (государство и муниципалитеты))[2]. В гражданском праве должностные лица, органы и обособленные подразделения коллективных субъектов не обладают собственной субъектностью (правосубъектностью), они действуют от имени юридических лиц (иных коллективных субъектов) в их интересах, образуют и выражают их волю[3]. Кроме того, не признаются субъектами гражданских прав организации, не являющиеся юридическими лицами.

Наука административного права пошла по иному пути, в значительно

---

[1] ***Бахрах Д.Н.*** Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3. С. 16.

[2] См., например: ***Мейер Д.И.*** Русское гражданское право: в 2-х частях (часть 1). М., 1997. С. 84 – 139; ***Шершеневич Г.Ф.*** Учебник русского гражданского права. М, 1995. С. 56 – 94; Советское гражданское право: Учебник: Том 1 / под ред. ***Д.М. Генкина***. М., 1950. С. 107 – 109, 125 – 193; Гражданское право: Учебник: в 4-х томах / под ред. ***Е.А. Суханова***. М., 2008. Т. 1. С. 137 – 393; и др.

[3] См., например: ***Черепахин Б.Б.*** Труды по гражданскому праву. М., 2001. С. 291 – 297; ***Кулагин М.И.*** Избранные труды. М., 1997. С. 85 – 112; и др.

большей степени дифференцируя субъектов административных правоотношений, наделяя государственные органы, их должностных лиц, организации, не имеющие статуса юридического лица, и т.п. собственной правосубъектностью, хоть и производной, но отличной от правосубъектности государства или участников. В этой связи ***Р.О. Халфина*** отмечала: *«… государственные органы, действуя от своего имени, выступают в качестве участников правоотношений во всех областях экономической, политической и культурной жизни. В их деятельности находит свое выражение творческое, целенаправленное воздействие государства в процессе выполнения его функций на все стороны жизни общества…»*[1].

Вопрос об объекте правоотношения вообще и административного в частности является одним из наиболее дискуссионных в юриспруденции. Как в советской, так и современной юридической литературе исследование правоотношения велось через раскрытие его элементов. Если в отношении таких элементов как участники, их права и обязанности основные подходы можно считать общепризнанными, то применительно к объекту нельзя говорить не только об общепризнанности подходов, но очевидным является то, что исследователями используется различный под час несогласованные понятийно-категориальные аппараты. Научная дискуссия ведется по двум направлениям: 1) о роли и месте объекта в правоотношении; 2) о том, что следует понимать под объектом правоотношения. Данная дискуссия началась во второй половине прошлого века[2] и не может быть признанна оконченной до настоящего времени. В этой дискуссии приняли активное участие виднейшие представители, как общей теории права, так и отдельных отраслевых наук: ***С.С. Алексеев***[3]***, О.С. Иоффе***[4]***, С.Ф.Кечекьян***[1]***, Ю.К.***

---

[1] ***Халфина Р.О.*** Указ. соч. С. 171.

[2] См., например: ***Халфина Р.О.*** Указ. соч. С. 202 – 203.

[3] См.: ***Алексеев С.С.*** Право. Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 80 – 82.

[4] См.: ***Иоффе О.С.*** Гражданское право: Избранные труды. М., 2000. С. 581 – 605.

Толстой*[2]*, Р.О. Халфина*[3] *и др.

Участники данной дискуссии придерживались различных точек зрения: от исключения объекта из структуры правоотношения до признания его необходимым элементом правоотношения. Сторонники первого подхода указывали, что объект является необходимой предпосылкой существования правоотношения. Среди них шла активная дискуссия о самом названии. Так, например, ***Р.О. Халфина*** указывала на неточность самого термина «объект правоотношения», считая, что более корректно говорить об объекте права[4].

Применительно к содержанию понятия «объект правоотношения» речь шла: 1) о предметах материального мира и иных благах; 2) о действиях (поведении) лиц; 3) одновременно и о материальных и не материальных благах, и социальном поведении**.** Так, например, в середине прошлого века под влиянием зарубежных авторов[5] ***О.С. Иоффе*** была выдвинута одна из самых оригинальных теорий объекта правоотношения, в которой он предложил понимать под объектом правоотношения действия обязанных лиц. Методологической основой данного подхода являлась теория, согласно которой объектом явления представляется то, на что данное явление оказывает или может оказать воздействие, а вовсе не то, по поводу чего возникает данное явление: *«… не только в философии, но и в любой другой науке, рассматривающей вопрос об объекте определенного явления, под объектом понимается не то, по поводу чего это явление существует, а то, на что данное явление оказывает или может оказать воздействие…»*[6]. Данный подход, по авторскому мнению, упрощает задачу определения объекта, поскольку: *«… объекты могут быть легко обнаружены, если*

---

[1] См.: ***Кечекьян С.Ф.*** Указ. соч. С. 191 - 198.

[2] См.: ***Толстой Ю.К.*** К теории правоотношения. Л., 1959. С. 48 – 67.

[3] См.: ***Халфина Р.О.*** Указ. соч. С. 202 – 203.

[4] ***Халфина Р.О.*** Указ. соч. С. 202 – 203.

[5] См, например: ***Bekker E.*** System des heutigen Pandektenrechts. 1866. С. 62.

[6] ***Иоффе О.С.*** Гражданское право: Избранные труды. М., 2000. С. 586.

объект явления понимается как объект внешнего воздействия этого явления, ибо достаточно установить какое именно воздействие это явление может оказать и действительно оказывает, как тем самым и определить круг предметов способных реагировать на такое воздействие…» [1]. Последовательное изложение своей позиции позволяет ***О.С. Иоффе*** прийти к выводу о том, что содержание правоотношения образуют субъективные права и юридические обязанности, а объектом является поведение обязанного лица.

Самое интересное в вопросе об объекте правоотношения то, что детальный критический анализ всех существующих точек зрения был дан еще в самом начале этой научной дискуссии ***Ю.К. Толстым***[2]. Однако, данная научная категория остается спорной до настоящего времени, при этом принципиально новые доводы сторонами не приводятся.

Что касается административно-правовой науки, то в ней в отношении объекта правоотношения существует две точки зрения. Одни авторы считают, что под объектом административного правоотношения следует понимать все то, по поводу чего возникает и существует само правоотношение [3]. Сторонники другой точки зрения полагают, что существует множество объектов административных правоотношений, к которым могут относиться действия, бездействие, поведение, продукты духовного творчества, личные нематериальные блага и т.п.[4].

По авторскому мнению объект административно-правового отношения – это действия (поведение) людей, через которые происходит возникновение и реализация субъективных прав и юридических обязанностей,

---

[1] Там же. С. 587.

[2] См.: ***Толстой Ю.К.*** К теории правоотношения. Л., 1959. 81 с.

[3] См.: ***Коренев А.П.*** Указ. соч. С. 57.

[4] См.: ***Лапшин В.Н.*** Объект как элемент административных правоотношений, возникающих в деятельности органов внутренних дел / опуб. в: Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983. С. 29.

составляющих содержание соответствующего правоотношения. Иными словами, автором разделяется позиция ***О.С. Иоффе***, в соответствии с которой объектами правовых отношений выступает то внешнее, на которое оказывается правовое воздействие. Например, ***Л.В. Коваль*** применительно к административно-деликтным отношениям указывает, что деликтные отношения имеют объектом административную ответственность, с возложением и несением которой связана реализация субъективных прав и юридических обязанностей участников; данный объект обладает всеми свойствами объектов юридических отношений. Его материальной формой выступает наказание, которое всегда связано с материальными интересами людей, их нематериальными благами. Такое определение объекта, по мнению ***Л.В. Коваля***, отвечает природе общественных отношений, в основе которых лежат материальные и нематериальные блага и связанные с ними интересы[1]. При этом, как справедливо отмечает ***А.Б. Венгеров***: *«...объект правоотношения – это не пассивный элемент. Объект правоотношения влияет на содержание конкретного субъективного права и юридической обязанности…»*[2].

Как уже отмечалось выше, содержание административно-правового отношения образуют субъективные права и соответствующие им юридические обязанности участников таких отношений. Субъективные права и юридические обязанности в административном правоотношении не могут рассматриваться по отдельности; они образуют единое целое – правоотношение. Как не могут рассматриваться по отдельности аверс и реверс монеты. Субъективное право и юридическая обязанность настолько неразрывно связаны, что отсутствие одного означает отсутствие и другого.

Наличие административно-правовой нормы само по себе еще не порождает административных правоотношений. Основанием возникновения

---

[1] См.: ***Коваль Л.В.*** Административно-правовое деликтное отношение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979. С. 17.

[2] ***Венгеров А.Б.*** Теория государства и права. М., 1996. С. 22.

административных правоотношений, субъективных прав и юридических обязанностей выступают юридические факты, то есть те фактические обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение, изменение или прекращение конкретных административных правоотношений. Общепризнано, что норма административного права только тогда начинает реализовываться, когда имеют место соответствующие условия, события или действия, т.е. юридические факты. Так, ***С.А. Зинченко*** пишет: *«...юридические факты занимают центральное место в механизме правового регулирования…»*[1]. Юридические факты позволяют перейти от абстрактной модели прав и обязанностей, зафиксированной в юридической норме, к конкретной правовой ситуации, выраженной в правоотношении.

В юридической литературе справедливо отмечается: «...особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный, т.е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер…»[2]. Юридическим фактом, на основании которого возникают охранительные административные правоотношения являются различного рода административные правонарушения (деликты, проступки). Охранительные правоотношения также могут называться деликтными. В юридической литературе указывается: *«...административно-деликтные отношения с участием органов внутренних дел возникают в связи с совершением правонарушения, привлечения виновного к ответственности и применением мер взыскания…»*[3].

Государственное управление является, безусловно, конфликтной зоной,

---

[1] ***Зинченко С.А.*** Юридические факты в механизме правового регулирования. М., 2007. С. 3.

[2] ***Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.*** Указ. соч. С. 83.

[3] ***Лапшин В.Н.*** Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. Караганда, 1986. С. 49.

т.е. реализация соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей может быть сопряжена с возникновением и необходимостью разрешения административно-правовых споров, которые могут разрешаться как в судебном, так и внесудебном порядке. При этом в административно-правовой науке распространено мнение, что административно-правовые споры между сторонами административных правоотношений решаются преимущественно путем реализации полномочными субъектами исполнительной власти принадлежащих им юридически властных полномочий[1].

В целях обеспечения действенного механизма разрешения административно-правовых споров действующая Конституция РФ наряду с гражданским и уголовным судопроизводством выделяет судопроизводство административное, которое в настоящее время осуществляется судами общей и арбитражной юрисдикции[2]. Следует отметить, что в некоторых зарубежных странах (например, во Франции [3]) традиционными являются суды специальной административной юрисдикции, необходимость создания которых в Российской Федерации обосновывается в современных публикациях[4].

Вместе с тем, для отечественного административного права более традиционной является внесудебная процедура рассмотрения

---

[1] См., например: ***Козлов Ю.М.*** Административное право. М., 2001. С. 48.

[2] См.: ***Жилин Г.А.*** Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: Монография. М., 2010. С. 32 – 34.

[3] См.: ***Козырин А.Н.*** Указ. соч. С. 108 – 111.

[4] См., например: ***Панова И.В.*** Административное судопроизводство или административный суд? // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 20 – 27; ***Старилов Ю.Н.*** Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 20 – 29; ***Ярцев А.А.*** Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов) // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 10. С. 44 - 47; № 11. С. 44 – 47; и др.

административных дел, задачами которой являются: 1) создание эффективного (объективного, бесплатного, оперативного) механизма защиты прав и законных интересов невластного субъекта с сокращением затрат (экономических, юридических, психологических); 2) повышение авторитета исполнительных органов публичной власти, профессионализма и оперативности при рассмотрении административных дел (понижение уровня бюрократии и коррупции); 3) разгрузка судов и освобождение от несвойственных им функций административно-юрисдикционного органа; 4) создание правовой базы для административной процедуры внесудебного и досудебного рассмотрения административных дел[1]. Расширенное участие специализированных внесудебных инстанций в разрешении административно-правовых споров не является особенностью российского административного права. По этому пути идут многие зарубежные страны. Так, например, в Испании на основании Закона «О правовом режиме органов государственной администрации и общем административном процессе» предусмотрен порядок подачи гражданином жалобы в орган государственной власти. Во Франции создан институт медиатора (посредника), который имеет существенные права, в частности имеет право способствовать разрешению административных споров, а также возбуждать дисциплинарное производство в отношении должностных лиц. В Канаде действует целый ряд несудебных инстанций – агентств, советов, федеральных комиссий, трибуналов, каждая из которых в рамках своей компетенции занимается защитой прав граждан и позволяет урегулировать споры между гражданином и государством, не прибегая к судебным процедурам[2].

Подводя итог рассмотрения административного правоотношения как

---

[1] См.: ***Панова И.В.*** Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2007. № 4. С. 4.

[2] См.: ***Кудря В.С.*** Об административных процедурах урегулирования споров // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2005. № 8. С. 84.

предмета научного дискурса, необходимо отметить, что основы современного учения о нем были заложены еще советской наукой административного права. Современные исследователи ограничиваются уточнением и конкретизаций отдельных его положений. Вместе с тем, два обстоятельства требуют коренного переосмысления данного учения, включения в его состав новых подходов.

Первое обстоятельство – завершение переходного периода от командно-административной системы к рыночной экономике. Таким образом, применительно к науке административного права можно выделить три периода: 1) советская наука административного права (до 1991 года); 2) наука административного права переходного периода; 3) современная наука административного права. Установить четкую временную границу между вторым и третьим периодами не представляется возможным. Однако, в настоящее время также уже не может считаться актуальным утверждение, что мы находимся в состоянии перехода от административно-командной экономики к рыночной.

Второе обстоятельство связано в тем, что в настоящее время теория управления, в том числе государственного и муниципального, претерпела существенные преобразования, которые обусловлены: 1) установлением научного плюрализма (отказ от единственно верной марксистско-ленинской парадигмы); 2) автоматизация процесса управления; 3) появление новых социальных технологий. Соответствующие изменения должно претерпеть и учение об административном правоотношении.

ГЛАВА 2. Формирование и развитие механизма правового воздействия на общественные отношения: переосмысление роли государства в этом процессе

§ 2.1. Традиционные походы к исследованию правового воздействия на общественные отношения и становление его новых форм, методов и средств

Правовое воздействие является одной из наиболее всеобъемлющих категорий, используемых современной юридической наукой. Она охватывает все направления и формы влияния права на общественную жизнь, т.е. действие права и как идеологического, информативного, воспитательного инструмента, и главное как нормативного общеобязательного регулятора. В связи с этим данная категория выходит за рамки собственно юридической науки и становится предметом исследования смежных научных дисциплин.

Правовое воздействие охватывает как собственно юридические, так и неюридические каналы влияния. *«Правовое воздействие характеризует право в действии, все направления и формы влияния права на общественную жизнь, в том числе и на функционирование права в качестве духовного фактора»*[1].

Действие права как идеологического, воспитательного института не является для него специфическим в том смысле, что кроме права и наряду с ним, на общественную жизнь влияют и иные идеологические формы – агитация, пропаганда, массовая политическая информация, мораль и нравственность, социальная, политическая и коммерческая реклама и т.п. Влияние всех этих форм тесно переплетено и взаимосвязано. В этой связи задача вычленения конкретной роли каждой из них в достижении определенного социального результата представляется весьма

---

[1] ***Алексеев С.С.*** Теория права. Харьков, 1993. С. 28.

затруднительной. Практическая необходимость решения этой задачи может быть обусловлена исключительно тем, что при ограниченном «бюджете» необходимо выбрать наиболее эффективные формы такого воздействия для достижения конкретного результата. На теоретическом уровне данная задача без сомнения интересна, но в обозримом будущем вряд ли решаема.

Особый интерес вызывает влияние права на социально-экономические процессы, протекающие в современном обществе. Это сложное, полиаспектное явление. Отсюда возможность различных подходов к его исследованию.

Так, в социологии права[1] правовое воздействие рассматривается как взятое в единстве формирование и функционирование права как одного из регуляторов общественных отношений – социальный механизм его действия[2]. В отечественной и зарубежной литературе отмечается, что право, выполняя нормотворческую функцию, отличается от простого социального регулирования присущим ему этатистским характером и типом связанного с ним принуждения. В то же время, это отличие не означает, что право не может – и даже не стремится – сблизиться в том, что касается содержания его норм, с общесоциальным механизмом регулирования и воспринять некоторые из его правил, которым вследствие этого будет придан юридический характер. Примеры такого рода можно без труда обнаружить как в сфере социальных соглашений, так и в областях норм морали и

---

[1] См., например: ***Касьянов В.В , Нечипуренко В.Н.*** Социология права. М, 2001; ***Казимирчук В.П., Кудрявцев В.Н.*** Современная социология права. М., 1995; ***Казимирчук В. П.*** Социальное действие права в условиях развитого социализма: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977; ***Казимирчук В.П.*** Социальный механизм действия права // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. Информационное письмо. М., 1970, № 25. С. 31 – 42; и др.

[2] См.: ***Казимирчук В. П.*** Социальное действие права в условиях развитого социализма: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977.

религиозных норм [1]. Такой подход предполагает исследование как социальной обусловленности права, так и его воздействия на общественные отношения, раскрытие влияния права на них и обратных социальных связей.

Социологический подход к исследованию правового воздействия предполагает выделение следующих элементов социального механизма действия права: 1) социальная сфера функционирования права; 2) социальная среда; 3) уровень и характер правовой информации; 4) правовая установка и ориентация субъектов; 5) правовой инструментарий; 6) социальные последствия правового воздействия. Существуют и другие аспекты социальной характеристики права. С позиции выделения основных направлений правового воздействия на общественные отношения следует выделить: 1) постановка в правовых нормах социально полезной цели; 2) доведение правовых норм и предписаний до всеобщего сведения; 3) поддержка правом социально полезных образцов поведения; 4) правовой контроль.

Правовое воздействие на общественные отношения может рассматриваться и в качестве управленческого процесса. В этой связи следует особо выделить исследования, проведенные ***Д.Н. Бахрахом***. С этой точки зрения процесс правового воздействия проходит те же этапы (стадии), что и любой управленческий цикл (от постановки целей и задач до достижения определенного результата). Но проходит, естественно, с учетом особенностей права как особого социального общеобязательного регулятора общественных отношений. В этом случае выделяются следующие этапы или стадии правового воздействия: 1) стадия предварительного формирования государственной воли; 2) стадия принятия нормативного решения; 3) стадия реализации нормативного правового решения; 4) стадия контроля за

---

[1] ***Сандевуар П.*** Введение в право. М., 1994. С. 57.

реализацией нормативного правового решения и оценка результатов его действия[1].

В свете рассматриваемой проблемы представляется необходимым отметить значимость исследования вопросов целеполагания в процессе правового регулирования, как формы деятельности, призванной посредством юридического воздействия на общественные отношения, урегулировать последние. Действительно, *«… нормы права опосредуют конкретные общественные отношения как явления объективной реальности, однако нормотворческая деятельность – это сознательная деятельность субъекта, и указанная деятельность имеет целенаправленный характер…»*[2].

При рассмотрении управленческого аспекта правового воздействия отдельного упоминания заслуживает подход, реализуемый в работах ***С.А. Капитонова***, который указывает на такую особенность правового воздействия как правообеспечение. Выделение ситуационных систем позволяет указанному автору предполагать, что воздействуя на определенные условия, можно уменьшить вероятность противоправного поведения в конкретной ситуации, которая может выявляться как типичная или аналогичная, т.е. предполагать принципиальную возможность управления в сфере правопорядка[3].

В научной литературе выделяют еще один аспект действия права – психологический. В юридической науке хрестоматийны идеи интегративного подхода к праву, действию права, правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, который только и способен обеспечить достижение нужного правового и социального результата. Признается, что наряду со специально-юридическим необходим и «социологический», а в

---

[1] ***Бахрах Д.Н.*** Управленческий цикл. // Правоведение. 1976. № 2. С. 44 – 53.

[2] ***Асадов А.М., Драхенберг Т.В.*** «К вопросу о телеологическом критерии дифференциации системы российского права» // Проблемы права, 2012, № 2, С. 178.

[3] ***Капитонов С.А.*** Правообеспечительный потенциал милиции: вопросы теории, методологии и организации. Дисс. … доктора юрид. наук. М., 2003. С. 8 – 9.

рамках его и личностный подход, реализующий формулу «человек есть мера всех вещей», в том числе и правовых. Личность – не только объект правового воздействия, но и источник, формирующий право, сила, творящая и преобразующая посредством права социальную действительность. Приоритет человеческой личности, ее интересов и потребностей, социальных групп во всех правовых решениях и действиях должен быть бесспорен, ибо такова гуманистическая природа права. Ученые-правоведы, отмечая необходимость интегративного подхода, развивают в деталях собственно правовую сторону его в аналитической теории права, а другие его стороны, призванные изучаться другими специалистами, остаются практически в области неразведанного интеллектуального пространства. Лишь в конце прошлого века российским ученым ***В.В. Лазаревым*** предпринималась теоретически оригинальная и полемически острая попытка обосновать необходимость правовой психологии[1]. Вместе с тем, еще ***Л. Петражицкий*** отмечал, что: *«… право есть психический фактор общественной жизни, и оно действует психически. Его действие состоит, во-первых, в возбуждении или подавлении мотивов к разным действиям и воздержаниям (мотивационное или импульсивное действие права), во-вторых, в укреплении и развитии одних склонностей и черт человеческого характера, в ослаблении и искоренении других, вообще в воспитании народной психики в соответствующем характеру и содержанию действующих правовых норм направлении (педагогическое действие права)…»*[2].

Наряду с понятиями «социальный механизм действия права», «психологический механизм действия права» применяется понятие «правовое регулирование» и «механизм правового регулирования». Правовое регулирование представляет собой специфическое правовое воздействие, осуществляемое правом как нормативным, общеобязательным регулятором. Именно оно является основным предметом

---

[1] ***Лазарев В.В.*** Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982.

[2] ***Петражицкий Л.*** Психологическое введение в теорию права. М., 1908. С. 7.

научного внимания в рамках юридической науки, как на общетеоретическом, так и на специально-отраслевом уровнях. Своеобразие правового регулирования заключается в том, что оно при помощи совокупности последовательно связанных правовых средств, обеспечивает достижение необходимых общеполезных результатов. Такая специально-юридическая интерпретация правового воздействия выражается понятием механизм правового регулирования.

Признавая, что правовое воздействие – это совокупность всех форм влияния права на общественные отношения, следует подчеркнуть, что именно правовое регулирование является его основной формой. Вместе с тем, правовое регулирование охватывает лишь властное юридическое воздействие, касается непосредственно внешнего поведения (действия, бездействия) людей. В нем участвуют сами нормы права со всеми их производными и индивидуально-правовые акты компетентных органов и лиц, которые при регулировании определенной группы общественных отношений необходимы для надлежащей реализации диспозиций или санкций этих норм[1]. При этом право оказывает воздействие не только на внешнее поведение людей, но и на их внутренний мир – интеллект, подсознание, эмоционально-чувственную сферу.

Механизм правового регулирования как специально-юридический аспект правового воздействия стал предметом научных изысканий сравнительно недавно – во второй половине XX века. Зарождение интереса к нему связано с общей теорией права. В этой связи, в первую очередь, необходимо отметить ***Н.Г. Александрова***, который впервые ввел в научный оборот эту научную категорию[2]. Вместе с тем, зародившись в рамках теории права, учение о механизме правового регулирования оказалось востребовано

---

[1] См.: ***Фаткуллин Ф.Н.*** Проблемы теории государства и права. Курс лекций. Казань, 1987. С. 41.

[2] ***Александров Н.Г.*** Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961.

и отраслевыми юридическими науками, о чем свидетельствуют многочисленные научные работы, посвященные данной проблематике[1]. Не смотря на широкое распространение в юридической науке, как на общетеоретическом, так и на отраслевом уровнях, учения о механизме правового регулирования, различные исследователи подходят к его раскрытию с различных позиций. Однако, при всем многообразии и оригинальности подходов к определению механизма правового регулирования их авторы едины в одном – рассматриваемая научная категория характеризует взятый в единстве и взаимодействии всех его элементов комплекс средств правового воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения.

Первоначально такая категория как механизм правового регулирования была введена в научный оборот в целях обеспечения комплексного изучения

---

[1] См., например: ***Прохоров В.С., Кропачев Н.М., Тарбагаев А.Н.*** Механизм уголовно-правового регулирования: Норма, правоотношение, ответственность. Красноярск, 1989; ***Кропачев Н.М.*** Уголовно-правовое регулирование: механизм и система. СПб., 1999; ***Зинатуллин З.З.*** Понятие и структура механизма уголовно-процессуального регулирования // Проблемы противодействия преступности в современных условиях. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. ***З.Д. Еникеева***. Часть 2. Уфа, 2003; Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. ***А.Н. Козырина***. // СПС «Гарант». 2009; ***Жариков Ю.С.*** Уголовно-правовое регулирование и механизм его реализации. М., 2009; ***Мелехин А.В***. Административное право Российской Федерации: Курс лекций. М., 2009; ***Матиящук С.В.*** Плата за жилье: механизм правового регулирования. М., 2009; ***Власенко А.*** Формирование механизмов правового регулирования и охраны объектов авторского права в сети "интернет" // Право и жизнь. 2009. № 9; ***Немченко О.В.*** Механизм правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами России // Законодательство и экономика. 2010. № 7; ***Демин А.В.*** Специализированные нормы в механизме налогово-правового регулирования // Налоги. 2010. № 43; ***Батыров М.В.*** Правовые механизмы регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2011. № 2; и др.

правовых норм и правоотношений, обеспечивающего установление ключевых моментов их взаимодействия. Родоначальник учения о механизме правового регулирования ***Н.Г. Александров*** ограничивался при исследовании данной правовой категории только реализацией юридических запретов, в первую очередь правовых норм, в которых они находят свое закрепление, а также режима законности [1]. Кроме того, в механизме правового регулирования он выделял нормативную сторону и проявление воздействия правовой нормы на общественные отношения, в результате которого они преобразовывались в правоотношения. Последующими исследователями подходы ***Н.Г. Александрова*** к механизму правового регулирования были подвергнуты справедливой научной критике со стороны различных ученых, с большинством возражений которых следует согласиться. В частности, ***Т.Н. Радько*** вполне справедливо не соглашался с наличием таких элементов механизма правового регулирования, как законность и правосознание. Он обоснованно отмечает, что *«… законность - это метод деятельности власти, это режим права, который затрагивает все элементы механизма правового регулирования, начиная с принятия правовой нормы до ее реализации…»*[2]. Признавая безусловную заслугу ***Н.Г. Александрова***, которая состоит в том, что им была введена в научный оборот сама категория «механизм правового регулирования» и заложены основы учения о ней, следует отметить, что это был только первый шаг. Недостаточно простого объединения норм права и правоотношений в единую научную категорию. Необходимо установление качественных характеристик механизма правового регулирования, его сущности и содержания. Только после этого становится возможным приступить к систематизации правовых средств, образующих его.

Именно этот, второй, но не менее значимый, шаг был сделан ***С.С. Алексеевым***. По его, не вызывающему сомнений, мнению базисными

---

[1] ***Александров Н.Г.*** Указ. соч. С. 188 - 196.

[2] ***Радько Т.Н.*** Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2005. С. 579.

средствами правового воздействия на общественные отношения являются позитивные обязывания, запреты и дозволения[1]. Позитивное обязывание представляет собой побуждение при помощи правового принуждения лица к активному поведению. Данное средство правового воздействия характерно для деятельности государства и иных публично-правовых образований, поскольку именно в установлении позитивных обязываний выражается их властный характер. Запрет есть не что иное, как обеспеченная государственным принуждением необходимость воздержаться от совершения действий определенного рода. Как правило, в паре с запретами применяются дозволения, которые представляют собой предоставление лицу возможности действовать самостоятельно (по собственному выбору и воле) в определенном направлении. Формой выражения позитивных обязываний и запретов являются юридические обязанности. По образному и точному выражению ***С.С. Алексеева,*** они *«… как бы заряжены юридической ответственностью…»*[2]. Суть юридической ответственности заключается в том, чтобы обеспечить реальное и надлежащее исполнение юридических обязанностей. Более того, само установление юридической санкции за поведение, которое ранее не считалось противоправным, в сущности, является юридическим запретом[3]. Строго говоря, формально-юридическое отличие позитивного обязывания от запрета состоит в том, что последнее, как правило, выражается в общих и абсолютных обязанностях, в то время как позитивное обязывание – в относительных. Для дозволений юридической формой выражения является субъективное юридическое право, которое, представляя собой меру дозволенного для участников общественных отношений, позволяет им не просто действовать в определенной сфере, а предоставляет им возможность действовать самостоятельно, по

---

[1] См. ***Алексеев С.С.*** Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 349.

[2] Там же. С. 356.

[3] Там же. С. 356 – 357.

собственному усмотрению, выбору, по своей воле. Следует отметить, что только те дозволения имеют юридический характер, придающий им форму общих или конкретных субъективных юридических прав, которые выражены в действующем праве – в особых управомачивающих нормах.

Соглашаясь с общими подходами к пониманию механизма правового регулирования, изложенными в работах ***С.С. Алексеева***, дополнительно требуется выделить помимо основных (базисных) правовых средств воздействия на общественные отношения также дополнительных, т.е. тех, которые обеспечивают действие позитивных обязываний, запретов и дозволений. К таким правовым средствам следует отнести взыскания и поощрения. Под взысканием принято понимать принудительную меру правового воздействия, применяемую, как правило, за совершение правонарушения или иного противоправного деяния. Взыскания могут носить либо карательный характер, представляя собой наказание (уголовное, административное или дисциплинарное), либо правовосстановительный, представляя собой либо меры ответственности, носящей восстановительных характер (гражданско-правовой, материальной, финансовой), либо меры правовой защиты[1]. Поощрением называется такое правовое средство, которое стимулирует общеполезное поведение участников общественных отношений[2].

Следуя логике ***С.С. Алексеева***, было бы ошибкой сводить понятие механизма правового регулирования к простой совокупности средств правового воздействия на общественные отношения. Такой механизм, представляя собой особую социальную систему, является несколько большим, чем простой совокупностью своих элементов, позволяя *«…*

---

[1] О разграничении штрафной (карательной) и восстановительной ответственности см.: ***Лейст О.Э.***, Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981.

[2] О поощрениях как средствах правового воздействия см.: ***Малько А.В.*** Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3.

представить их в работающем, системно-воздействующем виде…» [1] . Правовые средства, образующие механизм правового регулирования, последовательно связаны в нем, что обеспечивает эффект комплексного упорядочивающего воздействия на общественные отношения.

Отдельного внимания требует подход к пониманию правового воздействия, правового регулирования и механизма правового регулирования, изложенный в работах ***А.В. Малько***. Он исходит того, что *«… право – это многогранное явление, призванное регулировать общественные отношения. Его можно рассматривать с разных сторон. В роли социального феномена цивилизации, элемента культуры, меры свободы и справедливости право в большей степени характеризуется как цель по отношению к обществу, приобретает мощное социальное звучание. Наряду с этим право можно оценивать и как средство (инструмент) для разрешения практически значимых задач общества, граждан и государства. Данный подход в юридической науке называют инструментальным, в рамках которого и исследуются правовые средства…»*[2].

В рамках наиболее широкого понимания, по мнению ***А.В. Малько***, правовые средства представляют собой правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей. Эти цели могут быть различны, но, в конечном счете, они сводятся к справедливой упорядоченности общественных отношений. В качестве правовых средств выступают нормы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, льготы, поощрения, наказания и т.д.[3]

---

[1] ***Алексеев С.С.*** Указ. соч. С. 364.

[2] Теория государства и права. Курс лекций / под ред. ***Н.И. Матузова, А.В. Малько***. М., 2001. С. 397.

[3] ***Малько А В.*** Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского

Правовые средства могут быть классифицированы по различным основаниям. В зависимости от степени сложности их подразделяют на первичные (элементарные) и комплексные (составные). Если к первым относятся простейшие и неделимые предписания – субъективные права и юридические обязанности, поощрения и наказания, льготы и запреты и т.п., то ко вторым – комбинированные, состоящие в свою очередь из простейших – договор, норма, институт, правовой режим и пр. По выполняемой роли они делятся на регулятивные (дозволения) и охранительные (меры защиты); по предмету правового регулирования – на конституционные, административные, гражданские, уголовные и др.; по характеру – на материально-правовые (рекомендации) и процессуальные (иск); по значимости последствий – на обычные (штраф) и исключительные (смертная казнь); по времени действия – на постоянные (гражданство) и временные (премия); по виду правового регулирования – на нормативные (установленные в нормах права запреты) и индивидуальные (акт применения права, акт реализации прав и обязанностей); по информационно-психологической направленности – на стимулирующие (льготы) и ограничивающие (приостановления) и т.д.[1].

Юридические средства предназначены для правового регулирования и участвуют в правовом воздействии. В этой части следует в целом согласиться с ***А.В. Малько*** в его рассуждениях о взаимоотношении между правовым регулированием и правовым воздействием: *«… если правовое регулирование обычно определяют как осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, то правовое воздействие – как взятый в единстве и многообразии весь процесс влияния права на объективную действительность, выражающуюся в общественных отношениях и*

права. 1998. № 8. С. 66-77.

[1] Теория государства и права. Курс лекций / под ред. ***Н.И. Матузова, А.В. Малько***. М., 2001. С. 399 - 340.

поведении людей. Между правовым регулированием и правовым воздействием имеются различия. Предмет правового регулирования несколько уже предмета правового воздействия. В последний входят и такие экономические, политические, социальные отношения, которые правом не регулируются, но на которые оно опосредовано через другие факторы оказывает влияние. Если правовое регулирование связано с установлением конкретных прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном, то правовое воздействие имеет более широкий спектр инструментов. Если первое означает осуществление правовых норм через правоотношения, то второе, как отмечалось, может оказывать и опосредованное влияние через факторы, неюридического характера. В связи с чем, можно говорить о соотношении правового регулирования и правового воздействия как формы и содержания, при этом правовое регулирования является хоть и основной, но не единственной формой правового воздействия. К числу форм правового воздействия на ряду с правовым регулированием следует отнести информационно-психологическую, воспитательную, социальную. Разумеется, все указанные формы правового воздействия права взаимосвязаны, между ними нет и не может быть четко определенных границ…»[1].

Сложно согласиться с ***А.В. Малько*** в его утверждении о формальном равенстве всех форм правового воздействия. Ни в коем случае не стремясь умалить значение рассмотренных выше форм правового воздействия, необходимо признать за правовым регулированием главенствующую роль, поскольку именно оно непосредственно предназначено для воздействия на общественные отношения и поведение людей с целью их упорядочения. Влияние же иных форм является опосредованным и осуществляется через иные факторы (психические, социальные и т.п.). На данное обстоятельство указывает и сам ***А.В. Малько***, однако, в дальнейшем необоснованно ставит

[1] Теория государства и права. Курс лекций / под ред. ***Н.И. Матузова, А.В. Малько***. М.: Юрист, 2001. С. 398.

знак равенства между формой непосредственного воздействия права на общественные отношения (правовым регулированием) и опосредованными формами.

Основная заслуга ***А.В. Малько*** состоит в том, что им была определена цель применения правовых средств, образующих механизм правового регулирования, состоящая в устранении препятствий упорядочению общественных отношений[1]. Представляется, что таким фундаментальными препятствиями выступают воля и интересы участников общественных отношений, а, следовательно, устранение препятствий состоит в согласовании воли и интересов всех участников соответствующего общественного отношения, либо подавление воли одного из участников, а так же игнорирование его интересов в случае, когда их реализация не позволяет упорядочить соответствующее общественное отношение. Наиболее общим образом волю можно определить, как способность лица руководить своими действиями[2]. Под интересом понимается стремление субъекта к удовлетворению потребности в определенном благе путем своего или чужого действия (бездействия). При этом благо может носить как материальный, так и духовный (моральный) характер. Значение воли и интереса в праве не однократно становилось предметом научного исследования, особенно в гражданско-правовой науке. Еще акад. ***А.В. Венедиктов*** указывал: *«… «Своя воля» и «свой интерес» – важнейшая черта начал гражданского права. Для начал гражданского права характерно то, что их неотъемлемой чертой являются – как это обосновано в отношении собственности в юридической литературе – «своя воля» и «свой интерес»…»*[3].

---

[1] См., например: Теория государства и права. Курс лекций / под ред. ***Н.И. Матузова, А.В. Малько***. М.: Юрист, 2001. С. 399 - 400.

[2] См., например: Краткий психологический словарь. М., 1985. С. 67.

[3] Гражданское право: учеб.: в 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. ***С.А. Степанова***. М., 2010. С. 23.

Воля и интерес отдельного лица не только являются препятствием в упорядочении общественных отношений. Они есть то главное, что объединяет друг с другом членов гражданского общества в его современном понимании. Воля и интерес отдельного лица не могут реализоваться в отрыве от общественного интереса и общественной воли. С одной стороны, тесная взаимосвязь и взаимозависимость индивидов, а с другой - противоречия между интересами личности и общества. В этом проявляется вся сложность и диалектичность современных представлений о гражданском обществе.

Значение воли и интереса участников общественных отношений как объектов правового воздействия следует отметить особо. К ним мы будем неоднократно возвращаться в настоящем исследовании, поскольку именно преодоление несогласованности воли и интересов отдельных участников общественных отношений есть по нашему глубокому убеждению сущность не только правового регулирования, но и правового воздействия в целом.

Как отмечалось выше учение о механизме правового регулирования получило развитие и в отраслевых юридических науках. Первоначально правовые средства исследовались в рамках гражданско-правовой науки, где рассматривались в качестве юридических способов решения субъектами соответствующих задач, достижения своих целей, реализации интересов[1].

В рамках уголовно-процессуальной науки ***З.З. Зинатуллин*** указывает на перспективность исследований механизма уголовно-процессуального регулирования: *«… эти исследования могли бы существенно повысить уровень познания уголовно-процессуального права, выявить свойства уголовного процесса как специфического правового явления, что, в свою очередь, может иметь прикладное значение, в частности, для повышения*

---

[1] См.: ***Алексеев С.С.*** Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Сов. государство и право. 1987. № 6. С. 14; ***Баршюв НА.*** Имущественные потребности и гражданское право. Саратов, 1987. С. 64; ***Пугинский Б.И.*** Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 87; и др.

эффективности уголовно-процессуального регулирования…»[1]. В связи со значимостью вопроса было предложено «рабочее» определение механизма уголовно-процессуального регулирования, которое, правда, отличается от общетеоретического только тем, что в нем содержится указание на соответствующую отрасль права[2].

В рамках науки уголовного права разработкой проблем механизма правового регулирования занимались ***В.С. Прохоров, Н.М. Кропачев и А.Н. Тарбагаев***[3], а также некоторые другие авторы. Однако, большинство представителей уголовно-правовой науки также держались в рамках, установленных в теории права, рассматривая нормы уголовного права и правоотношения. Существенный вклад в осмысление механизма уголовно-правового регулирования внес ***П.А. Фефелов***, который в 1992 г. на основе общетеоретического понятия механизма правового регулирования предложил определение механизма уголовно-правовой охраны как взаимодействия *«… основных звеньев (элементов) уголовно-правовой системы в процессе осуществления задачи охраны наиболее важных общественных отношений от преступных посягательств…»*[4].

Обращались к исследованию механизма правового регулирования представители административно-правовой[5] и финансово-правовой[1] науки.

---

[1] ***Зинатуллин З.З.*** Понятие и структура механизма уголовно-процессуального регулирования // Проблемы противодействия преступности в современных условиях. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. ***З.Д. Еникеева***. Часть 2. Уфа, 2003. С. 126.

[2] Там же. С. 120.

[3] См.: ***Прохоров В.С., Кропачев Н.М., Тарбагаев А.Н.*** Механизм уголовно-правового регулирования: Норма, правоотношение, ответственность. Красноярск, 1989; ***Кропачев Н.М.*** Уголовно-правовое регулирование: механизм и система. СПб., 1999; и др.

[4] ***Фефелов П.А.*** Механизм уголовно-правовой охраны (основные методологические проблемы). М., 1992. С. 66.

[5] См., например: ***Конин Н.М.*** Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010 г. С. 23 – 26; ***Мелехин А.В.*** Административное

Однако, они также не внесли существенный вклад в понимание механизма правового регулирования, ограничившись адаптацией выводов, сделанных в рамках теории права, для нужд соответствующих отраслевых юридических наук.

Отдельного рассмотрения заслуживают методы правового воздействия, по крайней мере, базисные.

Эффективность правового воздействия в целом и правового регулирования в частности обеспечивается с помощью активных методов влияния на сознание и поведение людей. Наиболее универсальными методами такого влияния являются убеждение и принуждение. При воздействии на сознание людей путем убеждения у человека формируются внутренние моральные стимулы, потребность в правомерном поведении. Принуждение же заставляет граждан изменять свое поведение в угодную для общества сторону путем ограничения отдельных прав и законных интересов лиц, совершивших антиобщественные поступки, а также иных лиц, и направлено на предупреждение правонарушений и обеспечение общественной безопасности.

Убеждение и принуждение выступают в качестве внешних средств воздействия на сознание и поведение людей. При этом убеждение воздействует на поведение людей через воспитание общественно

право Российской Федерации: Курс лекций. М., 2009. С. 41 – 43; ***Немченко О.В.*** Механизм правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами России // Законодательство и экономика. 2010. № 7. С. 43 – 44;и др.

[1] См., например: ***Ерпылева Н.Ю.*** Структура механизма валютного регулирования: правовые основы // Юридическая работа в кредитной организации. 2011. № 3. С. 28 – 29; ***Демин А.В.*** Специализированные нормы в механизме налогово-правового регулирования // Налоги (газета). 2010. № 43; Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / Под ред. ***А.Н. Козырина***. М., 2009. С. 12 – 16; и др.

необходимых внутренних побуждений, стремлений человека, а принуждение – на внутренние побуждения человека через его действия[1].

Специфический характер конкретных мер воздействия, используемых в процессе регулирования общественных отношений, придает качественную определенность как методу убеждения, так и методу принуждения. Благодаря этому удается разграничить данные методы, а следовательно, учитывая их особенности, использовать более целенаправленно и эффективно.

Определяющим методом правового воздействия является метод убеждения, заключающийся в формировании у людей внутреннего осознания необходимости добровольного выполнения предписаний, содержащихся в действующем законодательстве[2]. Однако методы убеждения должны разумно сочетаться с принудительными мерами, поскольку некоторые люди воздержатся от антиобщественного поведения только под страхом наступления негативных последствий персонально для них.

Принуждение традиционно понимается как отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение[3]. Поскольку распоряжение не исполнено, подвластный противопоставил свою волю воле властвующего, последний вынужден, воздействуя на моральную, имущественную, организационную, физическую сферы подвластного, преобразовать его волю и добиться подчинения. В настоящее время и в обозримом будущем государство вынуждено в целях поддержания определенного уровня эффективности правового воздействия использовать принудительные средства. Хотя это не главный, но не менее, чем убеждение, важный и необходимый метод властвования. При этом, если убеждение присуще всем формам правового воздействия, то принуждение – это

---

[1] См.: ***Хайкин Я.З.*** Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. М., 1972. С. 240.

[2] См. например: ***Недбайло П.Е.*** Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 49.

[3] См. например: ***Попов Л.Л., Шергин А.П.*** Управление, гражданин, ответственность. Л., 1975. - С. 13-14; ***Бахрах Д.Н.*** Административная ответственность. М., 1999. С. 3.

специальный метод именно правового регулирования, создающий качественное своеобразие права как социального общеобязательного регулятора. На данное обстоятельство неоднократно указывалось как в отечественной так и зарубежной литературе[1].

Традиционно отечественная правовая наука ставила на первое место убеждение, указывая, что именно оно, воздействуя на сознание людей, создает у них потребность в правомерном поведении[2]. Вместе с тем в последнее время и за рубежом, и в нашей стране прослеживается тенденция преувеличивать эффективность убеждения как средства направлять поведение людей. Пропаганда представляется могучим инструментом. Искусному применению пропаганды приписывается многие поразительные успехи. Как отмечает американский социолог ***Эрик Хоффер***: *«… мы стали бояться слова так же, как меча…»*[3]. «*На самом же деле*, - продолжает он, - *сказочные результаты, приписываемые пропаганде, совсем не похожи на падение стен Иерихона, приписываемое трубным звукам Иисуса Навина. Будь пропаганда сама по себе хотя бы на одну десятую так сильна, как ее изображают, тоталитарные режимы России, Германии, Италии, Испании были бы значительно мягче. Они были бы крикливыми и бесстыдными, но без страшных зверств секретной полиции, без концлагерей, без массового истребления людей. Правда заключается, по-видимому, в том, что одна пропаганда не может насильно овладеть не принимающими ее умами; пропаганда не способна внедрять совершенно новое, а потерявших веру привести к ней не может. Пропаганда проникает в уже открытые умы и утверждает в них не новые мысли, а только оформляет те, которые уже существовали. Умелый пропагандист заставляет кипеть мысли и страсти, бродившие в умах слушателей. Он только отзывается на их сокровенные*

---

[1] См., например: ***Кудрявцев В.Н.*** Право и поведение. М., 1978; ***Сандевуар П.*** Введение в право. М., 1994; и др.

[2] ***Попов Л.Л., Шергин А.П.*** Управление, гражданин, ответственность. С. 7.

[3] ***Хоффер Э.*** Истинноверующий. М, 2001. С. 84.

чувства. Добровольно верить можно заставить только в то, что люди уже «знают» ...»[1].

Не принижая значения убеждения в правовом регулировании, следует признать, что сила права состоит в не меньшей степени как раз в принуждении. Именно оно делает право тем уникальным инструментом воздействия на общественные отношения, коим оно является на протяжении последних нескольких тысяч лет. Отличие права от иных социальных регуляторов, таких как мораль, нравственность, религия и т.п., состоит в его обязательности, которая подкрепляется принуждением. Абсолютно справедливо утверждение ***В.Н. Кудрявцева***, что: *«... право не просто информирует граждан и коллективы о полезных, возможных или вредных для общества формах поведения, не только указывает на одобряемые социальные ценности, но и делает это властным образом, устанавливая правила поведения, которые необходимо исполнять, в том числе под угрозой применения санкций...»*[2]. Сами по себе средства убеждения, как бы ни были привлекательны, не могут удерживать в людях потребность в правомерном поведении, если они утратили убежденность в его необходимости[3]. Поэтому и требуется такой порядок, при котором, если люди утрачивают убежденность в необходимости правомерного поведения, их заставляют вести себя надлежащим образом силой. Обеспечивая законность и правопорядок, государственное принуждение само должно оставаться легитимным, т.е. его меры должны применяться исключительно специально уполномоченными лицами, при этом такие лица не вправе применять принудительные меры, не предусмотренные законом.

В обществе существуют различные виды принуждения. Так, по объекту воздействия различаются психическое, материальное, организационное и физическое принуждение. Последнее может быть

---

[1] Там же. - С. 84-85.

[2] ***Кудрявцев В.Н.*** Право и поведение. С. 127.

[3] См.: ***Ротбард М.*** Власть и рынок: государство и экономика. Челябинск, 2010. С. 18.

направлено как на личность, так и на имущество. Принудительные меры могут применяться к индивидуальным и к коллективным субъектам, в то же время убеждение, предполагающее воздействие на сознание, волю и чувства, может использоваться только в отношении человека. По юридическому характеру следует отличать правовое принуждение – основанное на праве – и неправовое принуждение – право игнорирующее. К сожалению, в настоящее время достаточно часто приходится сталкиваться с примерами последнего (насилие, произвол). Юриста в первую очередь интересует правовое принуждение, которое служит средством охраны правопорядка. В отечественной юридической литературе правовое принуждение характеризуется следующей совокупностью признаков: 1) Структура, пределы, функции правового принуждения определяются потребностями общества в нем. Принуждение не направлено против человека, не выражает антагонистического противоречия между индивидом и обществом. Границы правового принуждения лежат там, где интересы отдельного лица согласуются с интересами общества в целом; 2) Принуждение может считаться правовым только тогда, когда оно основывается на праве и реализуется в соответствии с ним. Правовое принуждение должно подчиняться общим принципам права. Не допускается произвол в деятельности правоприменительных органов. Меры государственного принуждения должны быть справедливы, выражать интересы общества в целом и не ущемлять без необходимости и достаточных оснований интересы отдельного лица; 3) Правовое принуждение применяется на основе строгой регламентации его объема и пределов, нормативного установления оснований, порядка реализации конкретных мер воздействия; 4) Весь процесс применения государственного принуждения предполагает строжайшее соблюдение законности, обеспечиваемой специальным комплексом гарантий, в том числе и правовых. Тем самым обеспечивается охрана прав, свобод и законных интересов отдельных лиц; 5) Назначение правового принуждения состоит в исправлении и перевоспитании

правонарушителей, в предупреждении новых правонарушений, в выявлении и пресечении уже совершенных, в устранении их последствий.

В качестве специально-юридического метода правового воздействия следует указать законность, которая является одной из ключевых правовых категорий. Между тем ее понятие вызывает серьезные споры среди специалистов. В одном случае законность рассматривается слишком широко: в ее понятие включается не только требования по соблюдению, неукоснительному исполнению и правильному применению законов и принятых в соответствии с ними подзаконных актов, но и сама законодательная деятельность государства и сами законы[1]. Действительно, законность самым непосредственным образом связана с законами и законодательной деятельностью. Как справедливо указывает ***Д.А. Керимов***: *«Реализацию законов на основе требований законности нельзя себе представить при отсутствии самих законов, равно как и законодательная деятельность потеряла бы какой-либо смысл, если бы созданные в результате этой деятельности законы не реализовывались в жизнь»*[2]. Законы и принятые в соответствии с ними подзаконные акты в своей совокупности образуют основу законности, но не тождественны ей и не являются ее элементами. Требования законности распространяются не только на процесс реализации законов, но и на законотворчество. Законность это не только *«… неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями…»* [3]. Реализация рассматриваемого метода правового воздействия предполагает соответствие самих законов уровню социально-экономического развития страны, реальным ресурсам общества. Требования законности распространяются и на

---

[1] См., например: ***Тагиев А.С.*** Законность как принцип механизма правового регулирования экономики // Гражданин и право. 2001. № 9. С. 37.

[2] ***Керимов Д.А.*** Методология права. М., 2000. С. 493.

[3] Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 101.

другие стороны законодательной деятельности, например: установление верховенства закона в правовой системе, последовательное соподчинение правовых актов по их юридической силе и сфере реализации, своевременность принятия новых нормативных правовых актов, изменение, уточнение и отмена действующих и т.п. Многие из названных требований законности находят свое выражение в самих законах. Однако, как отмечалось, тесная связь законотворчества, закона и законности как явлений близких и взаимообусловленных, тем не менее, не позволяет их отождествлять.

Определение законности как метода правового воздействия, как требования точного и неуклонного соблюдения действующего законодательства хотя и имеет под собой основание, но в целом освещает рассматриваемое явление только с одной стороны, т.е. объясняет его не в полной мере. Законность в современных условиях как самостоятельное, сложное социально-правовое явление есть конкретно-историческое состояние правомерности, поддерживаемое как в самом законодательном материале, так и в процессе его реализации. Ключевым моментом в понятии законности является категория правомерности. Данная категория может быть объяснена как сообразность субъективных прав, отраженных и закрепленных в действующем законодательстве, с самими правилами и принципами реализации общественных отношений. Правомерность охватывает, конечно, и сферу действующего законодательства; здесь она отражает сообразность между самим законодательством и социальной природой самого права, а также упорядоченность в самой системе законодательства.

В теории права выделяется также такие методы как координация и субординация, в своих трудах советского периода ***С.С. Алексеев*** называет их исходными [1]. Метод субординации предполагает централизованное, императивное регулирование, при котором правовое воздействие осуществляется на властно-императивных началах, взаимное положение

[1] См., например: ***Алексеев С.С.*** Теория права. М., 1995. С. 224.

участников правоотношений характеризуется через власть-подчинение. Координация предполагает децентрализованное, диспозитивное регулирование, при котором происходит согласование воли и интересов участников, на ее реализацию влияет их правовая активность. Сущностной для данного метода является автономия воли сторон. В той или иной степени указанные исходные методы характерны как для публичного, так и частного права. На их основе формируется соответственно императивность и диспозитивность права.

Сейчас следует вернуться к одному из утверждений, сделанных выше. Именно преодоление несогласованности воли и интересов отдельных участников общественных отношений есть по нашему глубокому убеждению сущность не только правового регулирования, но и правового воздействия в целом. Анализ отечественной и во многом зарубежной юридической литературы позволяет констатировать, что большинство рассуждений о сущности правового регулирования и правового воздействия сводятся к отрицанию воли подвластного и внешнему воздействию на его поведение, т.е., главным образом, рассматривается принудительный аспект правового воздействия. Исключение традиционно составляет гражданско-правовая наука, которая в силу предмета и метода гражданско-правового регулирования вынуждена исследовать не только волю, но и интерес.

В настоящем исследовании ни в коем случае не отрицается значение правового принуждения, координации и субординации как основополагающих методов правового воздействия. Более того, мы полностью согласны с теми авторами, которые указывают на принуждение как на сущностный признак права. Однако, следует отметить, что право не может и недолжно ограничиваться исключительно подавлением и игнорированием воли участников общественных отношений. Ему могут и должны быть присущи такие конструкции и механизмы, которые позволяли бы обеспечить согласование их интересов.

Анализ традиционных для отечественной юридической науки

концепций правового воздействия на общественные отношения, а также выводов и предложений зарубежных юристов, взглядов представителей смежных наук (философия, экономика, финансы и кредит, социология, политология и др.) дает возможность прийти к выводу о том, что современные условия развития нашего общества не позволяют ограничиться только принуждением. Оно предполагает реализацию линейных взаимосвязей, которыми характеризовалось наше государство в советский и дореволюционный периоды, поскольку полностью соответствовало вертикально-иерархической модели. Первоначальной основой этой модели, реализованной в Российской империи, а в дальнейшем унаследованной и Советским Союзом, являлись взгляды Лейбница о регулярном государстве[1]. Современное российское общество и государство не могут ограничиваться традиционными линейными моделями (начальник – подчиненный, контролирующий – контролируемый, властвующий – подвластный). Переход от административно-командной системы хозяйствования к рыночным механизмам, внедрение в систему государственных органов принципа разделения властей обусловили необходимость построения механизмов не только вертикально-иерархических линейных связей, но и горизонтально-интегрированных нелинейных.

Необходимость построения последних обуславливает существование, на ряду с основными методами правового воздействия, такими как убеждение, принуждение и др., специального косвенного метода правового воздействия на общественные отношения, при реализации которого осуществляется согласование ведомственных интересов отдельных государственных органов с общегосударственными и общественными интересами, а также интересами отдельных лиц через создание и функционирование специальных структур (институтов гражданского общества). Это концептуально иной метод воздействия, который, как

[1] См., например: ***Герье В. И.*** Лейбниц и его век: Отношения Лейбница к России и Петру Великому. СПб., 2008.

правило, применяется в неиерархических системах.

§ 2.2. Косвенные (опосредованные) правовые отношения как специфическое средство правового воздействия государства на общественные отношения

Обращение в современном научном исследовании к вопросу форм и средств воздействия государства на общественные отношения неизбежно выводит на анализ проблем взаимодействия государства и гражданского общества. Эта проблематика актуальна и интересна для современной науки и выходит за рамки юридической науки, требует более высокого уровня абстрагирования – философского анализа.

Понятия «правовое государство», «гражданское общество», активно используемые в современном обществоведении, могут быть развернуты и в аспекте исследования форм и средства взаимодействия государства и общества, механизмов воздействия государства на общественные отношения, в том числе косвенного (опосредованного) правового отношения.

Представления о гражданском обществе появились не сегодня. Впервые термин «гражданское общество» был введен ***Гегелем*** в его работе «Философия права»[1], для которого гражданское общество – это, прежде всего, совокупность потребностей, а также религия, семья, сословия, государственное устройство, право, мораль, долг, культура, образование[2].

Современный подход существенно отличается от классического *гегелевского*. Одно из основных его положений состоит в том, что переход к новому порядку (социальная революция) происходит, не через разрушение старого революционными методами, а качественно иным путем. Принцип согласования интересов, сотрудничества всех участников политического

---

[1] ***Гегель Г.В.Ф.*** Философия права. М., 1990.

[2] ***Гегель Г.В.Ф.*** Философия права. М., 1990. С. 167 – 169.

процесса при постоянном стремлении добиваться баланса интересов. Линейное воздействие должно постепенно смениться системой косвенных (опосредованных) отношений, в том числе и в правовом аспекте.

Учение о гражданском обществе исходит из того, что ключевым фактором общественных отношений следует рассматривать интерес, который является тем, что объединяет всех в единое целое – общество[1]. Интерес личный, ради оптимизации удовлетворения которого индивиды объединились, обусловил появление общественного интереса, интереса коллективного субъекта, направляющего деятельность государства, стимулирующего использование специфического средства правового воздействия – косвенное (опосредованное) правовое отношение. С одной стороны, тесная взаимосвязь и взаимозависимость индивидов, а с другой - противоречия между интересами личности и общества. В этом проявляется вся сложность и диалектичность современных общественных отношений, что, безусловно, должно стать предметом активных научных исследований, направленных на актуализацию представлений о гражданском обществе как определенной стадии общественного развития, состояния равновесия политических сил.

«Интерес» понятие полиаспектное, т.е. включающее некоторое множество значений. В юридической науке оно традиционно становилось предметом рассмотрения для представителей общей теории права, международного и конституционного права, цивилистической и процессуальной наук. Административисты, как правило, если и рассматривали его, то фрагментарно, в контексте какой-либо иной тематики. Однако, в современных условиях, данное понятие требует своего осмысления в том числе и в рамках науки административного права.

Начать необходимо с того, что сам термин «интерес» упоминается как в Конституции РФ, так и в отраслевом законодательстве, в первую очередь, в

---

[1] См.: ***Емельянов А.А.*** Гражданское общество: исторические корни и сущность, перспективы развития: Дис. ... канд. филос. наук. М, 1993. С. 61.

гражданском и гражданском процессуальном. На конституционном уровне интерес упоминается наряду с права граждан. При этом данные правовые категории практически всегда идут в неразрывной связи, которая обуславливает научный интерес к соотношению данных понятий. Что касается понятия субъективного права, то, его содержание, как на легальном, так и доктринальном уровнях, будучи давно разработанным, не вызывает принципиальных затруднений. В тоже время определение «интереса» явно лишено в праве подобной конкретизации. Более того, до настоящего времени специально юридическое значение рассматриваемого понятия не находило своего отражения в специальных энциклопедиях и словарях. Так, в Российской юридической энциклопедии[1] и Юридической энциклопедии[2] отсутствует какая-либо статья, посвященная интересу. Между тем речь идет не об абстрактной юридической конструкции, а о понятии, которое лежит в основе актов международного права и национального законодательства.

Применительно к специально юридическому пониманию интереса в праве, следует выделить две основные модели: материально-правовую и процессуально-правовую[3].

Представителями материально-правовой концепции интереса в праве являются преимущественно представители цивилистической науки: ***В.П. Грибанов, Г.А. Свердлык, Д.М. Чечот***[4]. Интерес в праве в соответствии с материально-правовой моделью возникает в связи с действием нормы материального права, получая от нее прямую или косвенную охрану.

---

[1] Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. ***А.Я. Сухарев***. М.: Инфра-М, 1999.

[2] Юридическая энциклопедия / под общей ред. академика ***Б.Н. Топорнина***. М.: Юристъ, 2001.

[3] ***Кляус Н.В.*** Теоретические направления понимания законного интереса // Вестник Омского университета. 2003. № 3. С. 132.

[4] ***Грибанов В.П.*** Осуществление и защита гражданских прав. М., 2001. С. 239 - 240; ***Свердлык Г.А.*** Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Свердловск, 1980. С. 66; ***Чечот Д.М.*** Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 43.

Поэтому обращение субъекта в суд приобретает для него именно материально-правовое значение.

Процессуально-правовая модель интереса развивается представителями гражданско-процессуальной науки: ***М.А. Гурвич, Р.Е. Гукасян, В.В. Бутнев***[1]. Она предполагает отрицание закрепления интересов субъектов права в материально-правовых нормах. Таким образом, указанные исследователи приходят к выводу, что *«…интересы охраняются не нормой материального права, а лишь нормой процессуальной…»*[2]. В этой связи ***Н.В. Кляус*** отмечает, что *«…интересы как разнообразные объективно существующие либо не противоречащие нормам права и (или) общеправовым принципам социальные потребности, гарантируемые их обладателю с помощью правовых средств реализации, а также путем предоставления ему (или иным уполномоченным лицам) права обратиться за защитой в соответствующие компетентные органы в целях их принудительного удовлетворения…»*[3].

С процессуалистами соглашаются представители общей теории права. Так, ***А.В. Малько,*** разрабатывая собственную концепцию механизма правового регулирования, определяет интерес в праве как отраженное в объективном праве, либо вытекающее из его общего смысла и в определенной степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих

---

[1] ***Гурвич М.А.*** Гражданские правоотношения и процессуальные действия // Труды ВЮЗИ. М., 1965. Т. 3. С. 83, 86; ***Гукасян Р.Е.*** Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве: Автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 1971. С. 8; ***Бутнев В.В.*** Охраняемый законом интерес: понятие и механизм защиты // Вопросы теории охраняемых законом интересов. Ярославль, 1990. С. 11.

[2] ***Кляус Н.В.*** Указанное соч. С. 132.

[3] Там же. С. 133.

потребностей, не противоречащих общественным[1]. Далее он указывает также на то, что интерес в праве рассматривается в качестве простой правовой дозволенности, имеющей характер стремления, в которой отсутствует указание действовать строго зафиксированным в законе образом и требовать соответствующего поведения от других лиц, и которая не обеспечена конкретной юридической обязанностью[2].

В научной среде разгорелась дискуссия относительно того, чем выступает субъективное право по отношению к интересу. Были выдвинуты идеи о том, что целью субъективного права является реализация интереса, соответственно право есть ни что иное как юридическое средство реализации интереса. Однако нужно учитывать, что даже в таком понимании часть интересов существует автономно от субъективных прав. При этом некоторые интересы в процессе их реализации преобразуются в субъективные права. Также такое преобразование может происходить в процессе совершенствования действующего законодательства. Необходимо также учитывать, что в юридической литературе субъективное право признается в качестве меры возможного поведения[3]. При этом отмечается, что субъективное право – это создаваемая и гарантируемая государством через правовые нормы особая юридическая возможность действовать, позволяющая субъекту (как носителю этой возможности) вести себя определенным образом, требовать соответствующего поведения от других лиц, пользоваться определенным социальным благом, обращаться в случае необходимости к компетентным органам государства за их охраной – в целях удовлетворения личных интересов и потребностей, не противоречащих

---

[1] ***Малько А.В.*** Основы теории законных интересов // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 66.

[2] Там же. С. 68.

[3] См., например: ***Алексеев С.С.*** Право: Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 122.

общественным интересам и потребностям других лиц[1]. Если сущность субъективного права заключается в юридически гарантированной и обеспеченной обязанностями других лиц возможности, то сущность интереса – в простой дозволенности определенного поведения. Это своеобразное *«усеченное право»*[2].

Принимая во внимание изложенные научные позиции, а также на основе структурно-функционального анализа действующего законодательства и практики его применения допустимым представляется выделение двух основных значений понятия «интерес»: специально юридическое и социологическое.

Первое из них характеризует роль и место интереса в механизме правового регулирования. На основе признаков, его образующих, представляется допустимым следующее доктринальное определение интереса. Под интересом в специально юридическом смысле следует понимать юридическое дозволение реализовать стремление субъекта права к удовлетворению потребности в определенном благе путем своего или чужого поведения, гарантированное государственным принуждением в случае обращения за его охраной. При этом интерес в праве, как правило, не обеспечен определенной юридической обязанностью других лиц, а благо может носить имущественный, организационный или духовный характер.

Рассматривая интерес в специально юридическом смысле, следует выделить две его разновидности: предполагаемый и действительный (охраняемый законом). Первый формируется в сознании субъекта права, и его невозможно нарушить, так как никто о нем не знает. Он может быть нарушен только при попытке его реализовать. Второй обеспечивается государственным принуждением на случай его нарушения. Даже если субъект не выразит намерения воспользоваться таким интересом,

---

[1] См.: ***Матузов Н.И.*** Личность. Правда. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 145.

[2] ***Малько А.В.*** Указанное соч. С. 67.

государство обеспечивает его правовую охрану. Главным образом здесь идет речь о публичных интересах, обладателями которых является неопределенный круг лиц. Такой интерес может составлять содержание охранительного правоотношения и обеспечиваться субъективной обязанностью определенного лица.

Интерес в специально юридическом смысле может иметь как материально-правовую, так и процессуально-правовую природу, т.е. быть связанными с материальными или процессуальными правоотношениями.

Также при рассмотрении интересов в специально-юридическом смысле обоснованной представляется их классификация на частные, публичные и частно-публичные. Частный интерес предполагает правовую дозволенность определенному лицу реализовать свое стремление в удовлетворении соответствующей потребности. Публичный интерес направлен на защиту (связан с реализацией) юридических стремлений неопределенного круга лиц (народа, нации, населения, общества и т.п.). Частно-публичный интерес предполагает охрану или реализацию публичного интереса через охрану или реализацию интереса конкретного лица, при условии их совпадения. Когда интересы неопределенного круга лиц реализуются конкретным лицом и при этом возникают затруднения, связанные с противодействием других лиц, не обладающих данными интересами, – это свидетельствует о нарушении частно-публичного интереса. Представляет интерес позиция Конституционного суда Российской Федерации о сочетании частных и публичных интересов, нашедшая свое закрепление в Постановлении от 29 ноября 2004 г. № 17-П: *«… В силу взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 3 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации избирательные права как права субъективные выступают в качестве элемента конституционного статуса избирателя, вместе с тем они являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и*

публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти …»[1].

В социологии интерес обычно определяется либо через потребность, либо через ценность[2]. В таком определении нет противоречия, поскольку существует диалектическое единство между понятиями потребность, интерес, ценность. Осознанная потребность порождает интерес, а разделенный в обществе или социальной группе интерес становится ценностью.

Для настоящего исследования актуальны оба значения термина «интерес», поскольку они должны в совокупности учитываться при реализации метода косвенного (опосредованного) административно-правового воздействия на общественные отношения.

Возвращаясь к рассмотрению гражданского общества, необходимо подчеркнуть его диалектическое единство с частной собственностью. Историческая практика и реалии сегодняшнего дня подтверждают ошибочность безоговорочного утверждения авторов «Манифеста Коммунистической партии» о том, что главным условием освобождения трудящихся является уничтожение частной собственности. Только собственность обеспечивает необходимый уровень свободы человека, выступает одним из элементов, гарантирующих его личное развитие и развитие социальных связей, которые опосредуют гражданское общество.

Постепенно вопрос о гражданском обществе превратился в вопрос о наиболее целесообразном, разумном устройстве человеческой жизни. При всех различиях мнений, большинство философов, экономистов и юристов сходится в том, что государство не должно претендовать на роль единственного собственника, организатора и координатора. Оно не должно держать в своих руках все общественные взаимосвязи. Отчуждение от

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 49. Ст. 4948.

[2] См., например: ***Здравомыслов А.Г.*** Интерес // Философский энциклопедический словарь. М., 1982. С. 213 – 214.

собственности неприемлемо для личности, так как отрывает человека от его жизненной базы. Личность признается лицом, т.е. членом гражданского общества в тот момент, когда становиться собственником[1]. Гражданское общество – это не то общество, которое просто состоит из граждан. Это – то общество, которое создаёт необходимые условия для граждан, позволяет сформировать им имущественную основу своего существования.

Одним из наиболее дискуссионных в современной гуманитарной науке является вопрос об изменившейся роли государства в системе современных общественных отношений. Традиционный политический либерализма рассматривает государство как неизбежное зло. Государство ограничивает свободу, плодит агрессию, бедность, социальные пороки, а гражданское общество выступает за свободу и против агрессии, оно заботится о бедных и обездоленных. Господствующий в настоящее время политический либерализм исходит из того, что государственное регулирование должно сводиться к минимуму: охрана внешних границ, борьба с нарушениями правопорядка и с преступностью, создание условий для беспрепятственной деятельности индивидуальных и коллективных собственников. Государство должно помогать вести общие дела и при этом не мешать «естественному» ходу экономической жизни. Обязанности граждан при таком представлении сводятся лишь к исполнению законов и уплате налогов. В такой общественной системе нет места «вертикали власти», её заменяют горизонтальные отношения, основанные на взаимной выгоде. В юридическом аспекте, основанием для взаимодействия такого гражданского общества и государства служит принцип *«разрешено всё, что не запрещено законом»*. Либеральный лозунг *«laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-mete» («не вмешивайтесь, дайте дорогу, мир идет сам по себе»*) выражает суть либеральной философии. Ее сторонники настаивают на том, что гражданское общество – это общество деполитизированное и

[1] См.: ***Емельянов А.А.*** Указ. соч. С. 117.

деидеологизированное. Это означает, что могут быть разные взгляды и разная политика, но не может быть идеологического монополизма. Ни одна теория не может претендовать на исключительность, не имеет права проповедовать *«истину в последней инстанции»*, не может считаться единственно верной и непогрешимой[1].

Следует отметить, что некоторые представители современного либерализма начали прямо указывать на порочность так называемого «классического» подхода к определению роли и места государства: *«Тот факт, что, двигаясь в этом направлении, следует рассматривать государство как понимаемое традиционно, со всеми его хорошо знакомыми суверенными правами, может быть оспорен. Эти суверенные права включают в себя, прежде всего, право вести войну как следование государственной политике - ведение политики иными средствами по* ***Клаузевицу*** *– с целями, продиктованными рациональными благоразумными государственными интересами. Во-вторых, сюда относится право государства вести себя так, как оно хочет, по отношению к своему народу внутри своих границ»*[2]. Рассуждая подобным образом, ***Ролз*** анализирует причины потери актуальности таких положений о государстве, первой из которых является изменившаяся социально-экономическая ситуация. В условиях, когда ключевым для определения роли государства являлся анализ реальных условий развития общества («домашнее общество»), которое

---

[1] В настоящее время пришло понимание того, что отрицание всякой идеологии есть тоже идеология, причём небезопасная для общества. Особенно хочется отметить, что в последнее время стали проявляться тенденции к признанию идей гуманизма и прогрессивного развития, согласования интересов всех политических сил, поддержания социального равновесия, что создает основания для актуализации теоретического и практического развития теории косвенных (опосредованных) правоотношений. Поскольку гражданское общество в основе своей суть многообразие и плюрализм, то и воздействие на него со стороны государства должно основываться на вариативности и многообразии форм и методов.

[2] ***Ролз Дж.*** Право народов (лекция) // Вопросы философии. 2006. № 9. С. 87.

рассматривается *«… как закрытое, так как мы абстрагируемся от отношений с другими обществами…»*[1]. Далее ***Ролз*** вскрывает противоречие между принципом внутренней («домашней») справедливости, реализуемыми полицейскими силами для поддержания внутреннего порядка, и самим правом народа, которое не поддерживается этим принципом. Так и реализация права народа вступит в противоречие с принципом «домашней» справедливости, *«…ограничивая внутренний суверенитет государства, его право вести себя так, как оно хочет, по отношению к своему народу внутри своих границ…»*[2].

Таким образом, из рассуждений ***Ролза*** следует, что *«… правительство как политическая организация своего народа не является, как было до того, источником своих прав. Право правительства на войну, каким бы оно ни было, возможно только как приемлемое в рамках рационального права народов. Предполагая существование правительства как субъекта, посредством которого народ внутренне организован с помощью институтов справедливости, мы не предрешаем этих вопросов. Мы должны переформулировать суверенные права в свете рационального права народов и избавиться от права на войну и права на внутреннюю автономию, которые являлись правами (позитивного) международного права в течение двух с половиной веков после Тридцатилетней войны, как часть классической международной системы…»*[3]. Здесь следует оговориться, что позиции ***Ролза***, связанные с обоснованием глобализации современного общества, не имеют отношения к настоящему исследованию. В цитируемой работе нам интересен его подход к взаимоотношению государства и гражданского общества. ***Ролз*** фактически уходит от традиционного для либерализма их противопоставления, указывая на общество как источник прав государства.

---

[1] Там же.

[2] Там же. С. 88.

[3] Там же.

Тем не менее, идеал гражданского общества – это открытая, демократическая, антитоталитарная, саморазвивающаяся система общественных отношений. Такой идеал не совместим с централизованным императивным экономическим планированием, директивным распределением, навязыванием сверху образцов жизни и деятельности. Рыночная экономика в таком идеальном обществе призвана работать как самоорганизующаяся система, а государство имеет право лишь наблюдать за ней и участвовать в её совершенствовании. Отсюда и активная политика начала 90-х годов на «разгосударствление», «дерегулирование», дезинтеграцию, демонополизацию.

Однако, исторический опыт России конца 80-х – 90-х годов прошлого века позволяет отказаться от такого подхода к определению роли и места государства в гражданском обществе. Последствием осмысления пагубных последствия полного устранения государства от управления экономикой стало признание необходимости государственного участия (в первую очередь в форме регулирования) в экономической жизни общества. При этом считается, что государственное регулирование экономики возможно только экономическими методами: через общие приоритеты и ориентиры, через налоги, кредиты, тарифы, пошлины, через создание рабочих мест и сохранение макроэкономической стабильности. Признаются недопустимыми приказные, волевые и другие «нерыночные» средства. Постепенное понимание того, что современное государство не может уподобиться роли бесстрастного «регулировщика уличного движения» или «ночного сторожа», привело к признанию необходимости прямого и опосредованного государственного участия в сферах образования, науки, культуры, здравоохранения, социальной сферы, формирования и реализации

эффективной социально-экономической политики, предполагающей не только краткосрочное, но и среднесрочное и стратегическое планирование[1].

Современное обществоведение не отрицает, а наоборот указывает на ключевую роль в развитии общества фактора государственной социально-экономической политики. Именно реализация такой политики является основным вектором взаимодействия гражданского общества и государства. При этом в действительно научном исследовании необходимо максимально исключить анализ факторов, связанных с личностью конкретного человека. Он, какое бы положение в обществе не занимал, должен быть поставлен в такие условия, что бы его деятельность способствовала консолидации и развитию общества. Право, в этой связи, становится одним из основных инструментов создания таких условий, обеспечивая формализацию прямых и обратных связей внутри государства, а также между государством и гражданским обществом.

Одной из форм таких связей выступают косвенные (опосредованные) правовые отношения, обеспечивая нелинейное воздействие государства на общественные отношения через институты гражданского общества. В связи с этим последние могут и должны рассматриваться не только как инструменты контроля гражданского общества за деятельностью государства, но и как средства властного воздействия государства на общественные отношения.

Следует отметить, что теория косвенных (опосредованных) правовых отношений для отечественного права не является чем-то принципиально новым. Ее корни уходят далеко в историю нашей страны. Еще раннему

---

[1] Следует отметить, что бюджетно-правовая политика в Российской Федерации последние десять лет была направлена на интеграцию бюджетного процесса и среднесрочного социально-экономического планирования. Об этом свидетельствует включение в бюджетное законодательство понятия «плановый период», включающий два последующих за бюджетным года. В июле 2014 года был сделан следующий шаг в этом направлении – восстановлено пятилетнее социально-экономическое планирование (В России вводятся «плановые» пятилетки // Известия от 7 июля 2014 года.

Московскому государству был известен институт целовальников [1], своеобразный прообраз рассматриваемой теории. Историко-юридический анализ этих институтов в политической системе России может стать предметом самостоятельного исследования, актуальность и своевременность которого обусловлена интересным опытом использования косвенных (опосредованных) отношений.

Необходимость в косвенных (опосредованных) правовых отношениях возникает в случае, когда традиционные системные связи – прямые, включающие линейное властное воздействие (отношения «начальник – подчиненный») и линейное функциональное воздействие (отношения «контролирующий – контролируемый») не могут быть эффективно применены. Конструкция косвенных (опосредованных) правовых отношений позволяет при сохранении установленного Конституцией РФ уровня самостоятельности органам государства формировать эффективно функционирующую систему отношений для достижения определенного баланса ведомственных интересов и их адаптации общегосударственным. Это концептуально иная форма государственного воздействия на общественные отношения, которая, как правило, применяется в неиерархических системах.

По авторскому мнению, характерными чертами косвенных (опосредованных) правовых отношений являются: 1) косвенный способ воздействия государственных органов на общественные отношения осуществляется через третью организационную структуру (как правило, институт гражданского общества); 2) степень властного воздействия

---

[1] См., например: ***Милюков П.Н.*** Спорные вопросы финансовой истории Московского государства: рецензия на сочинение ***А.С. Лаппо-Данилевскаго*** «Организация прямого облажения в Московском государстве». Спб., 1896; ***Карамзин Н.М.*** История государства Российского. Том 9. М. 1987. С. 289; ***Градовский А.Д***. История местного управления в России. Том I. Спб., 1868; ***Чичерин Б***. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856.

определяется с помощью установления компетенций для такой структуры; 3) косвенная форма воздействия государственных органов на общественные отношения осуществляется путем делегирования представителей соответствующих органов в данную структуру; 4) количество делегированных представителей прямо пропорционально непосредственной компетенции соответствующего государственного органа.

Косвенные (опосредованные) правовые отношения, характеризующие уровень прозрачности деятельности государственных органов, способствуют повышению эффективности реализации организационно-контрольной функции.

В настоящее время форма косвенного государственного воздействия на общественные отношения приобрела распространение в сфере финансов и экономики. Однако, не следует искусственно устанавливать рамки применения форм и методов косвенного воздействия, если известная степень эффективности прямых воздействий заметно ниже. Сферы осуществления косвенных правоотношений не должны ограничиваться применением исключительно в финансово-экономическом пространстве общественных отношений. Предлагаемая модель является универсальной конструкцией и может быть успешно использована при создании сложных неиерархических систем для обеспечения устойчиво функционирующих системных отношений между независимыми друг от друга органами государственной власти и институтами гражданского общества.

ГЛАВА 3. Деятельность государственных органов как реализация их правового статуса

§ 3.1. Современная модель государства и административно-правовой статус его органов

Государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях: законодательства, правореализации, правосудия. Она не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу, в противном случае возникают не просто условия для формирования антидемократического тоталитарного режима, главное, в этом случае государство утрачивает общественную основу, становится неспособным решать стоящие пред ним задачи. Современная система разделения властей: законодательная, исполнительная, судебная, только одна из возможных разновидностей более общей модели – системы сдержек и противовесов. Любое известное истории устойчивое государство строилось именно по этой модели: в Риме – магистраты и трибуны; в феодальном обществе – сословное представительство; в СССР - партия, советы, исполкомы. Только такая конструкция обеспечивает эффективное взаимодействие общества и государства, не позволяет последнему отрываться от первого, игнорировать реальные общественные интересы. При этом государственная власть должна строиться на основе определенной функционально-компетенционной специализации, не нарушающей, однако, ее принципиального единства[1]. В результате создание баланса сил образует необходимый уровень устойчивости, который, с одной стороны, способствует развитию, с другой − обеспечивает целесообразный консерватизм.

Согласно действующей Конституции государственная власть в Российской Федерации осуществляется через три ветви, а именно: законодательную, исполнительную, судебную. Президент РФ находится над

---

[1] ***Зайцева Т.А.*** Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Дис. … канд. юрид. наук. 2001. С. 16.

ними. Основу государственного управления образует исполнительная власть, которая является самой большой ветвью государственной власти[1], но не все государственные органы, реализующие исполнительно-распорядительные полномочия, непосредственно входят в состав исполнительной ветви власти. Для глубокого понимания сложности формирования системы исполнительно-распорядительных органов государства целесообразно начать рассмотрение с деятельности органов государственной власти общей компетенции в сфере экономики и финансов.

Деятельность **представительных органов государственной власти** (Федеральное собрание на уровне федерального центра и представительные органы субъектов Федерации) неразрывно связана с государственным управлением в сфере экономики и финансов, она имеет существенное значение, так как согласно ст. 106 Конституции РФ законы по вопросам: а) федерального бюджета; б) федеральных налогов и сборов; в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии наряду с другими важными вопросами подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации, и они должны быть приняты Государственной Думой в форме федерального закона. Данная конституционная норма придает особую значимость законам, регулирующим экономическую и финансовую сферы.

Вопросы, связанные с установлением общих принципов налогообложения в Российской Федерации (п. «и» ст.72 Конституции РФ), относятся к совместному ведению федерального и регионального уровней власти. Полномочия законодательных органов всех уровней власти в области налогов занимают особое место, так как научно обоснованная, стабильная и эффективная налоговая политика является необходимым условием для устойчивого развития экономики.

Президент Российской Федерации обладает исключительными

---

[1] См.: ***Бахрах Д.Н.*** Административное право России: Учебник. М., 2009. С. 10.

полномочиями общего характера, связанными с экономической и финансовой сферами: им издаются указы а этой области; регулируются вопросы, связанные с формированием и деятельностью исполнительных органов государственной власти, а также исполнительно-распорядительных органов государства, не входящих в состав исполнительной ветви власти (например, Центрального банка Российской Федерации). Президент РФ играет ключевую роль в формировании и функционировании всего государственного механизма. Он практически формирует все федеральные органы, осуществляющие государственное управление в сфере экономики и финансов.

Справедливо отмечается, что *«... согласование Президентом с Государственной Думой назначения Председателя Правительства Российской Федерации имеет формально-процедурный характер...»* [1]. Президент РФ по отношению к федеральному Правительству решает судьбоносные вопросы: формирует его, принимает или отклоняет отставку Правительства РФ, определяя внешнюю и внутреннюю политику, существенным образом влияет на его деятельность, носящую стратегический характер. Более того, Президент РФ формирует исполнительные органы в области экономики и финансов по представлению Председателя Правительства РФ непосредственно и без согласования с Государственной Думой.

Президент РФ имеет право отменить постановление, распоряжение Правительства РФ (п.9 ст. 115 Конституции РФ). Он вправе приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (п. 2 ст. 85 Конституции РФ). Надо заметить, что Президент РФ также оказывает большое влияние на формирование государственных органов, не входящих в структуру органов исполнительной власти, таких как Банк России.

---

[1] ***Алехин А.П., Козлов Ю.М.*** Административное право РФ. М., 1994. Ч. 1. С. 116.

В соответствии с п. «г», «д», «е» ст. 84 Конституции РФ, Президент РФ вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы, обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

На начальных этапах формирования рыночных отношений, когда еще не было ряда важнейших законов, президентские указы сыграли фундаментальную роль в процессе становления рыночной экономики и современной финансовой системы, они также способствовали обеспечению единой государственной социально-экономической и финансовой политики, так как были обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (п. 2 ст. 90 Конституции РФ). Указы Президента РФ в законотворческом процессе, с одной стороны, являлись направляющим фактором в развитии рыночной экономики и финансовой системы, с другой − служили практической основой для защиты интересов граждан и общества в процессе их становления (например, валютное регулирование призвано воздействовать посредством установленных юридических форм и средств на поведение определенных субъектов − участников валютных правоотношений при осуществлении ими операций с валютными ценностями, и реализуется в интересах граждан, государства и общества в целом с позиций национальной безопасности)[1]. При этом под интересами общества и государства в данном случае следует понимать, прежде всего, «содействие достижению устойчивости экономического роста, занятости, сдерживанию инфляции, поддержанию равновесия платежного баланса, укреплению позиций России на международной арене, мировом рынке»[2], но можно привести примеры,

---

[1] См.: О концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. №24 // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

[2] ***Неверова Н.В.*** Валютный контроль в деятельности учреждений Банка России: правовое регулирование и опыт правоприменения / Под ред. ***Е.В. Покачаловой***. Саратов, 2003. С.8; ***Константинов Ю.*** Валютная политика России в аспекте экономического роста //

когда указы Президента РФ не полностью находили развитие в законотворческом процессе. Так, Указ «О доверительной собственности (трасте)» от 24 декабря 1993 года №2296[1] не поучил своего законодательного продолжения, более того, вызвал серьезную критику особенно в среде цивилистов, т.к. не вписывался в отечественную правовую систему, был некритично заимствован из англо-саксонского права[2].

Указы Президента РФ направляют законодательные органы в законотворческом процессе, обеспечивают принятие более оптимальных решений, позволяя учитывать все положительные и отрицательные отзывы на период действия соответствующего указа.

Президент Российской Федерации указами устанавливает структуру органов исполнительной власти, тем самым формируя структуру исполнительных органов в области экономики и финансов.

Правительство Российской Федерации как орган общей компетенции осуществляет исполнительную власть. Правовой статус Правительства РФ определяется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» и федеральными законами. Правительство РФ подчиняется Президенту Российской Федерации. Правительство РФ включает в себя Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Полномочия Правительства РФ в области экономики и финансов определены Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ. С помощью постановлений и распоряжений Правительство РФ реализует свои полномочия, обеспечивая исполнение соответствующих решений и реализацию внутренней и внешней политики.

Аналитический банковский журнал. 2001. №8(75). С. 5.

[1] См.: Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1994. №1.

[2] См., например: ***Ахметьянова З.А.*** Вещное право: Учебник. М.: Статут, 2011. С. 71 – 73.

На конституционном уровне установлены следующие полномочия Правительства РФ в сфере экономики и финансов: а) разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; б) представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета; в) обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной финансовой, кредитной и денежной политики.

В п. 3. ст. 104 Конституции РФ устанавливается, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ. Ст. 106 Конституции предписывает Совету Федерации рассматривать в обязательном порядке принятые в Государственной Думе федеральные законы по вопросам федерального бюджета.

Полномочия Правительства РФ в сфере экономики и финансов конкретизируются в ст. 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ[1]. Кроме вышеуказанных полномочий, Правительство РФ выполняет следующие функции: разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; осуществляет в соответствии с законодательством РФ валютное регулирование и валютный контроль; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой

[1] См.: Российская газета. 1997, 23 дек. № 245.

политики цен. Кроме того, совместно с Банком России Правительство РФ разрабатывает и реализует единую государственную денежно-кредитную политику (п. 1 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке РФ» от 27.07.2002 № 86-ФЗ)[1]. В то же время п. 2 ст. 75 Конституции РФ устанавливает, что защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Согласно ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» органы исполнительной власти не вправе принимать нормативные акты по вопросам банковской деятельности. Но п. «б» ст. 114 Конституции РФ закрепляет, что Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики. Авторы справедливо отмечают, что здесь возникает коллизионная ситуация, когда, с одной стороны, Правительство РФ обязано обеспечить проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, но с другой − формально, исходя из смысла действующего банковского законодательства, оно не имеет для этого реальных законотворческих полномочий[2]. Трудно не согласиться с тем, что подобные коллизии только усложняют функционирование системы расчетов и возникает много других вопросов в связи с этим, но в то же время необходимо отметить, что только мерами, обеспечивающими четкое разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и Банка России, вряд ли проблему можно решить. Дело в том, что данное противоречие имеет глубокие корни, связанные с формированием всей финансовой системы России в современных условиях. Необходимо создание системы отношений между органами государственной власти с учетом принципа разделения властей, который впервые в отечественной истории

---

[1] Российская газета. 2002, 13 июля. №127.

[2] См.: ***Батдиев А.Ф.*** Особенности правового статуса Банка России как государственного учреждения // Финансовое право. 2004. № 5.

был установлен в действующей Конституции РФ.

В качестве примера рассмотрим поведенческое взаимоотношение Банка России с федеральными органами исполнительной власти. Как выше отмечено, основной конституционной функцией Банка России является защита и обеспечение устойчивости национальной валюты, которую он осуществляет независимо от иных органов государства. В вульгарном понимании эта функция трактуется как укрепление рубля, повышение его курса по отношению к иностранным валютам, которое приводит к повышению покупательной способности граждан и одновременно к повышению спроса на иностранные товары и услуги, поскольку за то же количество национальной валюты можно будет приобрести больше иностранной валюты, следовательно, больше товаров и услуг зарубежного производства (к сожалению, часто имеющих лучшее качество, чем российские товары: автомобили и др.). Это в интересах потребителей товаров и услуг в краткосрочном периоде, но, очевидно, не в интересах российских производителей. Защита и обеспечение устойчивости рубля не может и не должна напрямую связываться с поддержанием его курса по отношению к иностранным валютам. Валютный курс должен быть сбалансированным, отражающим интересы как отечественных потребителей так и отечественных производителей товаров, работ и услуг. Необоснованно высокий курс рубля такое же зло, как и его спонтанное падение. Еще большее зло – периодические крупномасштабные спекулятивные игры на внутреннем валютном рынке, внешние признаки которых проявляются один раз в три – четыре года.

С другой стороны, Правительство РФ как верховный орган исполнительной власти, Министерства финансов и экономического развития должны создать условия для развития национальной экономики, благоприятную среду для становления отечественного предпринимательства. Как выше отмечено, укрепление рубля если и выгодно потребителям, то не выгодно российским производителям, поскольку спрос на их товары и услуги

уменьшается, так как в данной (в том числе ценовой) конкуренции условия для них ухудшаются. Поэтому в определенной степени Правительство РФ в лице Минфина России и Минэкономразвития России должно противодействовать именно такому укреплению национальной валюты. Данное обстоятельство требует совместных согласованных, системных действий некоторых независимых друг от друга органов государственной власти, которые обязаны создать благоприятный финансовый, инвестиционный климат национальной экономики, с другой стороны, имеются научные обоснования, объясняющие степень независимости этих органов. Нужно формировать такие правовые конструкции, которые образуют системные связи между органами государства, обеспечивающие выполнение единой государственной социально-экономической и финансовой политики в интересах всего общества при сохранении необходимого уровня их самостоятельности.

Небезосновательно предполагать, что для решения вышеуказанных проблем известных правовых конструкций (линейных, функциональных) недостаточно, и требуются новые подходы, расширяющие традиционные представления (как теоретические, так и практические) в этом направлении. Одним из решений, как нам представляется, является создание косвенных (нелинейных) правовых конструкций в системе государственных органов, обеспечивающих их взаимодействие между собой и гражданским обществом.

Современные механизмы взаимодействия между органами государственной власти должны учитывать, что при создании органа власти одновременно возникает его ведомственный интерес, который является серьезным фактором, влияющим на его поведение, и, будучи более узким по сравнению с общегосударственным или общественным интересами, не всегда с ними совпадает. Возникают особые случаи, когда нецелесообразно использовать прямые – линейные и функциональные связи, так как они относятся к разным ветвям власти.

Необходимо отметить, что органы государственной власти общей

компетенции функционируют на уровне субъектов Российской Федерации, а также на местном уровне формируются органы местного самоуправления общей компетенции. В ч. 2 ст. 11 Конституции РФ указывается, что субъекты Российской Федерации государственную власть осуществляют образуемыми ими органами государственной власти. Толкование ст. 77 Конституции РФ позволяет утверждать, что в рамках принципов, заложенных Основным законом, и с учетом местных особенностей должны быть образованы органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Далее, в ч. 2 ст. 77 Конституция РФ устанавливает, что федеральные органы власти и органы власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России. Таким образом, в Конституции РФ заложена многоуровневая система государственной власти и государственного управления, которая должна проводить единую государственную социально-экономическую и финансовую политику, в свою очередь, требующую формирования соответствующего механизма взаимодействия для обеспечения бесперебойного и эффективного функционирования экономики и финансовой системы.

Наряду с органами государственной власти и местного самоуправления общей компетенции формируется и функционирует система органов и должностных лиц специальной компетенции, для которых экономика и финансы являются основной сферой организационно-контрольного воздействия. Так как настоящее исследование имеет своим предметом проблемы организационно-правового обеспечения государственного управления в сфере экономики и финансов, то рассмотрение правового статуса, взаимодействия, системных взаимоотношений таких органов является основным. Для глубокого понимания проблем организационно-правового обеспечения государственного управления в сфере экономики и финансов необходимо, во-первых, определить понятия «орган государственной власти»; во−вторых, следует исследовать их административно-правовой статус, который включает цели, задачи, функции,

организационную структуру, создание, деятельность, компетенции, права, обязанности, ответственность; в-третьих, комплексный анализ органов государственной власти должен способствовать установлению таких системных связей между ними, которые при сохранении необходимого уровня независимости способствовали бы реализации единой государственной внутренней и внешней политики как целостной системы.

Одним из неотъемлемых атрибутов современного государства является наличие органов власти, с помощью которых оно выполняет свои задачи, реализует свои функции. Эффективность деятельности органов государства непосредственно связана и прямо пропорциональна эффективному функционированию государства в целом. Небезосновательно ученые-юристы, анализируя вопрос, связанный с деятельностью органов государственной власти, разделяют понимание этого вопроса в советский период и в современных условиях. Достаточно значимым основанием является то, что произошла фундаментальная реформа, которая существенно изменила конституционный строй общества, что заставило вновь вернуться к вопросу об органах государственной власти и исследовать его. В частности, можно отметить, что в экономике и финансовой системе страны появился целый слой субъектов общественных отношений, который в советский период отсутствовал. Прежде всего, речь, конечно, идет о частном секторе, который сегодня стремительно растет и требует формирования определенных условий для своего дальнейшего развития. В этих условиях возникают новые требования к деятельности органов государственной власти, которые должны обеспечивать благоприятные условия для функционирования рынка и финансовой системы.

Для формирования полного представление о государственных органах обратимся к трудам ученых-юристов советского периода. Так, ***Ц.А. Ямпольская*** рассматривала орган государства как часть механизма государства, действующий на основе подлинно демократических принципов, активно участвующий в решении стоящих перед государством задач и

выполнении его функций, наделенный для этого властным полномочием, обладающий соответствующей компетенцией, имеющий определенную структуру и характеризующийся правовым характером связей, соединяющих личный состав органа в единое целое[1]. ***Ю.М. Козлов*** также считал, что орган государства – это часть механизма социалистического государства, непосредственно и от имени государства осуществляющий его задачи и функции посредством определенного конституционного вида государственной деятельности; в этих целях орган наделен государственно-властными полномочиями[2]. Обобщая мнение указанных и иных авторов, ***П.Т. Василенков*** отметил, что орган государства представляет собой часть государственного аппарата, наделен властными полномочиями и действует от имени государства, осуществляя поставленные перед ним задачи[3]. ***А.И. Ким*** в качестве важнейшего признака государственного органа называет то, что он является ячейкой нашего общества, состоящей из людей, определенным образом организованных для исполнения общих дел. Далее им отмечалось, что органу государства свойственны и такие признаки, как наличие государственно-властных полномочий определенной компетенции и структуры[4].

В современной юридической литературе выделяются следующие признаки органа государства: 1) неотъемлемость от единого механизма государства; 2) образование государством; 3) формирование из государственных служащих, находящихся в особых правоотношениях между

---

[1] См.: ***Ямпольская Ц.А.*** Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 25.

[2] ***Козлов Ю.А.*** Орган государственного управления. М., 1960. С. 18.

[3] ***Василенков П.Т.*** Органы советского государства и их система на современном этапе. М., 1967. С. 41.

[4] См.: ***Ким А.И.*** Орган советского государства как первичная ячейка общества // Актуальные проблемы государства и права / Под ред. ***А.И. Кима, В.Н. Щеголева, А.Л. Ременсона, В.Д. Филимонова***. Томск, 1977. С. 3-8.

собой и государством; 4) обладание собственной компетенцией; 5) использование определенных форм и методов деятельности для осуществления порученных задач и функций государства; 6) обладание материальной и финансовой базами.

В то же время необходимо отметить, что определение органа государства основывается на некоторых других признаках, например, орган государства – это «звено» государственного механизма, участвующего в осуществлении функций государства и наделенного для этого властными полномочиями. В определении ***М.Н. Марченко*** необходимо отметить, что орган государства является относительно самостоятельным, структурно-обособленным звеном аппарата, создаваемым государством в целях осуществления строго определенного вида деятельности[1]. В современных условиях особенно актуальным становится требование к органам государства в части строго определенного вида деятельности, который устанавливается государством. Данное условие по отношению к органам государственной власти необходимо для того, чтобы ограничить слияние (в том числе косвенное) органов власти с бизнесом, что отрицательно влияет на формирование конкуренции и благоприятного инвестиционного климата.

В соответствии с действующей Конституции в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов государственной власти, порядка их формирования, организации и деятельности, а также финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия и федеральные банки. Поэтому для осуществления государством и его органами своих суверенных полномочий в процессе реализации функций по государственному регулированию экономикой вряд ли применимы такие понятия, как «монополизм» или «конкуренция».

---

[1] См.: Теория государства и права / Под ред. ***В.М. Корельского*** и ***В.Д. Перевалова***. М., 2001. С. 159; Общая теория государства и права. Т. 1. Теория государства / Отв. ред. ***М.Н. Марченко***. М., 1998. С. 161; ***Венгеров А.В.*** Теория государства и права / А.В. Венгеров. М., 2000. С. 157.

Коммерческие организации могут конкурировать с другими коммерческими организациями и государством в осуществлении хозяйственной деятельности, но отнюдь не в сфере осуществляемого государством и его органами управления политическими, социальными и экономическими процессами[1].

Органы государства, осуществляющие государственное управление в сфере экономики и финансов, в свою очередь, можно разделить на два блока. К первому следует отнести органы, которые включены в исполнительную ветвь власти, а второй блок включает органы, которые не отнесены к исполнительной власти (хотя по характеру деятельности непосредственно осуществляют исполнительно-распорядительные функции, например, Банк России выдает лицензии кредитным организациям и т.д.).

Органы исполнительной власти формируются согласно ч. 1 ст. 112 Конституции РФ. Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после его назначения представляет Президенту РФ предложение о структуре федеральных органов исполнительной власти. По-иному формируются такие органы государства специальной компетенции, как Центральный банк России, Счетная палата РФ и др. Конституция РФ устанавливает, что назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации, а также назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов находятся в ведении Государственной Думы (п. *в, г* ч. 1 ст. 103).

Конституция РФ своеобразно, в какой-то степени противоречиво, предлагает формирование системы государственных органов, осуществляющих государственное управление в сфере экономики и

---

[1] См.: ***Гейвандов Я.А.*** Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации: теоретический и организационно-правовой анализ: Дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 1997. С. 62.; ***Миронов В.Ю.*** Финансово-правовые основы банковского регулирования / Дис. … канд. юрид. наук. 2005. С. 188.

финансов. С одной стороны, они самостоятельны друг от друга (Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации), и одновременно они должны осуществлять единую государственную политику.

Особенностью конституционного права является то, что некоторые нормы представляют собой декларации, но они имеют большое значение для выявления и понимания многих концептуальных вопросов. Конституционное право является основополагающим для построения всей национальной системы права, базой для развития отдельных элементов системы права. Например, формирование сложной системы государственных органов, осуществляющих государственное управление в сфере экономики и финансов, установление степени их независимости друг от друга, наличие независимого внешнего контроля и многое другое концептуально отличаются от того, что было в советский период, и основу свою берут из новой Конституции.

Представляется, что целесообразным для повышения правового статуса органов государства, формирования должного уровня устойчивости их деятельности необходимы общий федеральный закон, определяющий систему исполнительных органов государственной власти и иных государственных органов, участвующих в организации и осуществлении государственного управления, а также специальные законы (федеральные, субъектов Российской Федерации), определяющие правовой статус отдельных государственных органов. Некоторые из таких законов уже приняты, например, о полиции, налоговых органах, Банке России и т.п. Указанные законы должны четко устанавливать системные связи внутри государственного аппарата, закреплять линейные, горизонтальные, функциональные, косвенные (нелинейные) связи между ними для повышения эффективности функционирования государства в целом.

Административное регулирование в сфере экономики и финансов направлено на создание и обеспечение условий устойчивого

функционирования и развития национальной экономики и финансовой системы, в том числе на формирование государственных, муниципальных и частных фондов денежных средств. Органы государственной власти и управления должны решать задачи по формированию, развитию и стабильному функционированию финансовой системы, стабильной деятельности хозяйствующих субъектов, защите прав и законных интересов потребителей товаров, работ и услуг, а также создать условия для обеспечения необходимого уровня макроэкономических показателей в целях формирования привлекательного инвестиционного климата. Таким образом, государственные органы должны обеспечить реализацию единой государственной социально-экономической и финансовой политики, которая включает и вопросы, связанные с формированием, распределением и использованием государством материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов. По авторскому мнению, имеется острая необходимость комплексного исследования предметной систематизации деятельности органов государственной власти специальной компетенции, которые созданы для организации и осуществления государственного управления в сфере экономики и финансов.

Наряду с этим все государственные органы и организации осуществляют хозяйственно-финансовую деятельность, поскольку реализация их функций не представляется возможной без соответствующего материально-технического, финансирования и кадрового обеспечения. В связи с этим необходима определенная систематизация органов государственной власти, в зависимости от их воздействия на экономические отношения. **Первая группа** органов власти осуществляет деятельность, с различной степенью связанную с экономикой и финансами, которая включает наиболее общие вопросы. Например, законодательные и исполнительные органы общей компетенции решают вопросы общего характера: подготовка, обсуждение, принятие законов и подзаконных нормативных актов в области экономики и финансов, участие в

формировании центральных органов государства, принятие положения о них, осуществление общего контроля за их деятельностью и др. **Вторая группа** государственных органов осуществляет воздействие на экономические отношения в целях осуществления своей основной деятельности, например, Министерство образования и науки Российской Федерации, финансируется из соответствующего бюджета для осуществления своей деятельности. **Третья группа** органов власти – это органы, специально созданные для осуществления управленческого воздействия на экономические отношения, в том числе финансы. Именно они и образуют специальный аппарат. Их основная цель и задача – обеспечение стабильного и устойчивого развития национальной экономики, обеспечение финансовой деятельности государства в соответствии со своей компетенцией.

Третья группа органов власти представляет особый интерес для настоящего исследования. Система таких органов государства обеспечивает устойчивое и эффективное функционирование национальной экономики и финансовой системы, финансовое обеспечение функционирования государства, формирование благоприятного и привлекательного инвестиционного климата в стране и других необходимых условий для экономического роста и общественного развития.

В последние годы были сделаны серьезные шаги для совершенствования банковского, налогового, бюджетного законодательства, произведено множество изменений в законодательстве в сфере финансов. Вместе с тем имеется много нерешенных проблем, в том числе на законодательном уровне, что не позволяет обеспечить эффективность функционирования и поступательное развитие национальной экономики и финансовой системы, в частности, препятствует формированию условий для благоприятного инвестиционного климата в России: усилению процесса трансформации свободных финансовых ресурсов в инвестиционный капитал, особенно повышению уровня инвестиции в реальный сектор экономики, увеличению скорости обращения денежного потока в кругообороте,

усилению конкуренции на рынке финансовых ресурсов и т.д. В настоящее время можно констатировать только осознание необходимости комплексного управленческого воздействия государства на экономику. Однако, работа по формированию концепции такого воздействия еще не началась.

В системе факторов, необходимых для формирования инвестиционного климата, отвечающих современным требованиям экономики, важнейшее место занимает эффективное функционирование финансовой системы, которая должна бесперебойно превращать как внутренние свободные денежные средства, так и иностранный капитал в инвестиции в национальную экономику. Эффективность функционирования финансовой системы в высокой степени связана с финансовой деятельностью государства, с деятельностью финансовых органов государственной власти, в том числе с правоприменительной деятельностью финансовых органов: Министерства финансов РФ и его органов на местах, Центрального банка РФ и его подразделений в субъектах Федерации, Счетной палаты РФ, налоговой службы и т.д. [1], которые созданы для организационного обеспечения финансовой деятельности государства.

Такие финансовые органы государственной власти на федеральном уровне, как Министерство финансов РФ, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ и некоторые другие, которые специально созданы для осуществления единой государственной финансовой политики (налоговой, бюджетной, денежно-кредитной, валютной, таможенной и т.д.), образуют основу системы финансовых органов государственной власти Российской Федерации. Как отмечено выше, исследование административно-правового статуса финансовых органов в комплексе как системы финансовых органов власти позволит существенно совершенствовать, с одной стороны, функционирование отдельных органов государственной власти, с другой − взаимоотношения между финансовыми органами и другими органами

[1] См.: ***Бельский К.С.*** Финансовое право: Учебник / Под ред. ***О.Н. Горбуновой***. М., 2002. С. 51.

власти, а также между самими финансовыми органами власти с тем, чтобы способствовать в целом решению проблем, связанных с функционированием финансовой системы для реализации единой финансовой политики.

Понятие «правовой статус» для любого субъекта правоотношений в первую очередь указывает на совокупность его прав и обязанностей, которые определены в нормативных актах. Правовой статус – комплексная, интеграционная категория, отражающая взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива, другие социальные связи[1].

Правовой статус органа государственной власти регламентируется, как правило, законодательством (Конституцией РФ, федеральным законом, положением), где устанавливаются его компетенция, создание, цель, задачи, полномочия, организационная структура, формы и методы деятельности и т.д. Например, *«… правовой статус Министерства регламентируется Положением о нем, в котором определены компетенции, задачи, полномочия, права, формы и методы деятельности…»* [2]. Справедливо отмечается, что уходит время, когда только или преимущественно подзаконные акты формировали статус государственных структур. Но статутные законы еще не заняли подобающего им места[3].

В советский период ученые-юристы в правовом статусе особое место обоснованно отводили компетенции. Плодотворным оказалось выделение в статусе органа наряду с такими элементами, как структура, персонал, материально-финансовая база, еще и полномочий[4]. Но сам статус зависит от

---

[1] ***Матузов Н.И.*** Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. ***Н.И. Матузова и А.В. Малько***. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 267.

[2] Административное право: Учебник. 2 изд., перераб. и доп / Под ред. ***Л.Л. Попова***. М., 2005. С. 412.

[3] ***Тихомиров Ю.А.*** Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. №10. С. 31.

[4] ***Ямпольская Ц.А.*** Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954.

концепции и устройства власти. Это категория не только многоаспектная, но и многоэлементная, что вызывает определенные трудности при ее анализе[1]. Власть Советов как основа единой государственной власти допускала жесткую связанность органа актами вышестоящих звеньев. Доктрина и практика разделения властей признают самостоятельность форм ее осуществления и меньшую связанность внутри каждой из них[2].

Как отмечено выше, понятие правового статуса органов государственной власти в значительной степени связано с конкретными историческими обстоятельствами. Как правило, существующий общественно-политический строй или режим обусловливают административно-правовой статус того или иного органа государственной власти. Например, правовой статус финансовых органов власти в советский период формировался, во-первых, в условиях отсутствия частного финансового сектора экономики, во-вторых, отсутствовало разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, которое в современных условиях имеет место и создает условия для формирования административно-правового статуса финансовых органов государственной власти. Поэтому представляется целесообразным рассматривать эволюцию юридической мысли по данной категории.

В шестидесятые годы XX века наиболее общепринятая точка зрения правового статуса субъекта права включала совокупность его прав и обязанностей. По мнению ученых-юристов, *«… каждый субъект права в силу самого действия закона, то есть независимо от участия в тех или иных правоотношениях, обладает определенным комплексом прав и обязанностей. Все эти права и обязанности составляют содержание правосубъектности или правовой статус данного лица или организации…»*[3]. Необходимо заметить, что авторы иногда ставили знак равенства между

---

[1] ***Матузов Н.И.*** Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 48.

[2] ***Тихомиров Ю.А.*** Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. №10. С. 29.

[3] ***Мицкевич А.В.*** Субъекты советского права. М., 1962. С. 12.

понятиями «правосубъектность», «правовой статус» и «правовое положение»[1].

В восьмидесятые годы ***С.С. Алексеев*** отмечал, что *«… именно субъективные права и обязанности, существующие в виде общего состояния, определяют основу правового положения лица - то стабильное, основополагающее в правовом положении субъекта, что в полной мере соответствует смыслу понятия "статус". Конкретные же права и обязанности – это, скорее, вопрос факта в юридической области, специфики в реальном положении лица, нежели основы его общего положения в данной правовой системе…»*[2]. Нужно отметить, что в данной интерпретации по отношению к понятию «статус» применяются такие термины, как «стабильный», «основополагающий», которые указывают на определенное изменение трактовки понятия «статуса» по сравнению с вышеуказанными близкими категориями. Позже ученые-юристы стали еще отчетливее выделять понятие правового статуса. Например, ***Ю.А. Якимов*** утверждает, что *«… если правовой статус абстрактного субъекта характеризуется совокупностью предусмотренных юридических прав и обязанностей, то правовое положение конкретного индивидуализированного лица определяется как потенциальными обязанностями и правами (обусловлены наличием «правоотношений-моделей»), так и реальными обязанностями и правами (обусловлены существованием «правоотношений-отношений»)…»*[3]. Поэтому правовое положение реального субъекта постоянно изменяется в зависимости от наличия тех или иных юридических фактов, а статус субъекта остается неизменным, во всяком случае, до тех пор, пока не

---

[1] ***Новоселов В.И.*** Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. С. 28.

[2] ***Алексеев С.С.*** Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 143.

[3] ***Якимов А.Ю.*** Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М:. 1999. С. 21.

изменятся нормы права – уточняет другой автор[1].

В девяностые годы исследование правового статуса субъектов права получило новый импульс в связи с предложением ***Д.Н. Бахраха*** сгруппировать элементы правового статуса, объединив их в блоки. Применительно к правовому статусу коллективных субъектов предлагалось выделение следующих главных блоков элементов: а) целевой; б) структурно-организационный; в) компетенционный (компетенция)[2]. Данное предложение во многих научных трудах получило положительные отклики. В частности, по мнению ***Ю.А. Якимова***, оно заслуживает поддержки, так как позволяет рассмотреть правовой статус не просто как совокупность элементов, а как юридическую конструкцию, имеющую определенную структуру, что, безусловно, способствует углублению понимания феномена правового статуса[3].

В современных условиях для понимания и раскрытия сущности административно-правового статуса государственных органов специальной компетенции также необходимо заметить, что, прежде всего, они действуют в качестве отраслевого органа, *«управляют установленной сферой деятельности»*, и об этом говорится в нормативных актах, регламентирующих административно-правовой статус федеральных министерств. Эта новая формула, пришедшая на смену традиционной для характеристики министерств, «осуществляет отраслевое управление». Справедливо замечается в юридической литературе, что министерство нельзя назвать чисто отраслевым органом, хотя отраслевые начала в его деятельности, несомненно, превалируют. Но оно одновременно выступает и в роли координатора по своему предмету (т.е. в сфере деятельности),

---

[1] ***Ковалева Н.Н.*** Административно-правовой статус предприятий. Дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 55.

[2] ***Бахрах Д.Н.*** Административное право: Учебник. М., 1993. С. 25.

[3] ***Якимов А.Ю.*** Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 29.

фактически функционируя и в межотраслевом варианте[1]. Это обстоятельство особенно заметно по отношению к органам государства, осуществляющих государственное управление в сфере экономики и финансов. Так, на Минфин России возложена ответственность за состояние в сфере финансов, и оно осуществляет в этой сфере государственную финансовую политику (нормативное регулирование, координацию, методические указания и т.д.), то есть и другие органы государственной власти могут оказаться в сфере его влияния. В связи с этим издаваемые им подзаконные нормативные акты обязательны для выполнения другими органами власти. Данное обстоятельство также применимо по отношению к Центральному банку Российской Федерации, правовой статус которого установлен специальным федеральным законом и имеет особенности, присущие только ему.

Основу правового статуса государственных органов образует их компетенция. Компетенция, прежде всего, – это свойство государственного органа или лиц, занимающих определенные должности в государственных структурах. Компетенция – это содержание и объем властных полномочий, которые имеет государственный орган, а также то или иное должностное лицо, которые фиксируются соответствующим юридическим документом[2]. Определяя компетенцию, включают в нее и подведомственность: компетенция – это совокупность властных полномочий, включая подведомственность[3].

В ряде научных трудов в определении компетенции на первый план ставится функционирование того или иного субъекта. Компетенция включает в себя обязанность (перед государством) и права (по отношению к управляемым объектам) выполнять определенные функции (планирование,

---

[1] Административное право: Учебник. 2е изд., перераб. и доп. / Под ред. ***Л.Л. Попова.*** М., 2005. С. 93.

[2] См.: ***Алексеев С.С.*** Государство и право. М., 1994. С. 41.

[3] См.: ***Бахрах Д.Н.*** Административное право. Екатеринбург, 1996. С. 92.

регулирование, контроль и др.)[1].

Некоторые ученые предлагают определить компетенцию путем перечисления управленческих функций (прогнозирование, организация, регулирование, руководство). Поскольку функции управления не являются юридическими явлениями, постольку компетенция органа и означает его права и обязанности осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере[2]. В трактовке компетенции наблюдаются различные подходы. Довольно часто конкурирующими понятиями являются права и обязанности, полномочия, функции и предметы ведения, юрисдикция, подсудность и подведомственность[3].

Компетенция государственных органов включает совокупность властных полномочий, установленных Конституцией РФ, специальными статутными законами о них и другими нормативными актами, обеспечивающими их деятельность соответствующим целям и задачам. Например, компетенция Банка России – это совокупность властных полномочий, установленных Конституцией РФ, Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации» и другими нормативными актами для осуществления его организационно-управленческой функции. Надо заметить, что особое правовое положение Банка России также проявляется при определении его компетенции. Но, как мы отметили выше, необходимо рассматривать компетенцию как существенный элемент правового статуса финансовых органов власти в комплексе, поскольку они обязаны реализовать единую государственную финансовую политику.

Совершенно справедливо отмечается, что *«… во всех случаях исходной позицией служит своего рода микроанализ отдельного госоргана и легальных основ его деятельности. При всей полезности этих разработок в меньшей*

---

[1] См.: ***Лазарев Б.М.*** Компетенция органов управления. М.,1972. С. 10-102.

[2] См.: ***Лазарев Б.М.*** Компетенция. М., 1972. С. 11-87.

[3] ***Тихомиров Ю.А.*** Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. №10. С. 42.

степени исследованы общие системные характеристики компетенции…»[1]. Значимость понятия компетенции гораздо шире, чем сущностный элемент в анализе статуса государственных органов. Это базовое понятие публичного права, определяющее жизнедеятельность не только субъектов публично-правовых, но и частноправовых отношений. Оно признается и устанавливается, прежде всего, нормами конституционного, административного, финансового, уголовного и международного публичного права. Компетенция определяется преимущественно в статутных и тематических законах и иных актах (положениях и т.п.). Реализуется же компетенция с помощью норм всех отраслей права[2].

Для повышения эффективности деятельности государства в сфере финансов компетенционный подход позволяет сформировать бесперебойно действующую (с линейными, функциональными и косвенными (нелинейными) связями) многоуровневую неиерархическую систему государственных органов, способную осуществлять единую государственную социально-экономическую и финансовую политику. Для создания такой системы должны быть выполнены два условия. Во-первых, необходимо создать соответствующую организационную структуру каждого из таких органов. Во-вторых, нужно сформировать гибкий механизм взаимодействия между ними, который может совершенствоваться в зависимости от внешних и внутренних обстоятельств.

Эффективно работающий государственный аппарат должна иметь многоуровневую структуру с вертикальными и горизонтальными связями. Только такая система в конечном итоге способна осуществлять единую государственную социально-экономическую и финансовую политику.

При этом административно-правовой статус государственных органов может успешно реализовываться только при сбалансированной непосредственной и опосредованной реализации их властных полномочий.

---

[1] ***Тихомиров Ю.А.*** Указ. соч. С. 43.

[2] Там же. С. 44.

Непосредственная реализация таких полномочий происходит через вступление государственных органов в соответствующие административные правоотношения, которое влечет возникновение у них субъективных прав и юридических обязанностей в результате прямого волеобразования и волеизъявления. Опосредованная же реализация властных полномочий предполагает волеобразование и волеизъявление, направленное на возникновение субъективных прав и юридических обязанностей, через третью организационную структуру, которая может иметь природу института гражданского общества. При этом если компетенция государственного органа является производной от правоспособности государства, то полномочия такой структуры производна компетенции государственных органов и иных организаций ее образовавших.

В настоящее время косвенные (опосредованной) административно-правовые отношения широко распространены при обеспечении безопасности, а также организации обратной связи между государственной властью и гражданским обществом. Например, согласно п. 4 ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Для реализации решений указанных органов могут издаваться акты (совместные акты) указанных органов, представители которых входят в состав соответствующего органа [1]. Схожие механизмы предусмотрены

[1] Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

законодательством о безопасности дорожного движения[1] и противодействии коррупции[2]. Однако, их особенность состоит во включении в этот процесс общественных объединений и иных институтов гражданского общества. Так же примером реализации косвенного (опосредованного) метода властно-правового воздействия на общественные отношения может служить деятельность Общественной палаты Российской Федерации[3] и аналогичных структур в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, обеспечивающих обратную связь между публичной властью и их населением.

Следует признать целесообразным широкое использование данного опыта в сфере экономики и финансов, которые как раз и являются естественной средой гражданского общества. Однако, прежде чем перейти к исследованию проблем реализации косвенного (опосредованного) метода административно-правового воздействия в сфере экономики и финансов необходимо рассмотреть еще один теоретический вопрос – о волеобразовании и волеизъявлении в административном праве, который до настоящего времени так и не привлек достойного внимания научного сообщества. Вместе с тем, переоценить значение личностного субстрата в публичной власти просто невозможно.

§ 3.2. Волеобразование и волеизъявление в административном праве

---

[1] См.: Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873

[2] См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6228.

[3] См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

Учению о государстве и его аппарате уделено значительное внимание в отечественном и зарубежном обществоведении, в том числе юридической науке [1]. Вместе с тем право представляет собой явление достаточно самостоятельное и не все его стороны напрямую связаны и жестко детерминированы государственной властью и другими социальными факторами. В связи с этим ряд вопросов, имеющих не только теоретическое, но и большое практическое значение, остается в значительной степени в стороне от научного исследования. К их число должна быть отнесена проблема волеобразования и волеизъявления в административном праве в применении к правомерным и противоправным актам. Не смотря на то, что проблема волеобразования и волеизъявления, казалось бы, является одной из

---

[1] См., например: ***Платон***. Государство / опуб. в: ***Платон***. Филеб. Государство. Тимей. Критий. М., 1999. 656 с.; ***Аристотель***. Афинская политика. М. 1936. 211 с.; ***Макиавелли Н.*** Государь. М. 1990. 121 с.; ***Гоббс Т.*** Философские основания учения о гражданине. Мн., 2001. 304 с.; ***Локк Дж.*** Два трактата о правлении / опуб. в: Соч.: в 3-х тт. Т. 3. М. 1988. 411 с.; ***Монтескье Ш.*** О духе законов. М. 1988. 455 с.; ***Руссо Ж.-Ж.*** О причинах неравенства. СПб., 1907. 301 с.; он же. Об общественном договоре., М., 1938. 179 с.; ***Кант И.*** Метафизика нравов / опуб. в: Соч.: в 6 тт. Т. 4 ч.2. М. 1965. 502 с.; ***Гегель Г.В.Ф.*** Философия права. М. 1990. 471 с.; ***Энгельс Ф.*** Происхождение семьи, частной собственности и государства / опуб. в: ***Маркс К., Энгельс Ф.*** Соч. Т. 21. М., 1972. 511 с.; ***Гумплович Л.*** Общее учение о государстве. СПб., 1910. 441 с.; ***Спенсер Г.*** Основание социологии. СПб., 1908. 682 с.; ***Тихомиров Ю.А.*** Власть и общество: единство и разделение // Советское государство и право. № 2. 1990. С. 18 – 32; ***Королева-Коноплянская Г.И.*** Идеальное государство и идеальное управление в политических учениях ***Платона*** и ***Аристотеля***. М. 1992. 274 с.; ***Тихомиров Л.А.*** Единоличная власть как принцип государственного строения. М. 1993. 192 с.; ***Мишин А.А.*** Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М. 1984. 302 с.; ***Фадеев И.Л.*** Концепция власти на Ближнем Востоке. Средние Века и Новое Время. М. 1993. 271 с.; ***Нерсесянц В.С.*** История идей правовой государственности. РАН ИГПАН. М. 1993. 34 с.; ***Карбонье Ж.*** Юридическая социология. М. 1986. 493 с.; ***Иеринг Р.*** Борьба за право. М. 1991. 174 с.; ***Ротбард М.*** Власть и рынок: Государство и экономика. Челябинск, 2010. XII + 418 с.; и др.

ключевых в теории права, характеризуя субъективную сторону всех правоотношений, она так и не стала предметом комплексного научного исследования. Отдельные проблемы волеобразования и волеизъявления рассматривались только в рамках деликтного права (уголовного право[1], административно-деликтного права [2], учения о гражданских правонарушениях [3] и т.п.) при исследовании субъективной стороны правонарушения, а также гражданского права применительно к учению о юридическом лице[4].

Для рассмотрения проблемы волеобразования и волеизъявления в административном праве необходимо исследовать личностный субстрат коллективных субъектов (государства и муниципальных образований, их органов, юридических лиц и иных организаций), их деятельность, обладающую юридической значимостью, а, следовательно, слагающуюся из юридических действий (правомерных и противоправных). Здесь следует сделать ряд замечаний.

Во-первых, термин «личностный субстрат» был нами заимствован частично у ***Б.Б. Черепахина***[5]**.** Однако, в оригинале использован несколько иной термин – людской субстрат. Он нам представляется несколько некорректным, поскольку в большей степени выражает биологическую, а не

---

[1] См., например: ***Фельдштейн Г.С.*** Природа умысла. М., 1898. 298 с.; ***Векленко С.В.*** Интеллектуально-волевое содержание умышленной вины // Российский юридический журнал. 2001. № 4. С. 31 – 39.

[2] См., например: ***Бахрах Д.Н.*** Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. 398 с.

[3] См., например: ***Алексеев С.С.*** О составе гражданского правонарушения // Правоведение. 1958. № 1. С. 23 – 28; ***Иоффе О.С.*** Вина и ответственность по советскому праву // Советское государства и право. 1972. № 9. С. 18 – 26.

[4] См., например: ***Черепахин Б.Б.*** Волеобразование и волеизъявление юридического лица // Правоведение. 1958. № 2. С. 43 – 50.

[5] ***Черепахин Б.Б.*** Волеобразование и волеизъявление юридического лица // Правоведение. 1958. № 2. С. 43 – 50.

социальную сущность человека. Последняя же как правило выражается через категорию «личность»[1]. И именно она представляет основной интерес для юридической науки. Не корректным представляется использование также термина «личный субстрат», поскольку прилагательное «личный» происходит от существительного «лицо». Лицом же в праве принято обозначать субъекта права (физическое лицо, юридическое лицо и т.п.). Нас же применительно к рассматриваемому вопросу человек интересует не только как самостоятельный субъект права (физическое лицо), а в первую очередь в качестве волеобразующего и волеизъявляющего элемента коллективного субъекта права. Для обозначения данного качества человека принято использовать категорию «должностное лицо». Признавая административную правосубъектность должностных лиц хотелось бы указать на ее производность от правосубъектности государства, муниципального образования, их органов, юридического лица. Таким образом, применительно к вопросу о волеобразовании и волеизъявлении в административном праве человек нас интересует в первую очередь в качестве личности, а не лица.

Во-вторых, в отношении понятия коллективный субъект права в научной литературе высказываются различные позиции. Их анализ значительно утяжелил бы настоящее исследование. При этом исключать данный вопрос из его предмета нельзя. В силу этого, считаем целесообразным привести цитату, отражающую авторский подход к данному вопросу, с одним уточнением – ее авторы рассматривали коллективных субъектов финансового права (однако, близость административного и финансового права допускает такое заимствование): *«… видовая особенность правового статуса коллективных субъектов финансового права заключается в том, что к ним относятся:*

---

[1] См., например: ***Абушенко В.Л.*** Личность // Новейший философский словарь / Сост. ***А.А. Грицанов***. Мн., 1998. С. 297.

1) органы государственной власти - это субъекты, непосредственно осуществляющие финансовую деятельность государства, реализующие при этом принудительно-властный механизм;

2) иные субъекты финансового права - это субъекты, способствующие и обеспечивающие финансовую деятельность государства и муниципальных образований. При этом из второй группы субъектов можно выделить:

а) субъектов - участников финансовой деятельности, обладающих "финансово-обязанными" признаками (например, налогообязанные лица - хозяйствующие субъекты, выступающие от своего имени и в своих интересах);

б) субъектов - участников финансовой деятельности, наделенных определенными полномочиями, в определенном смысле имеющих "пограничный" статус, т.е. выступающих в соответствующих правоотношениях от имени и в интересах государства»[1].

Все теории государства и коллективных субъектов права сходятся на признании того положения, что их личностным субстратом являются живые люди. Равным образом ни у кого не вызывает сомнения, что без человека не может быть государства и коллективных субъектов права, а равно они не могут функционировать, осуществлять свою деятельность.

Данное положение настолько очевидно и не требует доказывания, что архаичные и традиции учения о государстве стремились к персонификации государственной власти, к отождествлению государства с личностью определенного лица (монарха, тирана и т.п.). Только современная модель государства отказалась от такого отождествления, деперсонифицируя

---

[1] ***Саттарова Н.А., Гараев И.Г.*** Особенности правового положения коллективных субъектов финансового права // Финансовое право. 2010. № 6. С. 21.

государство[1]. Однако, и в ее рамках личностный субстрат не ставится под сомнение.

Аналогичным образом обстоят дела и применительно к коллективным субъектам права. Большинство современных правовых систем признают субъектами права не только людей, но и организации. Действительно, *«… право служит для достижения целей, необязательно индивидуальных, которые реализуются в период времени, превышающий срок человеческой жизни…»*[2]. В момент становления учения об организациях (юридических лицах) многие ученые стремились найти в римском праве подтверждения и прецеденты, обосновывающие существование коллективных или имущественных организаций, однако, они так и не были обнаружены: римскими юристами учение или общие положения об организациях как субъектах права не были сформулированы [3]. Только усложнение экономических отношений, обусловленное переходом к капиталистическому способу производства, возрастание роли обмена и распределения потребовали от юридической науки приступить к формированию учений о коллективных субъектах права (частных и публичных юридических лицах, организациях, государственных и муниципальных органах и т.п.). Однако, ни одно из этих учений не ставит под сомнение личностный субстрат таких субъектов[4].

Рассматривая вопрос волеобразовании и волеизъявлении в административном праве, о личностном субстрате административных

---

[1] См., например: ***Мамычев А.Ю.*** Теория государственной власти: прошлое и настоящее // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 1. С. 9 - 12.

[2] ***Гарридо М.Х.Г.*** Римское частное право: Казусы, иски, институты. М., 2005. С. 230.

[3] См.: там же. С. 230.

[4] В советской цивилистической литературе вопрос об отсутствии личностного субстрата юридического лица не ставился, но при этом высказывалось мнение о нецелесообразности его установления при раскрытии сущности каждой организации (См., например: ***Венедиктов А.В.*** О государственных юридических лицах // Вестник ЛГУ. 1955. № 3. С. 85.).

правоотношений, нельзя не вспомнить и не процитировать высказывание одного из виднейших цивилистов прошлого века ***О.С. Иоффе***: *«… для советского юриста азбучной истиной является положение, согласно которому всякое правоотношение есть отношение между людьми, т.е. общественное отношение…»*[1]. Однако, при изучении личностного субстрата в административных правоотношениях не следует ставить вопрос о том, кому принадлежат в действительности субъективные права государства, муниципальных образований или организаций. Ответ на него может быть только один – это права самого государства, муниципального образования или организации. Они принадлежат именно им, а не их гражданам, участникам, коллективам и т.п. Только государство (муниципальное образование, организация) как субъект административного права и участник конкретного административного правоотношения может быть признано обладателем соответствующих субъективных прав и носителем юридических обязанностей. Сказанное относится в равной мере ко всем коллективным субъектам административного права. Изучение их личностного субстрата призвано, прежде всего, установить, кто действует в таком субъекте, чьи действия (поведение) служебного характера рассматриваются в качестве действий самого государства, муниципального образования или организации.

«Азбучная истина», о которой пишет ***О.С. Иоффе***, представляется весьма дискуссионной. Участниками правоотношений, кроме отдельных граждан (физических лиц), могут быть различные общественные образования, т.е. организованные группы людей, причем в этих случаях граждане (люди), входящие в их состав и действующие в них, как таковые (непосредственно) не являются участниками этих правоотношений. Вопреки приведенной научной позиции, отношение не перестает быть общественным и в тех случаях, когда его участниками на обеих сторонах или на одной являются не люди, а общественные образования публичного или частного

[1] ***О.С. Иоффе.*** Ответственность по советскому гражданскому праву: Дисс. … д-ра юрид. наук. Л., 1955. С. 36.

характера. Сказанное становится тем более очевидным, если в качестве примера избрать правоотношения, в которых участвует государство на одной или на обеих сторонах, например, в конституционном праве, административном праве, международном праве, финансовом праве и т.д. В этих отраслях права на обеих или по крайней мере на одной стороне правоотношения участвует государство или орган государства, или должностное лицо. Другой вопрос, что и в этих случаях люди, в конечном счете, причастны к каждому данному правоотношению (вообще общественному отношению), хотя и не являются его субъектами. Однако это не означает, что только живые люди являются подлинными субъектами правоотношений. Такое утверждение означает, независимо от того, хотят ли это сказать выдвигающие его авторы или не хотят, отрицание юридической реальности общественных образований публичного или частного характера, либо своеобразное «клонирование» субъектов права. В последнем случае получается, что права государства, муниципального образования и их органов принадлежат также конкретным физическим лицам, стоящим «за» ними, причем подлинными субъектами выступают как раз люди (граждане, население, должностные лица и т.п.). Таким образом, оказывается, что субъективные права принадлежат, а юридические обязанности несут одновременно и общественное образование публичного или частного характера, и конкретные лица, образующие их (граждане, участники, население, коллективы и т.п.). Что опять же влечет отрицание правосубъектности общественных образований.

Права любого коллективного субъекта права (государства, муниципального образования, организации) принадлежат ему самому и не принадлежат людям, составляющим его личностный субстрат. Права такого субъекта безусловно установлены ради людей и служат для реализации их интересов. Однако, конечными бенефициарами прав коллективных субъектов права (носителями интересов, которым оно призвано служить) далеко не во всех случаях являются именно участники его личностного

субстрата. Даже можно сказать, что для большинства коллективных субъектов, особенно государства и муниципальных образований, их органов, такими бенефициарами они не являются. В связи с этим следует признать некорректность самого вопроса: кто стоит за коллективным субъектом, кому на самом деле принадлежит его имущество, кто получает выгоду от его функционирования. Такая постановка вопроса порождает преимущественно отрицательные ответы. Никто, как правило, не стоит за таким субъектом так же, как никто не стоит за гражданином как физическим лицом (субъектом права). Государственное и муниципальное имущество принадлежит самому публично правовому образованию и будет неверным признание прав на него конкретных людей, составляющих его личностный субстрат. Государственно-властные полномочия принадлежат самому государству и только делегируются его органам и должностным лицам. Данное положение относится не только к государству, муниципальным образованиям и их органам, но не в меньшей степени и к иным общественным образованиям публичного и частного характера – юридическим лицам и организациям, не обладающим данным статусом.

При этом без людей нет и коллективных субъектов права, и тем более не может быть их деятельности (функционирования). Вместе с тем нельзя отождествлять коллективного субъекта с его наличным личностным составом, как нельзя отождествлять любой водоем от ручья до океана с той массой воды, которая заполняет его в конкретный момент. Вода сменяется (течет, испаряется, восполняется новой), а водоем в своем физическом состоянии остается неизменным, как единое целое. Государство это не сообщество государственных служащих и иных должностных лиц, занимающих в конкретный временной промежуток свои «кресла». Современное государство – это социальный институт, опосредующий политическое бытие нации (этноса). Применительно к административному праву основной задачей института коллективного субъекта является обеспечение существования и функционирования носителя субъективных

прав и юридических обязанностей, существующего и действующего независимо от смены (частичной или даже полной) его личностного субстрата. В этом важнейшее свойство государства, муниципального образования их органов, организаций. Еще раз хотелось бы повторить слова испанского исследователя ***М.Х.Г. Гарридо:*** *«… право служит для достижения целей, необязательно индивидуальных, которые реализуются в период времени, превышающий срок человеческой жизни…»*[1]. Чем дальше продвинется процесс обособления коллективных субъектов от входящих в них людей с их частными интересами, тем совершеннее будут они, тем устойчивее их служение поставленным перед ними целям. Последние могут быть поставлены извне, как это имеет место в государственных органах и организациях, для которых цели определяются государством в уставе (положении) и программных актах. Цели организаций, образованных непосредственно гражданами, могут быть определены в рамках закона и закреплены в учредительных документах, т.е. самими участниками такой организации. Для определения в данном случае цели коллективного субъекта административного права совсем необязательно, чтобы волеобразующий коллектив совпадал со всем его личностным субстратом, который охватывает также, например, наемный аппарат. Однако, во всех случаях установление цели для коллективного субъекта (от глобальной государственной, до локальной, например, в территориальном органе самоуправления) в основном своем направлении не зависит от наличного личностного состава.

Выполнение коллективным субъектом поставленных перед ним задач осуществляется в процессе его функционирования, соответствующему нормативным и локальным актам: от конституции (основного закона) для государства и до учредительного документа для организации. Этот процесс сводится к совершению юридических действий. Такие действия, как правило, правомерные, но могут иметь и противоправный характер, порождающий

---

[1] ***Гарридо М.Х.Г.*** Указ. соч. С. 230.

юридическую ответственность. При этом деятельность коллективного субъекта есть всегда деятельность его личностного субстрата в самом его широком понимании. Такой субстрат должен быть соответствующим образом организован для достижения стоящих перед ним задач. Вместе с тем должно быть обеспечено руководство им.

При исследовании порядка и процесса волеобразования и волеизъявления коллективных субъектов административного права необходимо различать органы (должностные лица), волеобразующие и представляющие соответствующего субъекта во вне при совершении им правомерных юридических действий, и органы, волеобразующие, но не представляющие его во вне.

Следует также различать: 1) деятельность всего коллектива (населения); 2) деятельность каждого отдельного гражданина, входящего в личностный субстрат коллективного субъекта; 3) действия уполномоченных должностных лиц, имеющие характер волеизъявления данного коллективного субъекта. В этой связи закономерен вопрос о том: при каких обстоятельствах определенный коллектив (население) может выступать и действительно выступает как правосубъектное единство в процессе государственного управления. Как уже отмечалось, деятельностью коллективного субъекта надо считать всякое служебное действие (а в случаях, предусмотренных законом, и бездействие) его органов и должностных лиц, а также всех иных граждан, образующих его личностный субстрат. Для административного права, в отличие от права гражданского, в этой связи возникает одна сложность. Связана она с тем, субъектная структура гражданского права в интересах гражданского оборота максимально упрощена и включает в себя только три категории субъектов: граждане (физические лица), юридические лица, публично-правовые образования (государство и муниципалитеты (местные сообщества)). Из этой структуры сознательно исключены органы и обособленные подразделения юридических лиц, а также организации, не обладающие статусом

юридического лица. Если гражданский (имущественный) оборот требует упрощения субъектной структуры, то государственное управление на современном этапе, напротив, влечет ее усложнение. Субъектами административного права признаются органы государственной власти и местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы и организации, их должностные лица, негосударственные организации, не обладающие статусом юридического лица, и т.п. Такая усложненная субъектная структура, с одной стороны, позволяет за счет большей дифференциации наиболее полно отразить разнообразные частные и общие интересы. Но с другой, значительно усложняет правовую регламентацию процесса волеобразования и волеизъявления. Совершая определенное действие чью волю выражает государственный или муниципальный служащий: свою собственную как гражданина; государственного органа, в служебно-трудовых отношениях с которым находится; государства, чьи интересы представляет? Такой вопрос может быть закономерным и требующим ответа применительно к каждому конкретному постоянно.

Сказанное относится не только к совершению юридических актов и иных правомерных действий, но и к совершению правонарушений. Гражданин, не занимающий государственную или муниципальную, либо действующий в собственных интересах, не связанных с его служебной деятельностью, не может совершить правонарушение, которое рассматривалось бы как деликт государства или муниципального образования и порождало бы их ответственность.

Таким образом, коллективные субъекты отвечают только за те правонарушения, совершенные их работниками, которые последние совершают, действуя в служебном порядке в пределах компетенции соответствующего коллективного субъекта. Соответственно все правомерные действия гражданина, являющегося должностным лицом, считаются актами представляемого им коллективного субъекта при соблюдении этого же условия. Однако, между правомерными и противоправными действиями

коллективных субъектов административного права существует принципиальное отличие. Если при установлении ответственности учитываются действия (бездействие) всех граждан, образующих личностный субстрат организации, то при отнесении правомерных действий к актам данной организации – только действия (бездействие) ее должностных лиц, т.е. граждан, наделенных в силу существующих служебно-трудовых отношений правомочием представлять ее интересы. При этом необходимо также учитывать реализуемую должностным лицом функцию. Традиционно их выделяется три: представитель власти, организационно-распорядительная, административно-хозяйственная.

Понятие «должностное лицо» является одним из наиболее распространенных в отечественном праве. Однако, его определение, казалось бы, не вызывающее никаких сомнений в толковании, до настоящего времени является одним из наиболее дискуссионных[1]. При этом целесообразным является единообразное понимание должностного лица. Данное понятие не должно применяться к различным правоотношениям в различных значениях.

Каждый тип общественных отношений, регулируемый нормами определенной отрасли законодательства, имеет свою специфику, и понимание одних и тех же категорий зачастую детерминируется особенностями конкретной сферы правового воздействия. В законодательстве не содержится единого понятия должностного лица, которое могло бы применяться ко всем отраслям права. Однако определенные акты все же содержат дефиницию данной правовой категории. В Уголовном кодексе РФ[2], в Кодексе РФ об административных

---

[1] См., напр.: ***Чаннов С.Е.*** Должностное лицо как особый субъект административной ответственности // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

правонарушениях[1] приводится толкование исследуемого понятия. Также его определение содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2].

Согласно примечанию к ст. 285 УК РФ должностными лицами для целей уголовного законодательства признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Приведенная норма отнесена к главе 30 «Преступления против государственной власти, интересов государства и службы в органах местного самоуправления».

В ст. 2.4 КоАП РФ приводится следующее определение: *«Под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие*

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

[2] Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 41. Ст. 4802.

административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное».

Очевидно, что в законодательстве об административных правонарушениях приводится практически то же понимание должностного лица, что и в уголовном законодательстве, только в приведенной административно-правовой норме уточняется содержание функции представителя власти: *«… наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от данного лица…»*, а также из административного законодательства как бы исключены должностные лица государственных корпораций. Здесь они подпадают под признак «… *в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководителями и другими работниками иных организаций…».*

К лицам, выполняющим организационно-распорядительные функции, можно, например, отнести руководителя, начальника отдела кадров, и др.; административно-хозяйственные (полномочия по управлению и распоряжению имуществом) – начальников финансовых, планово-экономических, логистических подразделений.

В ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации приводится следующее определение: *«Должностное лицо местного самоуправления – выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих; выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом*

местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения».

В гражданском законодательстве также широко используется исследуемое понятие. Однако, его содержание не раскрывается. Например, в ст. ст. 1069 учитываются незаконные деяния (действия или бездействие) не любого работника государственных органов и органов местного самоуправления, а лишь должностного лица. В юридической литературе ведется активная дискуссия о применимости к гражданско-правовой ответственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований данной дефиниции, в понимании приведенных выше актов[1].

Применительно к волеизъявлению государства и муниципальных образований в административном праве под должностными лицами следует понимать исключительно тех лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, которые наделены полномочиями распорядительного характера по отношению к лицам, по службе им не подчиненным. Иными словами, речь идет лишь о тех служащих, которых обычно именуют представителями власти в узком смысле. При реализации организационно-распорядительной и административно-хозяйственной функции должностное лицо представляет интересы соответствующего государственного или муниципального органа, либо иной организации, т.е. выражает их волю.

К должностным лицам относятся граждане, постоянно, временно или по специальному полномочию, осуществляющие указанные функции.

В государственных и муниципальных организациях, в том числе государственных и муниципальных органах, волеобразующий и

---

[1] См., например: ***Комягин Д.Л.*** Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10. С. 22 – 34.

волеизъявляющий личностный субстрат у́же, чем в иных организациях, как правило, имеющих частноправовую природу. В большинстве случаев волеобразующим органом государственной или муниципальной организации является руководитель.

В части исходящих от коллективного субъекта административного права правомерных юридических актов волеобразующее лицо (лица) является и волеизъявляющим. В части же правонарушений волеизьявляющий коллектив охватывает весь личностный субстрат такого субъекта.

Таким образом, носители воли коллективного субъекта административного права, его волеобразующий и волеизъявляющий личностный субстрат далеко не во всех случаях совпадают с лицами, чьи интересы выражает такой субъект. В государственном аппарате волеобразование и волеизъявление совершается в коллективе каждого конкретного государственного органа (организации). В то же время носителями ее интересов является само государство, а следовательно, весь народ, признанный в действующей конституции единственным сувереном, ради которого действует любой государственный орган. В негосударственных организациях допустимо, а, как правило, единственно возможно совпадение волеобразующего коллектива с коллективом фактических бенефициаров. Так, например в хозяйственном обществе волеобразующим коллективом является общее собрание участников, в интересах которых и образовано данное общество.

Рассматривая волеобразование и волеизъявление в административном праве, в современных условиях невозможно обойти вопрос о «мягком праве». Еще в конце прошлого века этот термин не был столь популярен и использовался применительно к международно-правовой доктрине. В настоящее время данный термин вышел за указанные рамки и стал употребляться более широко: в смысле документов международных организаций, международных стандартов, модельных законов, кодексов лучшей практики и т.п. Постепенно термин «мягкое право» начинает активно

внедряться и при характеристике национального права. В связи с этим ***Ю.Б. Фогельсон*** справедливо указывает, что *«… разница между мягким правом и твердым правом в том, что соблюдение правил мягкого права не контролируется и не обеспечивается принудительными мерами со стороны государства…»*[1]. Иначе говоря, мягкое право никого ни к чему не обязывает: субъекты могут выполнять или не выполнять его предписания, а государство за невыполнение обязательств не вправе привлекать к какой-либо ответственности и применять принудительную систему[2].

Расширение сферы применения «мягкого права», некоторые элементы которого будут затронуты в настоящем исследовании, может существенным образом повлиять на изменение подходов к волеобразованию и волеизъявлению в административном праве, а также в целом к характеристике личностного субстрата в административных правоотношениях с участием коллективных субъектов. Тенденции такого расширения в национальном регулировании вряд ли можно отрицать. Но, несомненно, в этой ситуации право, в первую очередь административное утрачивает одно из своих важнейших свойств – гарантированность правовых норм, безусловное обеспечение их действия через государственное принуждение.

---

[1] ***Фогельсон Ю.Б.*** Мягкое право в современном правовом дискурсе // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 38.

[2] См.: ***Власенко Н.А.*** Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 49.

ГЛАВА 4. Возникновение и реализация косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений при государственном администрировании в сфере экономики

§ 4.1. Понятие и содержания государственного администрирования в сфере экономики

Специфика настоящего исследования обуславливает неоднократное обращение в его процессе к одним и тем же вопросам. Речь идет о предмете административного права, государственном управлении и административной деятельности. Отечественное административное право возникло сравнительно недавно. Фактически о его самостоятельном значении как отрасли права можно говорить только с середины XIX века. Вопрос же об определении его предмета был поставлен только в середине прошлого века[1]. В науке советского административного права предмет данной отрасли права определялся как совокупность общественных отношений, возникающих в ходе осуществления государственного управления или исполнительно-распорядительной деятельности[2]. Современная административно-правовая наука исходит из того, что под предметом административного права понимается совокупность общественных отношений, возникающих в сфере осуществления исполнительной власти, реализуемой посредством государственного управления[3]. Таким образом, несмотря на незначительную

---

[1] См, например: ***Петров Г.И.*** Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 27;

[2] См, например: ***Петров Г.И.*** Указ. соч. С. 27; Советское административное право. М., 1978. С. 62; Советское административное право / Под ред. ***П.Т. Василенкова***. М., 1981. С. 3 - 4.

[3] См., например: ***Козлов Ю.М.*** Административное право. М., 2005. С. 51; ***Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.*** Административное право: Учебник для вузов. М., 2009. С. 68; ***Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В.*** Административное право: Учебник. М., 2009. С. 33 - 34.

корректировку сложившегося в советский период подхода к пониманию предмета административного права, его сущность не изменилась. По-прежнему подавляющее большинство современных российских ученых-административистов полагают, что административное право регулирует только отношения, возникающие в ходе организации и осуществления государственного управления. Более подробно данный вопрос был рассмотрен в главе первой настоящей диссертации.

Однако в последнее время отдельные представители административно-правовой науки подошли к осознанию необходимости изменения подходов к определению предмета административного права. На такую необходимость указывают ***А.В. Нестеров***[1], ***П.И. Кононов***[2] и др. По их мнению изменение подходов к определению предмета административного права обусловлено возникновением института государственных и муниципальных услуг, который очевидно имеет административно-правовую природу, но не вписывается в традиционные рамки государственного управления.

При разрешении вопроса об определении предмета административного права в настоящее время актуальной становиться также проблема позиционирования различных видов администрирования. При этом легальность термина «администрирование» не вызывает сомнения в научном сообществе[3]. В настоящее время указанный термин широко применятся в

---

[1] ***Нестеров А.В.*** О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 18 – 24.

[2] ***Кононов П.И.*** О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 23 – 31.

[3] См., например: ***Нестеров А.В.*** О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 20; ***Соколова О.С., Соколова Е.Д.*** Информационно-аналитическое обеспечение оптимизации экономического администрирования в муниципалитете Копенгагена // Законодательство и экономика. 2009. № 12. С. 41; ***Ялбулганов А.А., Шарапова О.А.*** Возврат излишне взысканных налогов в механизме администрирования налоговых платежей // Финансовое право. 2009. № 8. С. 32; и др.

действующем законодательстве. На доктринальном уровне он также используется применительно к разнообразным сферам функционирования государства и местного самоуправления. Однако его содержание не раскрывается в нормативных правовых актах, а имеющиеся доктринальные источники не содержат не только единого подхода к его пониманию, но даже на удовлетворительно уровне не раскрывают данное социальное явление. При этом остается открытым вопрос о соотношении администрирования с одной стороны и государственного управления и административной деятельности государства с другой, а также предметно-отраслевой принадлежности соответствующих общественных отношений.

В процессе исследования предмета административного права до настоящего времени ключевыми остаются такие научные категории как государственное управление и административная деятельность. Их изучение в рамках административно-правовой науки началось в середине прошлого века[1]. Впервые наиболее полно и аргументировано они были рассмотрены в монографии «Формы и методы государственного управления»[2]. В последующих научных трудах терминологическое закрепление указанных научных категорий происходило на уровне раскрытия внешнего выражения реализации функций и методов управления, самого управленческого воздействия, конкретных управленческих действий, производимых органами исполнительной власти и их должностными лицами, официального способа выражения административного воздействия[3]. При этом отечественными специалистами в области административного права обоснованно указывается

---

[1] См., например: ***Старосьцяк Е.*** Правовые формы административной деятельности. М., 1959.

[2] См.: Формы и методы государственного управления. М., 1977.

[3] См.: ***Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.*** Административное право. М., 2004. С. 305; ***Конин Н.М.*** Административное право России. М., 2004. С. 181; ***Козлов Ю.М.*** Административное право. М., 2005. С. 369; Административное право России. Общая часть: Учеб. / Под ред. ***П.И. Кононова***. М., 2006. С. 168; и др.

на то, что государственное управление является содержательной основой административной деятельности[1].

По своему содержанию администрирование близко не только административной деятельности, но и деятельности финансовой, характеристика которой в теории финансового права большинством ученых начинается с указания на ее организационный характер. Как правило, она выражается в действиях властного субъекта (компетентных органов государства и муниципальных образований) по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов, обеспечивающих бесперебойное функционирование государства и/или местного самоуправления в определенном временном периоде. Таким образом, финансовая деятельность представляется процессом планомерного образования, распределения и использования государством и местным самоуправлением денежных фондов для выполнения поставленных задач[2].

Таким образом, исследование государственного управления, административной и финансовой деятельности государства имеет богатую и продолжительную историю, сформировались определенные научные традиции и школы. В тоже время сам термин «администрирование» был введен в научный оборот сравнительно недавно и наибольшее распространение получил среди представителей финансово-правовой науки, а также на стыке административного и финансового права (например, таможенное право). При этом в правовой доктрине даже в рамках отдельных ее направлений, где термин «администрирование» широко применяется (бюджетное право, налоговое право, таможенное право), не сложилось

---

[1] См., например: ***Осинцев Д.В.*** О формах государственного управления // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 48.

[2] См., например: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. ***Е.М. Ашмарина, С.О. Шохин***. М., 2009. С. 31; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. ***М.В. Карасева***. М., 2007. С. 32; Финансовое право: Учебник / Под ред. ***С.В. Запольского.*** М., 2006. С. 25; Советское финансовое право / Отв. ред. ***Г.С. Гуревич.*** М., 1985. С. 10.

единого определения соответствующей научной категории. Не сформировались даже общие подходы к разрешению этого вопроса.

Одни исследователи считают необходимым с максимальной детализацией описать отдельные виды явления, обозначаемого данной дефиницией. В то время как другие ограничиваются указанием на основную цель соответствующего вида администрирования. При этом общим для указанных групп ученых является уклонение от установления общих признаков данного социального процесса.

Примером первого подхода может служить следующее определение: *«Налоговое администрирование – это целенаправленная плановая комплексная управленческая деятельность системы уполномоченных органов, организаций и их должностных лиц по организации применения норм законодательства о налогах и сборах, осуществлению контроля за его соблюдением, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджет налогов и сборов, проведению мероприятий, направленных на оптимизацию управленческих процессов, а также по обеспечению в рамках своей компетенции выполнения плательщиками таких платежей возложенных на них обязательств в соответствии с законодательством о налогах и сборах»*[1].

Сторонники второго подхода завершают свои рассуждения, например, таким утверждением: *«… налоговое администрирование рассматривается как повседневная деятельность налоговых органов и их должностных лиц, обеспечивающая своевременную и полную уплату налогоплательщиками в бюджеты налогов, сборов и иных обязательных платежей…»*[2].

---

[1] Правовое регулирование налогообложения в Российской Федерации: Конспект лекций по части первой Налогового кодекса Российской Федерации / Под ред. ***А.Н. Козырина*** // СПС «КонсультантПлюс», 2007.

[2] ***Абрамчик Л.Я.*** Налоговое администрирование в системе финансового контроля // Финансовое право. 2005. № 6. С. 41.

В связи с этим возникает обоснованный вопрос о возможности рассмотрения администрирования в качестве самостоятельной научной категории, имеющей собственное содержательное наполнение, либо его исследование должно осуществляться в контексте государственного управления. Здесь необходимо учитывать, что анализ научных публикаций, посвященных отдельным видам амнистирования, позволяет установить наиболее общие признаки, присущие им всем: 1) целенаправленность деятельности уполномоченных органов, проявляющийся в обеспечении достижения целей, определенных государственной политикой в определенной сфере и установленных действующим законодательством; 2) регламентированность такой деятельности процессуальными и процедурными нормами административного права; 3) подзаконность этой деятельности, так как она осуществляется на основании и во исполнение законодательных норм в целях реализации требований закона; 4) вторичность регулятивного и управленческого воздействия на общественные отношения по сравнению с законодательной деятельностью; 5) регулярность, состоящая в постоянным характере воздействия на общественные отношения; 6) наличие властно-распорядительных полномочий органа, осуществляющего администрирование, следовательно, юридическое неравенство в отношениях с иными субъектами и возможность самостоятельного применения мер административного принуждения, а также привлечения к административной ответственности; 7) реализация организационно-контрольной функции в отношении деятельности администрируемых лиц.

Администрирование осуществляется в целях реализации государственной политики, эффективного применения различных методов, форм и инструментов государственного регулирования, осуществления государственного управления в определенной сфере, обеспечения достижения определенных результатов, укрепления дисциплины.

Внедрение термина «администрирование» в понятийно-категориальный аппарат законодательства и юридической науки является не случайным. Одни специалисты осознано, а другие на интуитивном уровне стремятся отграничить собственно распорядительную и контрольно-надзорную деятельность государственных и муниципальных органов от всего массива общественных отношений, связанных с государственным и муниципальным управлением. Особенно актуальной данная потребность является применительно к сфере экономики и финансов, для которой использование рассматриваемой дефиниции стало уже традиционным. Обоснованием данной потребности служит все большее внедрение в механизм государственного и муниципального управления институтов гражданского общества.

В настоящее время можно с уверенностью выделить четыре направления проникновения гражданского общества в механизм государственного и муниципального управления. Первое из них имеет своей целью обеспечить эффективно функционирующую обратную связь между государством и общество. Оно представлено институтом Общественной палаты Российской Федерации, аналогичными структурами на ведомственном, региональном и местном уровнях[1], а также институтом публичных слушаний[2]. В административно-хозяйственной сфере такое проникновение представлено институтом государственно-частного партнерства[3], а в организационно-распорядительной: 1) исследуемыми

---

[1] См., например: ***Гриб В.В.*** Общественные советы (палаты) как ключевой институт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества // Юрист. 2010. № 12. С. 57 - 59.

[2] См., например: ***Зенин С.С.*** Публичные слушания в истории развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 32 - 36.

[3] См., например: ***Литягин Н.Н.*** О некоторых аспектах государственно-частного партнерства // Российская юстиция. 2012. № 7. С. 6 – 7; ***Телия Ю.*** Разработан проект

методом косвенного (опосредованного) воздействия на общественные отношения и косвенными (опосредованными) административно-правовыми отношениями; 2) делегированием отдельных властно-распорядительных и контрольно-надзорных полномочий непосредственно институтам гражданского общества через институт саморегулирования[1].

Общественные консультативные и экспертные структуры, образуемые государством или местными сообществами, есть субъект, обеспечивающий взаимодействие государства и местного самоуправления с гражданским обществом. Такие структуры, как правило, создаются при властных, управляющих субъектах. Наиболее часто они создаются при исполнительных либо законодательных органах власти или при должностных лицах на основании решений соответствующих органов власти или должностных лиц. В исключительных случаях создание подобных органов предусматривается на конституционном уровне Конституцией[2]. Иногда советы являются автономными органами публичного управления, создаваемыми на основании специальных законов.

Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, аналогичные структуры, образованные на местном уровнях, функционируют самостоятельно, не будучи включенными

Закона о государственно-частном партнерстве // СПС КонсультантПлюс. 2012; ***Сазонов В.Е.*** Особенности правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Дании // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 70 – 72; ***Сазонов В.Е.*** Особенности правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Австралии // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 65 – 68; ***Захаров А.Н., Овакимян М.С.*** Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства в решении экономических задач России (на примере Франции) // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 6. С. 12 – 24; и др.

[1] См., например: ***Лескова Ю.Г.*** Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М., 2013. 384 с.

[2] См., например: Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. Раздел XI // Конституции государств Европы: В 3 т. М., 2001. Т. 3. С. 411 - 434.

в структуру органов государственной власти и местного самоуправления. Создаются они на основании федерального закона, законов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов. На ведомственном уровне образуются общественные советы, которые самостоятельно разрабатывают программы, а уже затем обращаются с предложениями в государственные и муниципальные органы и к должностным лицам.

Практика создания общественных структур, обеспечивающих обратную связь между государством и гражданским обществом, пришла в Российскую Федерацию из-за рубежа. Так, в США существуют так называемые гражданские жюри (*Citizens jury*), гражданские ворк-шопы (*citizen's workshop*) – в Великобритании. Позднее были разработаны близкие по содержанию технологии «гражданских конференций» или «конференций по достижению консенсуса» (*Consensus Conferences*), которые получили широкое распространение в странах Европы. Гражданские жюри являются формой самоорганизации граждан и формируются общественными организациями по инициативе граждан, организаций либо органов власти. Данные общественные советы по существу представляют собой консультационные общественные коллегии, формируемые из граждан – непрофессиональных присяжных (от лат. "*juro*" - присягаю), уполномоченных рассмотреть какой-либо общественно важный вопрос. Сугубо общественный статус гражданских жюри является их преимуществом, обеспечивающим гарантии беспристрастности общественных советов и их независимости от государственного аппарата[1].

Существовавшие в Российской империи и СССР формы организации государственной власти не предполагали взаимодействие с гражданским обществом. Его институты были фактически отстранены от управления

---

[1] ***Руденко В.*** Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: Сб. ст. и док. / Сост. ***Е.Б. Тонкачева***, ***Г.Б. Черепок***. Мн., 2009. С. 165.

государством. В настоящее время очевидной стала тенденция назначения «сверху» специальных структур для координации институтов гражданского общества и повышения их статуса и влияния на государственную власть. Но следует заметить, что эти же институты используются государством для управления гражданским обществом и происходящими в нем процессами. Именно Общественная палата Российской Федерации и ее аналоги на ведомственном, региональном и местном уровнях должны, по замыслу законодателя, исполнить роль лидера гражданского общества, выступать в качестве его представительного, контрольного и экспертного института, стать системообразующим фактором, консолидирующим некоммерческие организации, лидеров гражданского общества для решения наиболее важных социальных, правовых, экономических проблем.

Тесно связан с институтом общественных палат и советов институт публичных слушаний, который имеет не только зарубежные, но и отечественные корни. Примером этому может служить вынесение 23 мая 1977 г. проекта Конституции СССР на всеобщее обсуждение, которое продолжалось почти 4 месяца. В обсуждении проекта Конституции участвовали все слои советского общества. Всего за время обсуждения в газеты и Конституционную комиссию поступило огромное количество предложений с поправками, дополнениями к проекту. Более 57 % этих поправок касались положений, включенных в раздел «Государство и личность», около 23 % – в раздел «Основы общественного строя и политики СССР». В Конституции СССР 1977 г. устанавливалось положение о вынесении наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение и всенародное голосование (референдум). Только за 10 лет после ее принятия на всенародное обсуждение выносилось более 30 законопроектов и других актов[1]. Следует согласиться с ***Т.Я. Хабриевой*** и

[1] См.: ***Матейкович М.С.*** Личность и государство: от противостояния к сотрудничеству (по мотивам одной статьи ***Д.Л. Златопольского***) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 24.

В.Е. Чиркиным, которые отмечают, что стадия общегосударственного всенародного обсуждения проекта Конституции является самостоятельной процедурой ее принятия[1]. В 90-е годы понятие «публичные слушания» получает свое правовое закрепление. Так, п. 2 Заявления Совета Республик Верховного Совета СССР от 3 декабря 1991 г. № 127-Н устанавливается, что *«… палата намерена проводить публичные слушания о состоянии и перспективах наших межгосударственных отношений, приглашая участвовать в них представителей всех республик…»*[2].

Активное применение публичных слушаний в практике государственного и муниципального управления привело к их закреплению в федеральном законодательстве. Основным правовым источником, устанавливающим порядок их организации и проведения на уровне муниципальных образований, стал Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором определяются признаки слушаний, перечень обязательно выносимых на обсуждение вопросов и устанавливаются общие требования к процедуре их проведения.

Современная национальная экономика характеризуется тем, что интеграция частного и публичного капитала становится все более значимым социально-экономическим явлением, создает предпосылки для оптимизации и совершенствования механизма государственного управления в экономической сфере. Однако, оперируя понятием государственно-частного партнерства, иметь в виду его смысловую некорректность. Партнерские отношения возникают при условии юридического равенства сторон, осуществляющих совместную деятельность. В данной же ситуации указанные предпосылки отсутствуют, между предпринимателями и государством юридического равенства нет и оно объективно невозможно.

---

[1] ***Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.*** Теория современной конституции. М., 2007. С. 93.

[2] Заявление Совета Республик Верховного Совета СССР от 3 декабря 1991 г. № 127-Н // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 50. Ст. 1414.

Государство выражает интересы всего общества, а предприниматели преследуют исключительно собственный интерес в получении прибыли. Таким образом, государственно-частное партнерство возможно не с государством как публично-правовым образованием, а с его экономическими структурами, осуществляющими предпринимательскую деятельность.

Указанная смысловая неопределенность рассматриваемого понятия создает угрозу публичным интересам, выступает коррупциогенным фактором. В силу этого принципиально важной является его конкретизация: в каких сферах и как оно должно осуществляться, почему «партнерские» отношения не могут быть опосредованы обычными, традиционными гражданско-правовыми договорами, системой государственных и муниципальных заказов; каковы критерии отграничения государственно-частного партнерства от иных договорных отношений.

В юридической литературе данная дефиниция широко используются, но отсутствует ее единообразное понимание. Так, в издании «Возможности федеральных инвестиций через ГЧП» под государственно-частным партнерством понимается «...любые официальные отношения или договоренности на фиксированный или неограниченный период времени между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области…»[1]. В обоснование данного подхода указывается: 1) в его основе *«… лежит определение public-private partnerchip (PPP), используемое в официальных документах Организации экономического сотрудничества и развития…»*; 2) Правительство в ГЧП-проектах выступает не столько регулятором или катализатором экономической активности, сколько партнером частного сектора, участвует в проектах на равных правах с частным инвестором, а не

[1] Возможности федеральных инвестиций через ГЧП: Сборник нормативных актов по ГЧП в Российской Федерации. М., 2009. С. 6.

реализует в отношении его свои властные полномочия. ***А. Белицкая***[1] выделяет в понятии государственно-частного партнерства широкое и узкое значения. В широком смысле оно представляется в качестве взаимодействия власти и бизнеса в экономике, политике, культуре, науке, социальной и других сферах. Данный подход поддерживает ***Н.А. Игнатюк***[2]. В узком смысле государственно-частное партнерство рассматривается не в качестве правового явления, требующего своей регламентации, а как экономическая категория. Правда, при этом автор приводит обширный перечень ссылок на законы субъектов Российской Федерации (Республик Алтай, Дагестан, Калмыкия), тем самым опровергая исключительно экономический характер данной дефиниции. Обобщая свои рассуждения на предмет государственно-частного партнерства, ***А. Белицкая*** резюмирует: *«ГЧП – это юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее объединение ресурсов и распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение»*[3].

Анализ различных источников нормативного и доктринального характера позволяет с сожалением признать, что данная дефиниция не может считаться сформировавшейся. Пока можно говорить только о механическом некритичном перенесении зарубежной и международно-правовой терминологии в отечественную правовую действительность.

---

[1] ***Белицкая А.*** Перспективы развития законодательства о государственно-частном партнерстве // Хозяйство и право. 2010. № 6. С. 108.

[2] ***Игнатюк Н.А.*** Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика. 2006. № 8. С. 41.

[3] ***Белицкая А.*** Перспективы развития законодательства о государственно-частном партнерстве // Хозяйство и право. 2010. № 6. С. 110.

Вместе с тем, концепция государственно-частного партнерства, при условии ее адаптации к национальным условиям, может быть использована в различных сферах, регулируемых административным правом: при оказании публичных услуг[1]; в рамках делегирования частным структурам отдельных государственных и муниципальных полномочий[2]; и т.п. Однако, реализация рассматриваемой концепции ни при каких обстоятельств не должна повлечь «растворения» властно-публичных функции в частном интересе. Государство, его аппарат и наличные ресурсы не должны использоваться для получения прибыли отдельными лицами в ущерб обще национальным интересам.

Отечественная история, особенно последних трех десятилетий, безусловно свидетельствует, что ни государство, ни свободный рынок, с его законом стоимости, не способны в полной мере обеспечить эффективное развитие национальной экономики. Поэтому не случайно в последние годы сперва в экономической и юридической литературе, а затем и на законодательном уровне обосновывается необходимость привлечения самого предпринимательского сообщества к регламентации общественных отношений в сфере экономики на условиях саморегулирования. Такая поддержка государства со стороны бизнес сообщества позволит, во-первых, зафиксировать только те правила, которые действительно необходимы и, во-вторых, поддержать соблюдение этих правил наиболее эффективным образом[3].

Саморегулирование осуществляется без вмешательства государства. При этом, в отличие от свободного рынка, оно предполагает установление

---

[1] См., например: ***Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д.*** Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 29.

[2] См., например: ***Попондопуло В.Ф.*** Концессионное соглашение – правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2007. № 6. С. 51.

[3] См., например: ***Тосунян Г.А.*** Банковское саморегулирование: Монография. М., 2006. С. 12.

определенных формализованных правил поведения членами предпринимательского сообщества для самих себя[1].

Проблема наведения порядка имеет две стороны: 1) вопросы порядка в государстве, зависящие от качества законов и их применения; 2) вопросы саморегулирования и этики самого бизнеса[2]. Показательно в этом смысле утверждение ***Ф. Фукуямы*** о необходимости возрастания силы государства при одновременном сокращении сферы действия его функций там, где они могут быть заменены саморегулированием[3]. Таким образом, признавая ориентацию России на сохранение рыночной экономики, упорядочение функционирования национального бизнеса должно в максимально возможной степени базироваться на автономности бизнес сообщества, оптимально минимальном административно-правовом воздействии на него.

Опыт советского периода продемонстрировал, что рассмотрение национальной экономики как «*… единого народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны…*» неминуемо влечет к сковыванию частной инициативы. Вместе с тем, еще видные советские юристы обосновывали необходимость инициативы и самостоятельности исполнителей государственных планов – предприятий и хозяйственных организаций[4].

Приоритет саморегулирования соответствует и конституционному принципу – свободе экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ).

---

[1] См.: ***Крючкова П.В.*** Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: Дис. ... докт. экон. наук. М., 2006. С. 11.

[2] См.: ***Малько А.В., Мазуренко А.П., Струсь К.А.*** Правовая политика в сфере предпринимательства в изменяющейся России: Монография. Саратов, 2010. С. 107, 108.

[3] ***Факуяма Ф.*** Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2006. С. 6.

[4] См., например: ***О.С. Иоффе.*** Ответственность по советскому гражданскому праву: Дисс. … д-ра юрид. наук. Л., 1955. С. 181; ***Алексеев С.С.*** Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 112; ***Халфина Р.О.*** О правовой форме экономических отношений // Советское государство и право. 1965. № 7. С. 30; и др.

Само предпринимательское сообщество с большей эффективностью, нежели государство, может определить необходимые правила для осуществления предпринимательской деятельности и, соответственно, проводить контроль за их соблюдением. Однако, сказанное не означает, что бизнес сообщество должно быть отправлено в «автономное плавание». Саморегулирование должно осуществляться в строгих рамках, установленных государством, и во взаимодействии с другой стороной – потребителями товаров, работ и услуг

Саморегулирование, конечно же, является относительно новом экономическим и правовым явлением для российского общества. Оно есть «… дитя свободы, демократических преобразований, проводимых в России…»[1]. Его внедрение в национальную экономику на современном этапе не вызывает удивления, как и непрекращающиеся научные дискуссии относительно его понятия, форм и видов. На протяжении последнего времени научное сообщество широко обсуждает проблемы саморегулирования, но, как правило, с точки зрения характеристики только его институциональной формы – саморегулируемой организации. Такое "ограниченное" видение саморегулирования как правового явления и отсутствие вплоть до настоящего времени целостной концепции саморегулирования предпринимательских отношений, а также теоретических разработок относительно саморегулирования как вида негосударственного правового регулирования названных отношений являются шагом не вперед, а назад, и, соответственно, приводит к негативным последствиям в практическом плане, задерживает развитие предпринимательского законодательства и становится неэффективной формой регулирования предпринимательских отношений. В свою очередь, попытки теоретического осмысления процессов, происходящих в сфере саморегулирования предпринимательских отношений, представителями юридических наук затрудняются ввиду противоречий действующего законодательства,

---

[1] ***Кашанина Т.В.*** Корпоративное право: Учебник. М., 2006. С. 10.

нарушения логики, единства внутренней структуры данного правового явления[1].

Приведенный в настоящем параграфе обзор современного состояния административно-правового воздействия в сфере экономики позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Механизм административно-правового воздействия в сфере экономики вступил в период своей коренного преобразования в целях его приведение в соответствие с современными условиями, а именно с условиями сформировавшейся рыночной экономики.

В связи с этим он уже не может характеризоваться только в традиционных для отечественной административно-правовой науки терминах – государственное управление, деятельность органов исполнительной власти, административная деятельность и т.п. Конечно же, об их исключении из понятийно-категориального аппарата науки административного права и законодательства речи не идет. Они ни в коем случае не утратили своего значения. Однако, появление новых подходов к административно-правовому воздействию на экономические отношения обуславливает необходимость совершенствования самого административно-правового понятийно-категориального аппарата.

2. Для обозначения непосредственной организационно-распорядительной деятельности исполнительных органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, входящих в государственный аппарат, предлагается использовать термин администрирование.

Его использование позволит отграничить соответствующие общественные отношения от отношений, в рамках которых реализуются обратные связи между государством и обществом (Общественная палата Российской Федерации, аналогичные организации ведомственного,

---

[1] См.: ***Лескова Ю.Г.*** Указ. соч. С. 5.

регионального и местного уровней, публичные слушанья и т.п.), а также осуществляется взаимодействие между государством и гражданским обществом (государственно-частное партнерство, саморегулирование, косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения).

Администрирование осуществляется на трех уровнях: 1) внутреннее администрирование; 2) внутриведомственное администрирование; 3) внешнее администрирование. Внутреннее администрирование предполагает реализацию организационно-распорядительной функции в пределах конкретного органа исполнительной власти или иной государственной или муниципальной организации. Оно предполагает наличие между данным органом (организацией) и государственным (муниципальным) служащим (иным работником) служебно-трудовых отношений. Внутриведомственное администрирование имеет место в рамках определенной группы государственных или муниципальных органов (налоговых, таможенных и т.п.). Оно предполагает наличие подчиненности (подведомственности) между выше- и нижестоящим органами, служебной подчиненности между должностными лицами. Внешнее администрирование состоит в реализации полномочий распорядительного характера в отношении лиц, по службе не подчиненным.

3. Реализация косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений обеспечивает координацию и субординацию в сложных неиерархичных социальных системах, каковыми в настоящее время являются как «государство – гражданское общество», так и сам государственный аппарат, который включает в себя не только вертикально-интегрированную систему органов государственной власти, но также ряд государственных органов, не входящих в эту систему (Банк России, исполнительные органы государственных внебюджетных фондов и т.п.). Таким образом, косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения не только позволят интегрировать институты гражданского

общества в механизм государственного управления, но также обеспечить координацию внутри самого государственного аппарата.

§ 4.2. Разграничение компетенции государственных органов и иных лиц при организации и осуществлении государственного администрирования в сфере экономики

Современная модель государства, особенно федеративного с развитий системой местного самоуправления, предполагает формирование сложной системы государственных и муниципальных органов, осуществляющих административно-правовое воздействие на экономические отношения. В российской Федерации такое воздействие осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном (субъекта Российской Федерации) и местном. При этом необходимо учитывать двух уровневых характер местного самоуправления, предусмотренный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На федеральном уровне административно-правовое воздействие на экономические отношения оказывается непосредственно Президентом РФ и Правительством РФ, а также рядом федеральных органов исполнительной власти и некоторыми специализированными государственными органами, не входящими в систему федеральных органов исполнительной власти.

Общие принципы формирования действующей системы федеральных органов исполнительной власти были заложены в результате административной реформы 2004 года, предполагавшей включение в эту систему федеральных органов исполнительной власти трех категорий: федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. При этом руководство отдельными федеральными органами исполнительной власти осуществляют Президент РФ или Правительство РФ. В то же время конкретные федеральные службы и федеральные агентства могут находиться

в ведении определенных федеральных министерств[1].

В действующую систему федеральных органов исполнительной власти[2], в компетенции которых находятся различные аспекты государственного администрирования в сфере экономики, входят: Федеральная служба по финансовому мониторингу и Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство), находящиеся под руководством Президента РФ; Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию; Министерство промышленности и торговли Российской Федерации с подведомственным Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии; Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока; Министерство регионального развития Российской Федерации с подведомственным Федеральном агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству; Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное агентство связи; Министерство сельского хозяйства Российской Федерации с подведомственными Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральным агентством по рыболовству; Министерство транспорта Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство

---

[1] См., например: ***Вишняков В.Г.*** Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5 – 17.

[2] См.: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта; Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации с подведомственной Федеральной службой по труду и занятости; Министерство финансов Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство (федеральная служба); Министерство экономического развития Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная служба по аккредитации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Министерство энергетики Российской Федерации, кроме того федеральные службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ: Федеральная антимонопольная служба; Федеральная служба государственной статистики; Федеральная миграционная служба; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по оборонному заказу; Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; Федеральная таможенная служба; Федеральная служба по тарифам; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Необходимо так же иметь в виду, и иные федеральные органы исполнительной власти, которые в пределах своей компетенции могут оказывать административно-правовое воздействие на экономические отношения.

Кроме того, на федеральном уровне осуществляют государственное администрирование в сфере экономики Центральный Банк Российской Федерации (Банк России) и исполнительные органы государственных внебюджетных фондов, которые не входят в системы федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем, они активно реализуют

организационно-распорядительную и контрольно-надзорную функции в этой сфере.

Следует отметить, что перечисленные федеральные государственные органы имеют территориальные и местные подразделения.

Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное администрирование в сфере экономики образуются и функционируют также на уровне субъектов Российской Федерации. Так, например, в Свердловской области [1] осуществляют свою деятельность Министерство финансов, Министерство агропромышленного комплекса и продовольствия, Министерство социальной политики, Министерство международных и внешнеэкономических связей, Министерство экономики, Министерство промышленности и науки, Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство строительства и инфраструктуры, Министерство транспорта и связи, Министерство по управлению государственным имуществом, Департамент по труду и занятости населения, Департамент лесного хозяйства, Департамент по охране, контролю и регулированию использования животного мира, Департамент государственных закупок, Управление государственного строительного надзора, Региональная энергетическая комиссия и др.

Так же осуществляется административно-правовое воздействие на экономические отношения и на местном уровне органами местного самоуправления.

Разграничение компетенции между перечисленными государственными и муниципальными органами осуществляется на конституционном уровне, уровне федерального законодательства, через указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые

[1] Официальный сайт Правительства Свердловской области / [электронный ресурс] Дата обращения: 1 июня 2014 года.

акты. Однако, нормативного закрепления полномочий различных государственных и муниципальных органов недостаточно их эффективного функционирования и взаимодействия. Одним из средств, способствующих этому, являются косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения, которые и будут рассмотрены в настоящем параграфе на примере такого сектора национальной экономики, как государственные доходы и расходы. Данный пример избран далеко не случайно. Он обусловлен тем, что государственным доходам присущи две функции: фискальная и регулятивная.

В современных условиях в каждом государстве ежегодно, как правило, на самом высоком уровне, государственная власть после подробного обсуждения принимает государственный бюджет в форме закона. Государственный бюджет – законодательно установленный порядок формирования централизованного денежного фонда государства, который образуется за счет государственных доходов, и опосредует использование полученных средств. Практика показывает, что даже детально разработанный идеально сбалансированный государственный бюджет может оказаться малоэффективным для общества, обеспечения деятельности государства и национальной экономики, если не обеспечена его организационно-правовая составляющая. Эффективное правовое обеспечение государственных доходов предполагает, с одной стороны, создание условий (соответствующий правовой статус) для каждого органа государственной власти, обеспечивающего формирование государственных доходов, с другой стороны, определение взаимодействия между разными органами власти. Эффективное правовое обеспечение государственных доходов позволит государству с минимальными затратами обеспечить необходимый результат.

В деятельности любого государства значительное место занимает формирование финансовых ресурсов. Государство осуществляет мобилизацию финансовых ресурсов с помощью органов, обладающих специальными полномочиями. Они организационно обеспечивают

мобилизацию фондов денежных средств, образующих в совокупности государственные доходы. Эффективное функционирование таких органов в значительной степени зависит от сбалансированности их компетенции и является необходимым условием для своевременного и полного формирования государственного дохода. Таким образом, поток финансовых ресурсов, поступающих в собственность государства в процессе деятельности соответствующих государственных органов, образует государственные доходы. ***Н.П. Кучерявенко***, разделяя понятия «доходов бюджета» и «государственные доходы», отмечает: 1) доходы бюджета составляют только часть доходов государства, куда входят и доходы других централизованных и децентрализованных фондов; 2) жизнедеятельность и правовое регулирование бюджетных доходов происходит в определенных временных рамках (финансовый год), что несвойственно другим видам государственных доходов; 3) доходы государственного бюджета, как правило, не имеют целевого назначения[1].

Существует много определений понятия «государственный доход». Например: *«… государственные доходы – это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы, необходимой для выполнения его задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также необходимой для функционирования государственных органов…»*[2]. Задачи государства не ограничиваются осуществлением социально-экономической политики, обеспечением обороны и безопасности страны, текущим функционированием государственных органов. Думается, в задачи государства входит и финансирование фундаментальных направлений науки,

---

[1] ***Кучерявенко Н.П.*** Теоретические проблемы правового регулирования налогов и сборов на Украине. Харьков, 1997. С. 7.

[2] Финансовое право: Учебник / Отв. ред. ***Н.И. Химичева***. М., 1999. С. 251.

культуры, и решение других вопросов. В связи с этим ***Н.И Химичева*** справедливо выделяет государственные доходы в широком аспекте, который включает: доходы государственных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, а также доходы государственных предприятий, остающиеся в их распоряжении, и в узком аспекте; доходы бюджетов бюджетной системы государства[1].

На наш взгляд, государственные доходы – это часть национального богатства, поступающая в собственность государства в установленном им порядке, для финансового обеспечения решения его задач и реализации функций. Таким образом, государственный доход, образуя экономическую основу функционирования самого государства, позволяет ему реализовывать присущие ему функции, выполнять стоящие пред ним задачи.

С момента образования государству нужны финансовые ресурсы на его содержание, и в разные периоды истории существовали разные виды источников государственных доходов. Надо заметить, что с течением времени у государства возникают новые задачи (например, для обеспечения обороны государства необходимо создание определенных структур, которые требуют весомых финансовых затрат). Создаются и новые органы власти. Государству нецелесообразно функционировать в рамках жестко заданной структуры, так как с течением времени те или иные функции государственных органов становятся лишними и в тоже время появляются новые.

Все изменения в государстве должны иметь экономическую основу. Принимающиеся решения невозможно реализовать, если они не обеспечены финансово. Для совершенствования функционирования государственного аппарата (с самого верхнего уровня до нижнего звена), для создания новых государственных структур, для ликвидации ненужных структур, для перестройки любого объекта необходимы финансовые затраты. Для

[1] Там же. С. 252.

нормального функционирования государства очень важна, с одной стороны, социально и экономически обоснованная нормативная база формирования государственного дохода. С другой стороны, не менее важным является организационно-правовое обеспечение его поступления.

Государственные доходы формируются в результате функционирования финансовых органов специальной компетенции. Следовательно, для эффективного выполнения задачи государства по мобилизации доходов необходима, особенно в нынешних условиях, слаженная работа финансовых органов государственной власти специальной компетенции. Целесообразным является комплексное исследование компетенции государственных финансовых органов, обеспечивающих государственные доходы.

Комплексный подход позволяет, во-первых, выявлять недостатки работы отдельных финансовых органов более объективно, поскольку проблема рассматривается с точки зрения целого, на фоне других финансовых органов, которые выполняют взаимодополняющие задачи[1]. Во-вторых, при системном подходе возможно наиболее эффективно решать проблемы взаимоотношений финансовых органов государства, чтобы выработать оптимальный вариант их взаимодействия, исходя из общегосударственных задач, которые основываются на публичном интересе. В-третьих, комплексный подход позволяет наиболее объективно оценить финансовую деятельность государства в целом, что, в свою очередь, позволит найти верные решения имеющихся проблем. В-четвертых, системное исследование деятельности финансовых органов государства позволит отделить главные задачи от второстепенных на данный период времени, что даст возможность улучшить деятельность отдельных финансовых органов. В-пятых, по результатам комплексного исследования

[1] Термин «взаимодополняющие задачи финансовых органов государства» подразумевает, что каждый из органов должен иметь собственную задачу. И задачи разных финансовых органов должны дополнять друг друга, а не дублировать.

деятельности финансовых органов будет возможно более объективно и сбалансировано провести реорганизацию финансовых органов: сократить излишние функции, которыми они обладают, и добавить те функции, которые необходимы.

Министерство финансов как главный исполнительный финансовый орган наделено полномочиями координации деятельности других финансовых органов исполнительной власти, в том числе по обеспечению государственного дохода. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 года, № 329 «О Министерстве финансов Российской федерации» [1], Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной налоговой службы. Таким образом, указанное федеральное министерство во исполнение Указа Президента РФ от 21 мая 2012 года №636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и вышеназванного постановления Правительства РФ, руководит деятельностью налоговых органов. Соответственно, основной задачей Минфина России в области обеспечения доходов государства является выработка единой государственной налоговой политики.

Для решения данной задачи Минфин России:

Во-первых, разрабатывает и представляет Правительству РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам налоговой политики; политики в сфере таможенных платежей в части исчисления и порядка их уплаты, определения таможенной стоимости товаров; избежания двойного налогообложения доходов и имущества, а также по другим налоговым вопросам. Министерством также разрабатывает и представляет Правительству РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 года № 329 (ред. от 26.08.2013) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

Во-вторых, для обеспечения организации доходов государства разрабатывает и утверждает формы налоговых деклараций, расчетов по налогам, методические рекомендации и другие нормативные правовые акты по вопросам применения законодательства о налогах и сборах. Минфин России в части организационно-правового обеспечения неналоговых доходов разрабатывает и утверждает методологию эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг. Также оно разрабатывает и утверждает нормативно-правовые акты в области добычи, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

В-третьих, осуществляет экспертизу проектов финансово-экономических обоснований к законопроектам и проектов заключений Правительства РФ по законопроектам о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов.

Таким образом, Министерство финансов Российской Федерации обладает большим объемом функций по обеспечению доходов государства, включая некоторые функции также реализуемые другими федеральными органами исполнительной власти. На наш взгляд, необходимо путем совершенствования компетенции всех финансовых органов государства более обоснованно, с точки зрения сочетания интересов и поведения, дифференцировать функции между Министерством финансов РФ и иными федеральными органами исполнительной власти, которые осуществляют деятельность в сфере экономики и финансов. Представляется, что одним из возможных вариантов решения указанной проблемы является создание косвенной (нелинейной) взаимосвязи между ними. Например, коллегии федеральных служб назначаются заинтересованными в их деятельности соответствующими федеральными министерствами. Допустим, коллегию Федеральной таможенной службы на 30 % назначает министр финансов и на 30 % – министр экономического развития, а на 40 % – Правительство РФ. Это позволит сбалансировать таможенную политику, которая, с одной стороны, является источником государственного дохода, а с другой стороны,

– выступает стимулирующим инструментом развития экономики.

В 90-е годы XX века в ряду экономических проблем стоял кризис неплатежей, что затрудняло мобилизацию государственных фондов. В связи с этим Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 года №1556 в структуре Министерства финансов создается Казначейство, одна из целей которого – эффективное управление доходами государства. В настоящее время оно преобразовано в специализированную федеральную службу, находящуюся в ведении Минфина.

Задачи Федерального казначейства по формированию дохода государства включают: кассовое исполнение федерального бюджета, а в случаях предусмотренных бюджетным законодательством также нижестоящими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, исходя из принципа единства кассы; регулирование отношений между федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, финансовое исполнение их бюджетов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных средств. Федеральное казначейство осуществляет сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти и руководству Российской Федерации отчетности о финансовых операциях Правительства Российской Федерации, о государственных внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы Российской Федерации.

На наш взгляд, функции разработки методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции Федерального казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, включая организации, распоряжающиеся средствами государственных внебюджетных фондов, необходимо передать Министерству финансов РФ.

Отметим, что для мобилизации денежных средств государства весьма

важными исполнительными органами государственной власти являются налоговые органы. Одна из главных задач налоговых органов – соблюдение налогового законодательства, исполнение которого способствует формированию значительной части доходов государства. Но, как мы уже отметили, законодательство о налогах и сборах, организационно-правовое обеспечение налогового дела, должно быть направленно на стимулирование развития экономики. Для надлежащей организации мобилизации денежных средств налоговые органы, как федеральные органы исполнительной власти, во-первых, имеют право издавать нормативные акты, касающиеся вопросов налогообложения и сборов в рамках, установленных законодательством. Во-вторых, налоговые органы, издавая инструкции и другие документы для своих структурных подразделений, которые также имеют нормативный характер, обеспечивают необходимое единообразие в правоприменительном процессе в области налогового законодательства на всей территории Российской Федерации. Налоговые органы, которые обеспечивают мобилизацию денежных средств государства, должны иметь обоснованную структуру.

Налоговые органы обладают рядом полномочий для обеспечения исполнения законодательства о налогах и сборах. Налоговые органы могут обеспечивать исполнение уплаты налогов и сборов путем залога имущества, поручительства, пеней, приостановления операций по счетам в банке и ареста имущества налогоплательщиков. Налоговые органы могут применять и другие меры, обеспечивающие уплату налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу в установленном таможенным законодательством Российской Федерации порядке.

Чтобы обеспечить соблюдение порядка уплаты налогов и сборов, налоговые органы вправе потребовать от физического лица регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя в порядке, установленном Гражданским кодексом, при наличии для этого оснований. Налоговые органы осуществляют взыскание налога с физических лиц в судебном

порядке. Они имеют право взыскивать в бесспорном порядке с организации недоимки по налогам и сборам, а также пени в случае неисполнения обязанности по уплате налогов и сборов. Более того, ст. 47 и 48 Налогового кодекса устанавливают право при невозможности взыскания в денежном эквиваленте суммы налогов обращать взыскание указанных сумм за счет имущества налогоплательщика. Для принятия вышеуказанного решения требуются подписи руководителя или заместителя руководителя налогового органа.

Не всегда налоговые органы могут в бесспорном порядке взыскивать налоги. Взыскание налога с организации не может быть произведено в бесспорном порядке, если обязанность по уплате налога основана на изменении налоговым органом: 1) юридической квалификации сделок, заключенных налогоплательщиком с третьими лицами; 2) юридической квалификации статуса и характера деятельности налогоплательщика. В случае ликвидации организации налоговые органы имеют преимущественное право перед другими лицами удовлетворять задолженности за счет излишне уплаченных налогов и сборов путем зачета этих денежных средств.

При обнаружении фактов излишней переплаты сумм налогов, сборов или пеней налоговые органы вправе направить налогоплательщику предложение о проведении совместной сверки уплаченных сумм. Если у налогоплательщика или плательщика сбора имеется недоимка, то налоговые органы вправе самостоятельно, без письменного заявления налогоплательщика, произвести зачет излишне уплаченных сумм в счет имеющейся у лица недоимки.

Налоговые органы ведут налоговый учет, при осуществлении которого им предоставлено право определять форму и порядок заполнения заявлений о постановке на налоговый учет, особенности порядка постановки на учет иностранных организаций в зависимости от видов получения доходов; форму свидетельства о постановке на налоговый учет; порядок и условия присвоения, применения, а также изменения идентификационного номера

налогоплательщика; вести Единый государственный реестр налогоплательщиков.

Налоговые органы имеют право требовать от налогоплательщика (или его представителя) предоставления всех документов, предусмотренных налоговым кодексом для предъявления в налоговые органы при постановке на налоговый учет. Налоговые органы вправе требовать от государственных органов, осуществляющих регистрацию организаций и индивидуальных предпринимателей, предоставления в установленные налоговым кодексом сроки сведений о месте жительства физических лиц, актов гражданского состояния, информации об учете и регистрации имущества и сделок с ним.

Налоговые органы в основном должны осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды, в соответствии с законодательством Российской Федерации. Также их важной задачей является осуществление валютного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации в пределах компетенции.

Значительная доля денежных средств бюджета государства связана с деятельностью Федеральной таможенной службы. Таможенные органы как уполномоченные государственные органы осуществляют сбор денежных средств в порядке, установленном Таможенным кодексом таможенного союза и национальным законодательством.

В процессе осуществления своей деятельности по формированию денежных средств в виде таможенных пошлин и других сборов таможенные органы должны обеспечить в пределах своей компетенции экономическую безопасность, защиту экономических интересов Российской Федерации. Таможенная политика, с точки зрения формирования бюджета, также, как налоговая политика, должна быть сбалансированной: с одной стороны, обеспечивать доходную деятельность государства, с другой стороны, –

стимулировать экономическое развитие. Необходимо создание механизма влияния Минфина России на деятельность таможенных органов.

Основу государственных финансовых ресурсов составляет государственный бюджет. Изменение конституционного строя в нашей стране привело к образованию многоуровневой структуры бюджетной системы: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты. В п. 1 ст. 114 Конституции РФ установлено, что Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение. Данное конституционное положение уточняется статьей 171 Бюджетного кодекса РФ: 1) составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства Российской Федерации, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; 2) непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Комплексный характер деятельности Министерства финансов РФ проявляется в полномочиях, которые распространяются на налоговое и неналоговое поступление денежных средств в доход государства. Полномочия Минфина России в области налогообложения усиливаются. Можно утверждать, что Министерство финансов Российской Федерации возглавляет систему налоговых органов, так как Министерство по налогам и сборам преобразуется в федеральную налоговую службу и становится подведомственным Минфину России федеральным органом исполнительной власти.

Минфин России координирует деятельность всех финансовых органов исполнительной власти, в том числе налоговых. Оно является главным органом исполнительной власти специальной компетенции, обеспечивающим проведение единой налоговой политики в Российской Федерации. Налоговая политика находит свое выражение в установлении и

упразднении налогов и сборов, величинах налоговых ставок, установлении круга налогоплательщиков и объектов налогообложения, в формировании налоговой базы.

Министерство финансов РФ возглавляет налоговые органы, и его главная задача заключается в разработке и реализации единой налоговой политики в Российской Федерации. На наш взгляд, основные направления налоговой политики в деятельности Минфина должны учитывать следующие обстоятельства.

1. Налоговая политика способствует увеличению бюджетных средств на всех уровнях, что в конечном итоге дает возможность повышения трансфертных расходов и других расходов государства, позволяющих повышать уровень жизни населения, обороноспособность государства.

2. Во второй половине прошлого века в странах с развитой рыночной экономикой широко стали использовать регулирующую функцию налогов. Путем изменения вида, ставок налогов, установления различных налоговых льгот стали влиять на экономическую ситуацию в целом, стимулируя производство и потребление.

3. Уровень налоговых ставок тесно связан с поведением налогоплательщика по оплате налогов, поэтому повышение налоговых ставок не всегда приводит к увеличению поступлений в бюджет. Отсюда возникает необходимость найти оптимальный уровень ставок налогов, чтобы возможность налоговых органов контролировать ситуацию соответствовала желаниям налогоплательщика – *«лучше платить, чем нарушать (рисковать)»*.

Необходимо обеспечение высокого уровня участия в разработке налоговой политики исполнительных органов, отвечающих за развитие реального сектора (например, Министерство экономического развития РФ, которое образовано на базе упраздненных Министерства торговли РФ, Министерства экономики РФ, Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю), так как налог является не только важнейшим

источником бюджетов всех уровней, но и высокоэффективным стимулирующим инструментом как для отдельного сектора экономики, так и в целом для национальной экономики.

Министерство финансов РФ участвует в разработке предложений об установлении размера ставок таможенного тарифа и порядка взимания таможенных пошлин; подготавливает предложения по формированию и использованию средств государственных внебюджетных фондов и целевых бюджетных фондов по установлению размеров отчислений в указанные фонды; подготавливает предложения по совершенствованию валютных, финансовых, кредитных и таможенных отношений с иностранными государствами; предоставляет отсрочки (рассрочки) платежей по налогам в федеральный бюджет в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, с уведомлением налоговых органов и ведением соответствующего реестра.

Государственный доход формируется, помимо налоговых поступлений, неналоговыми доходами.

Министерство финансов РФ является главным среди органов исполнительной власти в организации и обеспечении неналоговых доходов государства. Министерство финансов РФ участвует в разработке и проведении единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов, драгоценных металлов и драгоценных камней. Оно имеет возможность оказывать существенное влияние на рынке драгоценных металлов и камней.

Министерство финансов РФ по заявкам Банка России организует и обеспечивает изготовление денежных билетов и металлических монет, а также орденов, медалей и других знаков отличия, бланков ценных бумаг, знаков почтовой оплаты и бланков строгой отчетности по утвержденным в установленном порядке образцам, а также выполнение других подобных заданий.

Как было отмечено выше, в условиях рыночной экономики налоги

являются важным инструментом государства для мобилизации денежных фондов, они играют значительную роль в создании необходимых благоприятных условий экономического развития. Осуществление процесса мобилизации денежных средств является сложным механизмом. Органы власти, исходя из обстоятельств, принимают решения, соответствующие установленному законодательству, для обеспечения стабильной мобилизации денежных средств и учитывающее сложившиеся обстоятельства. Возможны ситуации, когда в условиях процесса мобилизации доходов государства по тем или иным обстоятельствам налогоплательщик не в состоянии платить налоги в установленный срок. В таких случаях соответствующие органы, установленные законодательством, имеют право принять решение по поводу изменения срока уплаты налогов, сборов, а также пени. Органы государственной власти, уполномоченные принимать решение об изменении срока уплаты налогов и сборов, определены в ст. 63 НК РФ. Порядок и условия предоставления отсрочки или рассрочки по уплате налога или сбора установлены в ст. 64 НК РФ

Изменение срока уплаты налогов, сборов и пеней регулируется законодательством о налогах и сборах, включая следующие формы: 1) отсрочка или рассрочка; 2) инвестиционный налоговый кредит.

Существование государства обеспечивается благодаря повседневной деятельности его органов. Необходимым условием для функционирования органов государственной власти является обеспечение бесперебойного финансирования их деятельности. Государственные расходы – поток денежных средств, направленный в установленном порядке на выполнение функций государства с помощью соответствующих органов. Не случайно *«… во всех видах классификаций расходов бюджетной классификации РФ расходы на содержание аппарата государственного управления занимают первое место, что определяет их значимость в системе государственных*

расходов…» [1] . Таким образом, справедливо утверждение, что государственные расходы являются очень важной составляющей финансовой деятельности государства.

Необходимо заметить, что государственные расходы имеют непосредственное отношение к государственным доходам. Они обретают определенную целостность в форме бюджета и различных централизованных и децентрализованных государственных фондах.

Государственные расходы на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации осуществляются на основе единого методологического расчета, государственных социальных стандартов и других нормативов финансовых затрат по принципу минимальной бюджетной обеспеченности.

Государственные расходы в широком смысле *«… охватывают как расходы бюджетов всех уровней, т.е. расходы консолидированного бюджета, которые в совокупности образуют централизованные расходы государства, так и расходы других государственных образований, так называемые децентрализованные расходы…»*[2].

Необходимо заметить, что денежные средства, расходуемые Банком России, также можно отнести к государственным расходам, потому что, во-первых, Банк России является органом государственного управления в сфере финансов. Банк России не должен осуществлять свою деятельность с целью получения прибыли, он должен решать задачи государства в рамках предусмотренной компетенции. Во-вторых, *«… уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью…»*[3].

Задача государства по осуществлению государственных расходов

---

[1] Финансовое право / Под ред. ***О.Н. Горбуновой. Н.А.Куфаковой***. М., 2001. С. 370.

[2] Там же. С. 370.

[3] Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации» от 10 июля 2002 года №127 (и в ред. от 29.07.2004), ст. 2 // Российская газета. 2002, 13 июля; Собрание законодательства РФ. № 31. 02.08.2004. Ст. 3233.

конкретизируется в задачах соответствующих финансовых органов, для этого образованных. Исследование данной проблемы должно дать ответ на вопрос, позволяют ли цели, задачи, поставленные перед органами власти, функции, которые они осуществляют, их организационно-структурные возможности, их компетенция, законодательно установленные отношения между ними добиться максимизации эффективного исполнения государственного расхода.

Государственные расходы осуществляются с помощью органов общей и специальной компетенции. Все государственные органы без исключения занимаются финансовой деятельностью. Органы специальной компетенции можно разделить на две группы. К первой группе относятся органы, финансируемые государством, выполняющие определенную государственную функцию (Министерство образования, Министерство обороны и т.д.). Во вторую группу входят органы, специально созданные для обеспечения финансовой деятельности государства, органы, обеспечивающие финансовую, налоговую, бюджетную, денежно-кредитную, валютную политику.

Президент РФ как глава государства, в соответствии с Конституцией России и федеральными законами, определяет основные направления государственной финансовой политики, согласно с п. «г» ст. 84 Конституции РФ, он подписывает и обнародует федеральный бюджет соответствующего года как федеральный закон.

Президент РФ в соответствии с п. 1 ст. 3 БК РФ издает указы, регулирующие бюджетные правоотношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Указы Президента РФ не должны противоречить БК РФ, в частности по осуществлению расходов бюджета РФ.

Совет Федерации участвует в финансовой деятельности государства,

прежде всего, как законодательный орган. В частности, ежегодно принимается Государственной Думой и утверждается Советом Федерации закон о федеральном бюджете соответствующего года. Принимаются и другие федеральные законы, связанные с государственным расходом.

Правительство РФ является исполнительным органом общей компетенции и принимает непосредственное участие в процессе организации и реализации государственных расходов. Оно готовит проект закона о бюджете на очередной год и представляет его на рассмотрение Государственной Думе и далее отвечает за его реализацию (п. «а», «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Надо заметить, что правительства республик в составе Российской Федерации, автономных областей, автономных округов, краев, областей, городов Москва и Санкт-Петербург, органов местного самоуправления обеспечивают в рамках своей компетенции руководство финансами на соответствующих территориях.

Согласно ст. 12 Закона о бюджетной классификации Российской Федерации, «Правительство Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год вправе вносить изменения в классификацию доходов бюджетов Российской Федерации, функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации в части целевых статей и видов расходов бюджетов Российской Федерации, экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год».

Одной из центральных фигур в ряду исполнительных органов по осуществлению государственных расходов является Министерство финансов РФ, так как оно координирует деятельность органов исполнительной власти, в том числе по реализации бюджетной политики. Заметим, что во всех субъектах федерации и других образованиях созданы министерства финансов или другие органы финансового управления, которые, помимо решения

финансовых вопросов местного значения, выполняют задачи вышестоящего уровня.

Министерство финансов РФ в ходе исполнения бюджета, исходя из реальной ситуации, должно способствовать концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития государства. Это особенно актуально, когда финансовый рынок находится на начальном этапе формирования. В этом случае проведение политики по развитию финансового рынка, во-первых, должно строиться на научно обоснованных фактах, учитывающих экономические законы рынка. Во-вторых, необходимо исходить из реальной ситуации сегодняшнего дня при разработке и реализации единой политики в сфере развития финансового рынка.

В осуществлении государственных расходов важнейшую роль играет Федеральное казначейство, которое организует, осуществляет и контролирует исполнение федерального бюджета, регулирует межбюджетные отношения и государственные внебюджетные фонды. Казначейство управляет расходами бюджета, обеспечивает законность, своевременность в процессе осуществления государственных расходов. Для этого оно осуществляет краткосрочное прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах, установленных на соответствующий период государственных расходов.

Финансовый кризис 17 августа 1998 года показал, что сбой в обслуживании государственного долга приводит к серьезным последствиям. Утрата доверия к финансовым структурам, кредитным организациям отрицательно влияет на процесс превращения сбережений в инвестиции.

Справедливо отмечается, что *«… проблемы устройства власти, построения и деятельности органов государства находятся в центре*

научных исследований…»[1]. На наш взгляд, особый интерес представляют органы, обеспечивающие финансовую деятельность государства, без повышения эффективности их функционирования нельзя успешно решить проблемы развития государственной власти в целом.

Организация и исполнение государственных расходов финансовыми органами дает возможность функционировать всем остальным органам, то есть приводит в действие весь государственный механизм, решает социально-экономические задачи. Эффективная организация государственных расходов служит укреплению государства, создает благоприятную среду для его развития, способствует повышению уровня жизни людей, поэтому данный вопрос не теряет свой актуальности.

Государственные расходы обеспечивают финансовую деятельность всех органов государственной власти, способствуют преобразованию, развитию политической, экономической, социальной, культурной и других сфер. В значительной мере успехи в достижении тех задач, которые стоят перед государством, зависят, во-первых, от надлежащего обеспечения, использования и реализации государственных и негосударственных финансовых ресурсов. Во-вторых, от эффективного функционирования тех органов государственной власти, которые предназначены для организации и обеспечения реализации государственных расходов. В-третьих, государственный расход – это часть финансовой деятельности государства, которая, с одной стороны, целиком и полностью зависит от организации и обеспечения государственных доходов, с другой стороны, может играть существенную роль в увеличении финансовых ресурсов государства и совершенствовании финансовой деятельности государства в целом.

Таким образом, проведенный анализ правового обеспечения деятельности государственных органов по организации его расходов дает основание утверждать следующее.

---

[1] Исполнительная власть: организация и взаимодействие / Отв. ред. ***Ю.А.Тихомиров***. М., 2000. С. 6.

1. Правовое обеспечение организации и функционирования финансовых органов государства, уполномоченных на расходование его финансовых ресурсов, является приоритетным направлением в рамках административной реформы.

2. Необходимо провести соответствие между функциями, организационными структурами, полномочиями финансовых органов государственной власти специальной компетенции, обеспечивающих реализацию государственных расходов, и их целями и задачами, для которых они образованы.

3. На наш взгляд, целесообразным и обоснованным будет установить не простой перечень функций, полномочий и других элементов правового статуса органов государственной власти, а исследовать их в соответствии со следующей структурой:

- внутренние полномочия, функции и другие элементы правового статуса, обеспечивающие относительную независимость и самостоятельность органа, в рамках которых он действует и несет ответственность. Как правило, в соответствии с этими функциями финансовый орган уполномочен принимать решения;

- функции и полномочия, которые обеспечивают прямое (линейное, функциональное) или косвенное взаимодействие с другими органами государственной власти. В соответствии с этими функциями орган обязан осуществлять определенные действия (по приказу вышестоящего органа, по установленным нормативным актам и т.д.) для других органов власти. Здесь необходимо предусмотреть его ответственность не по конечному результату, а в рамках той части функции, которую он осуществлял.

Данный подход позволяет в значительной мере сократить дублирование в процессе функционирования государственных органов. Он позволяет определить пределы самостоятельности каждого финансового органа в отдельности, что дает возможность установить меры ответственности. В то же время более доступным становится выявление

слабых мест в механизме организационного обеспечения аппарата государства.

В завершении настоящего параграфа представляется возможным предложить механизм косвенного взаимодействия различных федеральных ведомств по стимулированию развития экономики, а именно: 1) рассматривать налоговые органы как неотъемлемую часть аппарата государственного администрирования в сфере экономики и финансов, выполняющих регулирующую, стимулирующую, а при необходимости и карательную функции в процессе государственного управления экономикой; 2) обеспечить взаимосвязь Министерства экономического развития Российской Федерации как органа, активно принимающего участие в формировании и реализации налоговой политики, через создание его косвенной связи с Минфином России и его подведомственными органами, в первую очередь Федеральной налоговой службой; 3) обеспечить возникновение и реализацию косвенных правовых отношений Минфина России и Министерства экономического развития Российской Федерации с Федеральной таможенной службой для проведения эффективной таможенной политики с учетом наднационального характера регулирования этой сферы общественных отношений.

ГЛАВА 5. Косвенные (опосредованные) правовые отношения в генезисе государственного финансового администрирования

§ 5.1. Генезис государственного финансового администрирования

В современных условиях государственный аппарат в Российской Федерации представляет собой многоуровневую, основанную на принципе разделения властей систему. Такой порядок был введен в начале 90-х годов прошлого века с введением в действие Конституции РФ. Одним из государственных органов, прямо поименованных в ней впервые в отечественной истории стал Банк России, получивший неизвестный ранее уровень самостоятельности: независимость от исполнительной власти. В результате деятельность Банка России, правовая природа его статуса, место в государственном аппарате на протяжение последних десятилетий являются предметом многочисленных научных исследований. Интерес к данной проблематике только возрос после реализации концепции «мега-регулятора» и передачи в июле 2013 года Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков[1].

На разных этапах своего развития государство создает различные органы для выполнения объективно возникающих задач. В силу этого каждый из существующих государственных органов имеет собственный генезис. Не является исключением и государственное финансовое администрирование, во главе которого в настоящее время встал Банк России.

Банк России в момент своего образования был призван реализовать две функции: центрального (эмиссионного) банка; банковского регулятора. Банковская система является одной из важнейших структур рыночной

[1] См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть 1). Ст. 4084.

экономики. Она обеспечивает эффективность использования капитала в экономиках рыночного типа. С ее помощью поток сбережений превращается в инвестиции, а инвестиции – это, прежде всего, источник экономического роста и дальнейшего увеличения количества товаров и услуг, уровня потребления и прибыли. В конечном итоге все это ведет к экономическому росту и повышению уровня жизни населения.

Большинство авторов относят зарождение банковских учреждений и в целом современную конфигурацию финансов к позднему средневековью, когда в Северной Италии купля и продажа денежных средств становится профессиональной деятельностью менял[1]. Постепенно итальянское слово «banco» (скамья менялы, денежный стол)[2], превращается в название учреждений, которые, аккумулируя денежные средства, в последующем предоставляют их клиентам на возмездной основе. Некоторые авторы утверждают, что зарождение банковских учреждений относится к более древнему времени: *«Первые более или менее определенные дошедшие до нас сведения о банках относятся к VI в. до н. э. В исторической литературе можно найти подробные данные о вавилонских банках»*[3]. Несмотря на многовековую историю существования банковских учреждений, образование финансовой системы и ее элемента банковской системы – это явление рубежа XIX-XX веков, когда сформировались объективные условия для их создания в наиболее промышленно развитых странах.

Для формирования банковской системы необходима не просто связь между кредитными организациями, образующаяся с целью получения экономической выгоды (например, создание корреспондентских отношений

---

[1] См., например: ***Кулишер И.М.*** История экономического быта Западной Европы: В 2-х томах. М., Челябинск, 2012. XXI + 1030 с.; Золотой стандарт: История. Теория. Политика. Челябинск, 2011. X + 564 с.; и др.

[2] ***Родэ Э.*** Банки, биржи, валюты современного капитализма. М., 1986. С. 14.

[3] ***Тупов Б.С.*** Дореформенные банки России // Банковское дело. 1995. № 8. С. 36.

между банками или межбанковские кредиты и т.п.)[1], а такая связь, которая подчиняла бы их определенным целям, носящим публичный характер. Необходимость образования таких связей была продиктована в основном экономическими кризисами первой половины XX века[2], когда особенно в период Великой депрессии очевидным стал факт необходимости публичного воздействия на казалось бы частные отношения, складывающиеся на финансовых рынках. Объективно требовалось регулирование государством инвестиционного процесса и, следовательно, регулирование деятельности тех учреждений, через которые накопления трансформируются в инвестиции. Таким образом, с одной стороны, необходимость упорядочивания государством процесса аккумуляции денежных средств кредитными учреждениями и, с другой стороны, необходимость государственного регулирования инвестиций в экономику стали главными причинами возникновения современных финансовой и банковской систем.

Не менее важной причиной становления банковских систем в Западной Европе и США стали экономические кризисы первой половины прошлого века. Как правило, во время экономического кризиса разоряются многие предприниматели, эта участь не минует и кредитные учреждения. Кредитное учреждение является родовым понятием. Этим признаком обладают *«… организации, профессионально и постоянно осуществляющие банковские операции…»*[3], – отмечает ***Кристина Гавальда***. Кредитные учреждения очень чувствительны к любым изменениям на рынке в силу отсутствия стопроцентного покрытия своих обязательств в определенном моменте времени. Например, даже слухи о неустойчивом состоянии банка могут

---

[1] Такие микроэкономические связи также образуют системный эффект. Например, предоставляя кредит друг другу, банки, возможно, укрепляют банковскую систему, так как они становятся заинтересованными в погашении кредита, а это значит - в успешной работе банка-дебитора.

[2] См., например: ***Гейсст Ч.Р.*** Указ. соч. С. 301.

[3] ***Гавальда К., Стуфле Ж.*** Банковское право. М.: Финстатинформ, 1996. С. 31.

создать критическую для банка ситуацию, а его вкладчиков заставить искать другое кредитное учреждение для вложения своих сбережений. При этом, несостоятельность банка затрагивает интересы многих участников гражданского оборота, в отличие от подобных проблем в деятельности предприятий производственного сектора, поэтому защита интересов вкладчиков и обеспечение устойчивости функционирования кредитных учреждений также приобретает большое значение. Таким образом, обеспечение защиты интересов населения также является причиной формирования современной банковской системы.

Отметим еще одну причину, которая играет значительную роль в образовании современных финансовых систем. Дело в том, что национальная валюта в функционировании и развитии экономики занимает исключительное место. Национальная валюта содержит в себе всю полноту информации о состоянии общества в целом, поэтому защита и обеспечение устойчивости национальной валюты имеет государственное значение. Таким образом, формируя собственную финансовую систему, государство преследует цель защитить и обеспечить устойчивость национальной валюты.

Можно выделить еще несколько причин возникновения современных финансовых систем, например, необходимость проведения единой денежно-кредитной политики, установление единых правил проведения банковских операций, бухгалтерского учета, правил отчетности и др. Немаловажное значение имеет, во-первых, обеспечение бесперебойного денежного обращения, во-вторых, оптимизация скорости денежного обращения. Таким образом, на определенном этапе развития денежно-кредитных отношений возникает необходимость государственного регулирования в этой сфере, что осуществляется, как правило, с помощью специально созданных государством органов власти. Формируется структура с определенными властными полномочиями для выполнения части функций государства в сфере финансов – центральный (эмиссионный) банк (банки), – и все мотивы его создания имеют публичный характер.

Банковская система является одним из ключевых звеньев современных финансовых систем и в этом качестве представляет собой совокупность кредитных организаций, объединенная едиными установленными нормами, имеющая общие цели и задачи. Банковская система складывается тогда, когда наряду с обычными банками появляются центральные (эмиссионные) банки, на которые возлагается также функция управления денежно-кредитной системой[1].

Банковскую систему ученые-юристы рассматривают как базисную категорию. *«Эти категории выступают как понятия, которым присущи целостность, глобальность и основательность»* [2]. В разных странах банковские системы формировались по-разному и в разные исторические периоды, по различным причинам и под влиянием разнообразных факторов. К тому же центральные (эмиссионные) банки в разных странах имеют разные правовые формы и правовые статусы. Они могут быть унитарными, акционерными (часть акций которых принадлежит государству или без участия государства), объединениями ассоциативного типа (возможно соучастие государственных структур), системой независимых банков и т.д. Какова бы ни была роль государства в формировании капитала центрального (эмиссионного) банка, он действует в строго ограниченных рамках как государственный (или уполномоченный государством) орган[3].

К примеру, в США банковская система стала формироваться в втором десятилетии прошлого века. Она является двухуровневой. Причина ее создания также связана с очередным финансовым кризисом, по слухам спровоцированным группой ***Моргана***[4]. Американские авторы отмечают: *«Заинтересованность банковской системы США в учреждении центрального банка страны заметно возросла после банковского кризиса*

---

[1] ***Ефимова Л.Г.*** Банковское право. М.,1994. С. 6.

[2] ***Бельский К.С.*** Финансовое право. М.: Юристъ, 1994. С. 27.

[3] ***Бабичева Ю.А.*** Банковское дело. М.: Экономика, 1993 . С. 13.

[4] См., например: ***Гейсст Ч.Р.*** Указ. соч. С. 299.

1907 года»[1]. 23 декабря 1913 года в США, в соответствии с законом о Федеральной Резервной Системе, принятой Конгрессом, был создан центральный (эмиссионный) банк страны, в форме ассоциации нескольких независимых банковских структкр[2]. Федеральная Резервная Система (ФРС) является органом, независимым от федерального правительства США. Организационная структура Федеральной Резервной Системы образована по распоряжению Конгресса США и подотчетна только ему. Законодательно установлено, что ФРС является рабочим органом Конгресса США, хотя президент США и назначает членов Совета Управляющих ФРС по рекомендациям и согласию сената. Совет Управляющих ФРС состоит из семи постоянных членов, которые назначаются на четырнадцать лет. Возглавляют совет управляющих ФРС председатель и его заместитель. Президент их утверждает на должности с согласия сената на четырнадцать лет. В США срок назначения постоянных членов Совета Управляющих придает определенную устойчивость функционированию банковской системы. Этот опыт может быть полезен для банковской системы России, где, в отличие от США, Совет Директоров Банка России и Председатель Банка России назначаются на должность сроком на четыре года. Но в случае усиления самостоятельности Банка России в этой части необходимо, чтобы были детально проработаны вопросы, связанные с его ответственностью. ФРС состоит из следующих уровней: Совет Управляющих ФРС, 12 Федеральных Резервных банков, приблизительно 6 000 банков – членов ФРС, Федеральный Комитет Открытого Рынка (ФКОР) и Федеральный Консультационный Совет[3].

Компетенция федеральных распорядительных органов реализуется так:

---

[1] ***Долан Э.Дж. ,Кемпбелл К.Д. , Кемпбелл Р.Дж.*** Деньги, банковское дело, денежно-кредитная политика. М., СПб., 1993. С. 188.

[2] ***Поллард А.М., Пассейк Ж.Г., Эллис К.Х., Дейли Ж. П.*** Банковское право США. М., 1992. С. 26

[3] ***Долан Э.Дж., Кемпьелл Л.Д., Кемпбелл Р.Дж.*** Указ. соч. С. 189.

Служба Финансового Контроля (СФК) осуществляет контроль только по отношению к Национальным Банкам. Совет Управляющих ФРС контролирует деятельность банковских холдинговых компаний, национальных банков, банков штатов, являющихся членами ФРС. Федеральная корпорация страхования депозитов (ФКСД) контролирует деятельность банков, не являющихся членами ФРС, которые застрахованы в ФКСД. ФКСД образован в 1934 году. В конце 80-х годов прошлого века впервые за всю историю США, начиная с 1988 года, страховые резервы ФКСД, обеспечивающие вклады населения, уменьшились почти до полного их истощения, и в связи с этим в 1991 году Конгресс США предоставил ФКСД дополнительные кредитные полномочия[1].

Каждая из структур обеспечивает исполнение банками законов и подзаконных актов, в том числе путем контроля и надзора за их деятельностью. В США надзор за иными кредитными учреждениями осуществляют специальные органы, согласно закону о реформе финансовых институтов 1989 года. Необходимо отметить, что специфической особенностью центрального банка США является дуализм в системе подчинения. Именно федеральные власти и власти штатов имеют право осуществлять надзор за деятельностью коммерческих банков. Двойной контроль и надзор балансируется следующим обстоятельством: коммерческие банки США свободно могут менять свою юрисдикцию. Достаточно для этого подготовить необходимые документы и перерегистрировать их.

В банковской системе России контрольная деятельность сконцентрирована в руках Центрального Банка России.

По банковскому законодательству США, органы, контролирующие деятельность банков, наделены широкими полномочиями. Они вправе давать официальное толкование нормативным актам и применять принудительные

---

[1] ***Peter S. Rose.*** Commercial Bank Management. Producting and selling financial services. XIX.

меры по реализации правовых норм. В пределах своей компетенции они имеют право издавать нормативные акты. *«Распоряжения о прекращении или приостановлении могут адресоваться не только учреждениям и их директорам, должностным лицам и служащим, но также и не входящим в штат юристам, консультантам, акционерам (в случае слияний или в других ситуациях) и почти любому лицу, кто работает или участвует в делах данного учреждения»*[1]. Регулирование кредитных учреждений в США в основном специализировано по виду кредитных учреждений. Возможно, регулирование кредитных учреждений осуществляется совместно несколькими агентствами.

Банковская система Германии имеет некоторые специфические особенности по отношению к банковской системе США. Заметим, что практически банковская система Германии начала возрождаться после второй мировой войны. Гиперинфляционные процессы 20-х годов в Германии в конечном итоге полностью обесценили немецкую рейхсмарку, и она была заменена в дальнейшем на немецкую марку. После второй мировой войны в Западной части Германии (ФРГ) по примеру ФРС США была создана система эмиссионных банков, которая состоит из центральных банков земель и Банка Немецких земель. Систему возглавляет Совет центральных банков при Банке Немецких земель. Но с принятием закона о Немецком Федеральном Банке от 26 июня 1957 года была упразднена система Центральных Банков и вместо нее был создан Немецкий федеральный банк. В соответствии с законом, центральные банки земель стали структурными подразделениями Немецкого Центрального Банка на правах его главного управления. Таким образом, до централизации банковской системы объединенной Европы немецкая банковская система состояла из НФБ, 11 центральных банков земель, 4272 универсальных банков, 229 специализированных банков и более 4501 коммерческих,

[1] ***Поллард А.М., Пассейк Ж.Г., Эллис К.Х., Дейли Ж.П.*** Банковское право США. М, 1992. С. 66.

кооперативных, частных и других банков[1].

Необходимо иметь в виду, что, в отличие от Центрального банка Российской Федерации, который сконцентрировал почти все административно-управленческие функции, большинство европейских банковских систем строится по аналогу американской, предполагающей разделение административно-управленческих функций между банковским сообществом и государством. Так, в ФРГ администрирование банковского сектора осуществляет наряду с центральным банком также Федеральное ведомство по надзору за кредитными делами, а во Франции функционируют Комитет по банковской регламентации, Комитет по кредитным учреждениям, Банковская комиссия.

Кроме надзорной функции за деятельностью кредитных учреждений, прерогативой Федерального ведомства является выдача лицензий на осуществление банковских операций кредитным организациям. Необходимо заметить, что при выдаче лицензии кредитным учреждениям Федеральное ведомство должно учитывать мнение кредитного банковского союза, на членство в котором учреждаемый банк претендует[2]. Федеральное ведомство по надзору за кредитными делами осуществляет свои полномочия по надзору на местах с помощью центральных банков земель. Практически надзорная деятельность осуществляется также центральными банками земель, при этом полная информация, результаты отчетности и все необходимые документы направляются в Федеральное ведомство по надзору.

Поскольку, с одной стороны, Федеральное ведомство не имеет необходимого количества подразделений для осуществления надзорной деятельности, оно использует банковское сообщество; с другой стороны, право принятия санкций по отношению к нарушителям (кредитным

---

[1] ***Усоскин В.Н.*** Современный коммерческий банк: управление и операции. М., 1993. С. 20.

[2] Подробно см.: ***Тосунян Г.А.*** Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. С.49 - 60.

организациям) является прерогативой только Федерального ведомства по надзору за кредитными делами. Заметим, что и по многим другим вопросам Федеральное ведомство и банковское сообщество очень тесно взаимодействуют. По мнению авторов, разделение полномочий на верхнем уровне немецкой банковской системы минимизирует возможности монопольного и бесконтрольного управления финансами[1], с чем трудно не согласиться.

На наш взгляд, является целесообразным использовать немецкий опыт построения верхнего уровня Центрального банка Российской Федерации с тем, чтобы совершенствовать его административно-управленческую функцию и повышать эффективность банковской системы в целом. Кроме того, немецкий пример интересен тем, что Германия вышла на мировой уровень организации банковского дела и экономическая эффективность страны основана на стабильной денежной и валютной системе, либеральном экономическом законодательстве и равновесии социальных интересов[2]. Но формирование более сбалансированной банковской системы должно базироваться не на национально-территориальных, а на экономико-территориальных основах.

Банковская система Франции, как и банковская система Германии, стала возрождаться после Второй мировой войны. В соответствии с законом от 2 декабря 1945 года был учрежден Национальный совет по кредиту как орган управления банковской системой Франции. Но в последующие годы совершенствования управления банковской системой статус этого органа подвергся некоторым изменениям. В конечном итоге в 80-е годы он превращается в консультативный центр.

Немаловажную роль в управлении банковской системой играет Комитет по банковской регламентации. Основной его задачей является

---

[1] Там же. С. 59.

[2] ***Цхадзе Н.В.*** Организация банковского дела в Германии // Банковское дело. 1996. №2. С. 36.

разработка и публикация нормативных актов в пределах компетенции. Руководителем этого комитета является президент, который одновременно занимает должность министра экономики и финансов Франции.

Другим независимым органом управления является Комитет по кредитным учреждениям. Деятельность этого комитета направлена также на укрепление банковской системы Франции. Характерна для этого комитета работа с отдельными банками. Руководителем комитета является президент (он же управляющий Банка де Франс). Другими членами комитета являются: директор Казны (или его представитель), четыре члена Национального совета по кредиту, их назначает на три года министр экономики и финансов. Из них один из ассоциации кредитных учреждений, другой – из профсоюза работников и два видных специалиста банковского дела.

Очень важное место занимает в банковской системе Франции независимый орган – Банковская комиссия, которая создана на основании закона от 24 января 1984 года. Ее главной задачей является обеспечение исполнения банковского законодательства кредитными организациями. Она достигает этой цели с помощью контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций, а также применения установленных законом санкций. Для реализации своей надзорной функции Банковская комиссия имеет право потребовать у банков любые сведения, объяснения и другие документы, которые необходимы ей для выполнения задач. Руководителем Банковской комиссии является президент, а комиссия состоит из пяти членов: директор Казны, государственный советник, советник кассационного суда и два видных специалиста по банковскому делу и финансам. Последние четыре члена назначаются министром экономики и финансов на шестилетний срок.

Все перечисленные органы, взаимодействуя между собой, обеспечивают стабильное функционирование банковской системы Франции. Компетенции этих органов подчинены общим целям системы.

В компетенцию Комитета по банковской регламентации входит:

разработка нормативных актов в пределах компетенции, установление процедуры открытия филиалов банков, установление минимального размера уставного капитала, определение условия участия банков в капитале других предприятий, утверждение правил осуществления банковских операций, создание правила межбанковской конкуренции и условий организации банками совместных служб, разработка нормативов обеспечения банком платежеспособности и ликвидности, установление единых форм отчетности и правил ведения бухгалтерского учета и др.

В компетенцию Комитета по кредитным учреждениям входит: лицензирование банковской деятельности и отдельных банковских операций, регистрация банков, ведение реестра, публикация данных о банках и др.

Наконец, в компетенцию Банковской комиссии входит проведение контроля и надзора за банковскими учреждениями, утверждение требований к документам по отчетам банковских учреждений (сроки и перечень документов),требование предоставления дополнительных сведений в случае необходимости. К нарушителям банковского законодательства Банковская комиссия вправе применять следующие административные санкции: предупреждение, выговор, штраф, ограничение осуществления банковских операций, временное отстранение сотрудника банка от выполняемых обязанностей, взятие деятельности банка под свой контроль, назначение временной администрации для управления банком, назначение ликвидационной комиссии. Заметим, что по российскому банковскому законодательству Центральный банк Российской Федерации не вправе назначать ликвидационную комиссию. Для принятия решений Банковской комиссией необходимо участие на заседании большинства ее членов. Необходимо заранее проинформировать банк, в отношении которого применяются санкции, решение должно быть направлено банку-нарушителю, Комитету по кредитным учреждениям и ассоциации, членом которой является банк.

Надо заметить, что верхний уровень банковской системы Франции, по

сравнению с банковской системой России, с точки зрения разделения функций является более сбалансированным. Мы видим, что часть полномочий центрального банка Франции осуществляется министром экономики и финансов, и такое косвенное правоотношение между этими органами укрепляет взаимоотношения правительства и центрального банка, повышает уровень конструктивности при принятии решений в их работе. Все же стоит отметить, что центральный банк Франции является частью Европейского центрального банка. ЕЦБ имеет абсолютное преимущество в этой единой банковской системе, так как все национальные центральные банки должны действовать в соответствии с основными ориентирами и указаниями Европейского центрального банка (см: п. 14.3 Устава ЕЦБ).

Если опыт французской банковской системы для нас может быть полезен в плане урегулирования взаимоотношений центрального банка с правительством, то исследование банковской системы США и Германии, на наш взгляд, может быть полезно в плане совершенствования государственной управленческой функции Центрального банка в регионах Российской Федерации, формирования условий для развития межбанковской конкуренции, развития и укрепления банковской системы на всей территории Российской Федерации.

Зарождение банковского дела в России может быть отнесено к середине XVIII в., хотя и раньше были попытки создания банковских учреждений. Пример – проект псковского воеводы Афанасия Лаврентьевича Ордин-Нащокина по созданию банковского учреждения в 1665 году[1]. Однако с середины XVIII в. в России стали создаваться банковские учреждения, которые проводили банковские операции, присущие именно банкам (аккумуляция денежных средств, предоставление кредитов, проведение денежных расчетов и др.).

Специфическая особенность зарождения банков в России заключалась

[1]Подробно см.: ***Нардюжев Ю.Ф. , Кувшинов Е.С.*** Российские банки // Банковское дело. 1994. № 6. С. 34.

в том, что в основном банки создавались сверху, они были казенными. Наиболее крупными банками того времени были: Государственный Дворянский банк (был создан по Указу от 7 мая 1753 года), Государственный заемный банк (был создан в 1786 году и прекратил свое существование в 1860 году), Банк при Коммерц-коллегии (создан в 1754 году, прекратил свое существование в 1782 году), Учетные конторы (созданы в 1754 году и прекратили свое существование в 1782 году), Коммерческий банк (1818 - 1860), Астраханский банк (1764 -1821)[1].

Надо заметить, что особенности процесса формирования банковской системы в России, прежде всего, связаны с особенностями исторического развития российской государственности. Российские банки напоминали тогда организованные сберкассы, принимающие вклады до востребования. Еще одна специфическая особенность российских банков того времени заключалась в том, что они принимали вклады в неограниченном размере. Это продолжалось до реформы 1861 года.

С определенной осторожностью можно утверждать, что второй этап формирования банковской системы России начался с 1860 года. 31 мая 1860 года император Александр II подписал Указ о создании в Российской империи Государственного Банка и утвердил его первый устав[2]. Следует отметить, что, по мнению многих авторов, с этого момента началось формирование и развитие Центрального банка России. В Уставе Государственного Банка были сформулированы его цели и основные задачи, которые, главным образом, заключались в улучшении денежного оборота и упрочнении денежно-кредитной системы страны. Государственный банк находился в ведении Министерства финансов и под наблюдением Совета Государственных кредитных установлений[3].

---

[1] Подробно см.: ***Нардюжев Ю.Ф. , Кувшинов Е.С.*** Указ. соч. 1994. № 6. С. 35.

[2] ***Левичева И.Н.*** Первые банкиры Российской империи // Деньги и кредит. 1995. № 5. С.68.

[3] ***Тусунян Г.А.*** Опыт, практика и правовое регулирование банковских систем России,

Проблемы подчиненности Государственного Банка России постепенно выходят на первый план. Спустя несколько лет со дня создания Государственного Банка России данная проблема становится предметом дискуссии ученых, банкиров и политиков. ***Л.Н. Яснопольский*** еще в 1907 году высказался за создание самостоятельного банка, не подчиненного ни отдельным министрам, ни Совету министров, а высший надзор предложил передать Государственной Думе, которая кроме того должна была назначать высших лиц банковской администрации[1].

Очень большое значение имеет тот факт, что после реформы 1861 года в России началось образование и развитие частных банков наряду с государственными. Первые акционерные коммерческие банки возникли в России в 1863-1864 гг. Этот процесс получил бурное развитие в 1868-1873 гг. Например, удельный вес Государственного Банка при его создании в ресурсах всех коммерческих банков составлял 27 %, а в 1893 году – уже 26 %[2].

Руководителем Государственного Банка был управляющий, который возглавлял правление банка. Правление состояло из шести директоров, трех депутатов от Совета государственных кредитных установлений, заместителя управляющего. Структурными подразделениями Государственного Банка на местах являлись конторы, которые создавались на основании устава Контор, утвержденного 3 января 1862 года и отделения, открывавшиеся по распоряжению министра финансов[3].

В отличие от статуса центральных банков западноевропейских стран, где центральные банки были отделены от правительства (министерства финансов) и были только подконтрольны государству (степени

Германии, Франции, США. М., 1994. С.12.

[1] ***Ефимова Л.Г.*** Банковское право. М.: БЭК, 1994 . С. 20.

[2] Подробно см.: ***Нардюжев Ю.Ф., Кувшинов Е.С.*** Указ. соч. С.35.

[3] Подробно см.: ***Гурьев А.Н.*** Очерки развития кредитных учреждений в России. СПб., 1904.

подконтрольности были разные), Министерство финансов в Российской империи полностью направляло деятельность Государственного Банка.

С.Ю. Витте, будучи министром финансов в правительстве ***Александра III***, в 1892 году создал комиссию по пересмотру устава Государственного Банка, и 6 июня 1894 года новый устав Государственного Банка был утвержден. В дополнение к целям Государственного Банка в уставе было указано следующее: содействие развитию отечественной торговли, промышленности, сельскому хозяйству. По Высочайшему указу от 29 августа 1897 года произошло существенное изменение статуса Государственного Банка России. Он стал эмиссионным банком. Но, тем не менее, правительство еще больше укрепило свое влияние на деятельность Государственного Банка. Заметим, что цели Государственного Банка просматривались в рамках общеэкономической политики императорского правительства.

В отличие от западноевропейских стран, где центральные (эмиссионные) банки боролись за влияние на частные банки (поскольку центральные банка возникли намного позже, и к этому времени частные банки были уже очень сильны), в России, наоборот, Государственный Банк способствовал созданию и развитию частных банков. Например, к началу девяностых годов XIX века краткосрочными кредитными операциями занимались 36 коммерческих банков и 107 обществ взаимного кредита. Это обстоятельство объясняется тем, что в 1861 году, проведя реформу, Россия выбрала путь к рыночной экономике, а одним из главнейших условий для успешного развития экономики рыночного типа является отлаженный механизм банковского кредита. Государственный Банк России как орган государства целенаправленно осуществлял политику становления и развития национальной банковской системы, создавал благоприятные условия для иностранного банковского капитала. Например, при создании С.-Петербургского частного банка был привлечен капитал из Берлина,

Амстердама, Гамбурга, Парижа и Вены[1]. В девяностые годы XIX века в России банки создавались и действовали на основании устава, утвержденного правительством, и им же был разработан порядок ведения отчетности. Особенность формирования банковской системы России также выражалась в том, что деятельность коммерческих банков регулировалась законодательно, в то время как в Западной Европе отсутствовало специальное банковское законодательство. Например, закон от 22 мая 1884 года устанавливал правила закрытия банковских учреждений в случае потери ими всего или части основного капитала. Политика правительства была направлена на поддержку крупного капитала, и это привело к тому, что в первом десятилетии XX в. в России функционировало около 50 крупных акционерных банков. Из них выделяют 12 крупнейших банков, 9 из которых находилось в столице. На эти 12 банков приходилось 79-80 % основных активов и пассивов всех 50 акционерных банков.

Концентрация банков и банковского капитала в столице не способствовала развитию экономики в регионах, поскольку банковский капитал недостаточно активно использовался для развития торговли, промышленности, сельского хозяйства в отдаленных регионах России. Сбалансированное развитие банков и вложение банковского капитала на всей территории России является особо актуальным вопросом по сей день, учитывая ее географическое расположение.

Если мы условно определим второй этап формирования банковской системы России с 1860 по 1917 гг., то он знаменателен тем, что в стране была создана развитая денежно-кредитная система. Спецификой этого этапа является то, что наряду с государственным банком развивался и частный банковский сектор. Еще одной специфической особенностью того времени в русской дореволюционной деревне является то, что ростовщический капитал был широко распространен вплоть до Революции 1917 года, хотя в городе в

---

[1] ***Нардюжев Ю.Ф., Кувшинов Е.С.*** Указ. соч. С.36.

полной мере был развит банковский кредит[1].

Третьим этапом развития банковской системы России условно можно назвать период с 1917 года по 1990 год. На этом этапе функционировала социалистическая банковская система. Специфической особенностью этого периода формирования банковской системы России стало полное отсутствие частного банковского сектора. 14 ноября 1917 года был одобрен декрет, по которому был образован Государственный Банк и все частные банки влились в него. Декретом от 2 декабря 1918 года было объявлено о ликвидации всех действующих в пределах РСФСР иностранных банков. Более того, во время «военного коммунизма» советская власть полностью отказалась от кредитных учреждений.

Но объективная необходимость в кредитных учреждениях (для любой экономики) привела к тому, что 12 октября 1921 года был создан Государственный Банк, а также специализированные государственные и кооперативные банки. Вся их деятельность контролировалась Народным Комиссариатом Финансов СССР (НКФ СССР). Непосредственному надзору НКФ СССР подлежали следующие банки: Центральный сельскохозяйственный банк СССР, Центральный банк коммунального и жилищного строительства, Банк долгосрочного кредита промышленности и электрохозяйства (Промбанк), Банк внешней торговли СССР, Всероссийский кооперативный банк, Дальневосточный банк и Среднеазиатский банк. Государственный Банк СССР и государственные трудовые сберегательные кассы, входящие в состав НКФ СССР, наряду с управлением последнего были подчинены непосредственно Народному Комиссару Финансов СССР[2].

В качестве примера хотелось бы отметить, что построение системы сельскохозяйственного кредита было урегулировано Положением «О системе сельскохозяйственного кредита» от 7 января 1927 года. Согласно

---

[1] Politisch Okonomie. Band 1. Berlin: Piefz Verlag, 1967. P.623.

[2] ***Агарков М.М.*** Основы банковского права. Учение о ценных бумагах. М.: БЕК, 1994 . С. 47.

ст. 2 этого Положения, в систему сельскохозяйственного кредита входили: а) Центральный сельскохозяйственный банк СССР; б) Сельскохозяйственные банки союзных республик; в) Общество сельскохозяйственного кредита (местные сельскохозяйственные банки); г) сельскохозяйственные кредитные кооперативные организации[1].

Советская банковская система с небольшими изменениями просуществовала до 90-х годов прошлого века. Заметим, что ее структура почти совпадала со структурой Государственного Банка СССР. Государственный Банк СССР находился в непосредственном ведении Совета Министров СССР. Председатель Правления Государственного банка СССР, в соответствии со статьей 70 Конституции СССР, входил в состав Совета Министров СССР. Назначения, задачи и функции Государственного банка СССР, его права и обязанности были определены Уставом, утвержденным Советом Министров СССР [2]. Это была строго централизованная, иерархическая, многофилиальная государственная структура. Такая банковская система была по сути одноуровневой и находилась в непосредственном ведении (подчиненности) государства. Существовали также специализированные банки, которые занимались долгосрочными вложениями, например, Внешторгбанк СССР, Стройбанк СССР и др.

Задачи советских банков заключались в следующем: организации общегосударственного учета, производства и распределения продуктов; осуществлении контроля рублем за ходом выполнения планов производства, распределения и обращения продуктов, за капитальными вложениями и выполнения финансовых планов; укреплении хозяйственного расчета, режима экономии и повышения темпов социалистического накопления. Для решения этих задач Государственный банк СССР выполнял следующие функции: кредитование производства и обращения материальных ценностей,

---

[1] Собрание законодательства СССР. 1927 г. № 4. Ст. 39.

[2] Устав Государственного Банка СССР утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 29 октября 1960 года // СП СССР. 1960. № 18.

финансирование и долгосрочное кредитование капитальных вложений, производство расчетных операций между социалистическими организациями, аккумуляция денежных средств социалистических организаций, кассовое обслуживание народного хозяйства и бюджета, производство эмиссионных операций и регулирование денежного обращения, осуществление расчетов, связанных с внешнеторговыми и кредитными отношениями СССР с иностранными государствами на основе монополии внешней торговли и валютной монополии[1].

Заметим, что в деятельности Государственного банка СССР тогда еще имело место тесное переплетение административных и хозяйственных функций. Советское законодательство наделяло Государственный банк не только правомочиями оперативного свойства, как, например, исключительным правом на хранение свободных резервов кредитных учреждений, но также и правомочиями административного характера[2]. Административные правомочия Государственного банка, в частности, заключались в том, что он обладал широкими контрольными функциями, имеющими всеобъемлющий характер и глубоко пронизывающими не только плановую, но и оперативную деятельность. В то же время Государственный Банк являлся хозяйствующим субъектом. Таким образом, для правового положения Государственного Банка было характерно то, что он одновременно выступает и как хозрасчетная организация, как хозяйствующий субъект, являющийся юридическим лицом, и как орган государственного управления, наделенный властными административными правомочиями (Устав Государственного Банка СССР, ст.3)[3].

Государственный Банк является одновременно органом государственного управления и юридическим лицом, действующим на

---

[1] Подробно см.: ***Гуревич И.С.*** Очерки советского банковского права. М., 1959 . С.10.

[2] ***Агарков М.М.*** Основы банковского права. Учение о ценных бумагах. М.: БЕК, 1994. С. 39.

[3] Там же. С11.

началах хозяйственного расчета (все свои расходы он покрывает за счет доходов, получаемых в процессе своей деятельности), отмечает ***В. В. Бесчеревных***[1].

Выделим главные проблемы социалистической банковской системы: 1) централизованная одноуровневая банковская система позволяла покрыть дефицит государственного бюджета за счет эмиссии, а это, в свою очередь, углубляло скрытую инфляцию; 2) для советских банков невозврат кредита не составлял особой проблемы, потому что это не приводило к банкротству, как это бывает при конкурентной банковской системе, и в результате такая банковская система являлась «затратной», экономически неэффективной.

Первая попытка перестроить социалистическую банковскую систему была предпринята в СССР во второй половине 80-х годов прошлого века. Совместным постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 года № 821[2]. На основе трех государственных банков – Государственного Банка СССР, Внешторгбанка СССР и Стройбанка СССР – было создано шесть банков: Государственный Банк СССР, Промстройбанк СССР, Внешторгбанк СССР, Агропромбанк СССР, Жилсоцбанк СССР и Сберегательный банк СССР. Заметим, что все они подчинялись непосредственно Совету Министров СССР. Правовое положение этих государственных банков не претерпело существенных изменений, так как они по-прежнему являлись органами государственного управления и юридическими лицами, осуществляющими различные банковские операции. До 1989 года сохранялось распределение клиентуры между этими банками. Но с Постановлением Совета Министров СССР от 31 марта 1989 года № 280 клиенты банков получили возможность выбирать банк для кредитно-расчетного обслуживания[3].

---

[1] Советское финансовое право // Под ред. ***В.В. Бесчеревных, С.Д. Ципкина***. М.: Юр. лит., 1974. С.24.

[2] СП СССР. 1987. № 37. С. 121.

[3] СП СССР. 1989. № 21.С. 64.

С 1987 года стали появляться кооперативные и акционерные банки. На 1 января 1990 года в СССР уже было создано, то есть зарегистрировано, 144 коммерческих банка и 81 кооперативный банк[1]. Другие источники отмечают, что первый коммерческий банк был зарегистрирован в августе 1988 года. В 1991 году их число достигло 1300[2].

В конце 1990 – начале 1991 гг. в России началось формирование новой банковской системы. К этому времени в России была почти ликвидирована государственная система специализированных банков, они преобразовались в коммерческие. Главное событие в формировании новой банковской системы России связано с принятием Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» от 2 декабря 1990 года и закона «О банках и банковской деятельности Российской Федерации» от 2 декабря 1990 года. Согласно ст. 2 Закона «О банках и банковской деятельности» банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков[3]. Можно сказать, что формирование банковской системы происходило одновременно почти во всех странах СНГ. Они с небольшим отставанием от России законодательно образовали собственную банковскую систему.

Анализ банковского законодательства стран ближнего зарубежья показывает, что между ними есть много общего. Например, обобщенно можно утверждать, что банковская система стран СНГ состоит из Центрального (Национального) банка и коммерческих банков. Согласно ст. 1 украинского Закона «О банках и банковской деятельности» от 20 марта 1991 года № 872-XII, «Банковская система является двухуровневой и состоит из Национального банка Украины и коммерческих банков, в том числе

---

[1] ***Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г.*** Финансовое право России. М., 1995 . С.178.

[2] ***Севрук В.Т.*** Банковский маркетинг. – М.: Дело ЛТД, 1994 . С.3.

[3] Российская газета .1996. №27.10 фев.

Внешнеэкономического банка Украины, Сберегательного банка Украины и других коммерческих банков разных видов и форм собственности»[1]. Такое определение банковской системы характерно и для Республики Беларусь. В ст. 8 Закона «О банках и банковской деятельности» Республики Беларусь определено, что «банковская система Республики Беларусь является двухуровневой и состоит из Национального банка Республики Беларусь и банков, зарегистрированных в установленном порядке». Согласно ст. 2 Закона Республики Молдова «О банках и банковской деятельности» от 12 июня 1991 года № 601-XII банковская система Республики Молдова включает Национальный банк Молдовы, коммерческие банки и другие кредитные учреждения.

Аналогичны законодательные основы банковских систем республик Узбекистан и Таджикистан. В ст. 5 Закона Узбекской ССР «О банках и банковской деятельности» от 15 февраля 1991 года № 205-XII установлено, что банковская система Узбекской ССР включает: а) Государственный банк Узбекской ССР с подведомственными учреждениями; б) Республиканский акционерно-коммерческий промышленно-строительный банк (Узпромстройбанк); в) Республиканский акционерно-коммерческий агропромышленный банк (Узагробанк); г) Государственно-коммерческий банк внешнеэкономической деятельности Узбекской ССР (Узвнешэкономбанк); д) государственно-коммерческий банк трудовых сбережений и кредитования населения Узбекской ССР (Узсбербанк); е) коммерческие банки, созданные на паевой основе.

Согласно Закону, Государственный Банк Узбекской ССР является центральным банком республики. Он осуществляет экономическую политику в области денежного обращения, кредитования, финансирования, а также выдает лицензии на занятие банковской деятельностью. Кроме того, у него, как и у остальных центральных банков СНГ, одно из основных направлений

---

[1] Закон о банках и банковской деятельности в странах СНГ. М.: «Де-Юре», 1995. С 178.

деятельности – противостояние инфляционным процессам, обеспечение снижения их темпов. В результате его деятельности с 24,5% в 1994 году до 5,2% в 1996 году в среднемесячном исчислении сократились темпы инфляции[1], отмечает бывший председатель Центрального банка Республики Узбекистан ***Ф.М. Муллажанов***.

Более широко трактуют банковскую систему законы о банках и банковской деятельности таких республик, как Кыргызстан и Грузия. Они включают в банковскую систему пенсионные, страховые, инвестиционные и другие фонды, фактически отождествляя банковскую и финансовую системы своих стран. Например, согласно ст. 3 Закона «О банках и банковской деятельности в Республике Грузия» от 2 августа 1991 года, банковская система Грузии включает Национальный банк Республики Грузия и его учреждения, коммерческие банки, другие кредитные учреждения (благотворительные, страховые, пенсионные фонды, инвестиционные компании). В июне 1995 года был принят очередной закон о Национальном банке. По мнению тогдашнего Президента Национального банка Грузии ***Н.И. Джавахишвили***, этот закон обеспечил в достаточной степени самостоятельность Национального банка[2].

Банковские системы республик Казахстан, Таджикистан, Армения кроме центрального, коммерческих и других банков включает совместные и иностранные банки. Например, в соответствии со ст. 2 Закона «О банке в Республике Казахстан» от 14 апреля 1993 года № 2139-XII Республика Казахстан имеет банковскую систему, представленную Национальным банком - Центральным Банком Республики Казахстан (в дальнейшем Национальный банк), сетью государственных, частных, акционерных, совместных и иностранных банков (в дальнейшем – банки). Национальный

---

[1] ***Муллажанов Ф.М.*** Основные направления деятельности Центрального Банка Республики Узбекистан//Банковское дело. 1997. №1. С.52.

[2] ***Джавахишвили Н.И.*** Характеристика экономического развития и банковской системы Грузии // Банковское дело.1997. №1. С. 57.

банк Казахстана также в 1997 году определил главной целью денежно-кредитной политики снижение темпов инфляции и стабилизацию курса национальной валюты при активном использовании прямого и косвенного воздействия[1].

В понятие «кредитные учреждения» по банковскому законодательству Молдовы входят юридические и физические лица, осуществляющие отдельные банковские операции. Надо отметить, что в данной редакции наряду с юридическими лицами кредитными учреждениями могут быть и физические лица, хотя в мировой практике термин «кредитные учреждения» прежде всего относятся к юридическим лицам. Признаками кредитного учреждения обладают юридические лица, профессионально и постоянно осуществляющие банковские операции[2]. Кроме того, согласно банковской директиве Европейских Сообществ от 12 декабря 1977 года, кредитное учреждение – это предприятие, принимающее средства от юридических и физических лиц и самостоятельно предоставляющее кредиты.

Кредитные учреждения стран СНГ действуют на основании лицензий центральных (национальных) банков этих стран. Надо отметить, что законы о банках и банковской деятельности стран СНГ не дают четкого определения финансовых или кредитных учреждений.

Подводя итог сказанному по поводу исторического становления банковской системы России, с определенной осторожностью можно утверждать, что история формирования банковской системы России делится на четыре этапа.

Первый этап – до 1860 года. Для этого этапа характерно возникновение казенных банков, которые в основном служили крупному капиталу.

Ко второму этапу можно отнести период с 1860 по 1917 гг. Этот этап знаменателен тем, что в России создается капиталистическая кредитная

---

[1] ***Джандосов У.А.*** Днежно-кредитная политика и экономическое развитие Казахстана // Банковское дело.1997. №1. С. 50.

[2] ***Стуфле Ж.*** Банковское право. М., 1996 . С. 31.

банковская система, развивается банковское законодательство, образуется Государственный банк России.

Третий этап связан с Октябрьской революцией. Для него характерна ликвидация частного банковского сектора, разрушение прежней банковской системы и создание вместо нее централизованного, одноуровневого, многофилиального Государственного банка.

И, наконец, четвертый этап начинается в начале 90-х годах прошлого века. На этом этапе в России была проведена глубокая банковская реформа, создана двухуровневая банковская система, и наряду с Центральным банком Российской Федерации появился частный банковский сектор.

Верхний уровень банковской системы России образует Банк России, имеющий широкие полномочия по управлению банковской системой, а нижний уровень образуют кредитные организации, которые включают коммерческие банки, небанковские кредитные организации. Кроме этого, действуют ассоциация кредитных организаций, союзы, холдинги, системы уполномоченных банков, в том числе регионального уровня, иностранные банки и т.д.

Тем не менее, требуется дальнейшее совершенствование функционирования банковской системы в целом и деятельности банка России в частности. Доводом в пользу этого могут служить события последних нескольких лет, происходящие в финансовой сфере нашей страны. Повышение цен на энергетические ресурсы на мировом рынке привело к некоторому улучшению экономической ситуации в России. Однако поступление больших потоков финансовых средств, в том числе в государственные фонды, не способствовало достаточной трансформации свободных финансовых ресурсов в инвестиции, особенно в реальный сектор экономики.

Аналогичный путь прошли и иные звенья отечественной финансовой системы (страховое дело, фондовый рынок и др.). Отличительной их особенностью является то, что не провидении всей своей истории, начиная с

рубежа XVIII – XIX веков и до настоящего времени они оставались одноуровневыми под непосредственным руководством (контролем, надзором) государства. Например, до Революции 1917 года страховой надзор осуществлялся органом никак не связанным с финансами – Министерством внутренних дел (отдел страхования и противопожарных мер Главного управления по делам местного хозяйства и страховой комитет при нем)[1]. Обусловлено это было привязкой страхования к противопожарной безопасности.

Летом 2013 года было принято решение, не имевшее прецедентов ни в отечественной, ни мировой истории, возложить организационно-распорядительные и контрольно-надзорные функции в области частных финансов на один государственный орган – Центральный банк Российской Федерации, которые не входит в систему органов исполнительной власти.

Представляется, что для эффективного проведения единой государственной финансовой политики уполномоченные государственные органы (наряду с Банком России – также Министерство финансов, налоговые органы, Счетная палата РФ, и т.д.) должны функционировать как единая взаимосвязанная, но неиерархичная система. В связи с этим возникает вопрос, каким образом обеспечить в рамках этой системы необходимый уровень независимости конкретных государственных органов, предусмотренный действующим законодательством, ведь, с другой стороны, для выполнения единой государственной политики необходима определенная целостность системы.

По авторскому мнению, данная задача может быть решена через формирование механизма косвенного (опосредованного) административно-правового воздействия на национальную финансовую систему обеспечивающую не только взаимодействие между указанными государственными органами, но также профессиональным сообществом и

---

[1] Страховой надзор // Страховой бизнес: Словарь-справочник / Сост. ***Р.Т.Юлдашев***. М., 2005. С. 349.

заинтересованными институтами гражданского общества по примеру Французской Республики.

§ 5.2. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения при осуществлении государственного финансового администрирования

Финансовая политика государства является весьма значимой частью единой государственной политики и реализуется государственными органами обшей и специальной компетенции. В Российской Федерации с 2013 года основным органом, разрабатывающим и реализующим государственную финансовую политику, стал Центральный банк Российской Федерации. Так как финансовая политика государства должна быть по своей сути единой, а федеральным органом исполнительной власти, являющимся ответственным в этой сфере, признается Министерство финансов Российской Федерации, то не случайно действующее законодательство устанавливает, что Банк России свою деятельность по формированию и реализации такой политики обязан взаимодействовать с Правительством Российской Федерации. В то же время устанавливается, что Банк России монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение, – т.е. в некоторых аспектах своей деятельности он имеет максимальную независимость. При этом сфера автономии ЦБ РФ после законодательного закрепления концепции «мега-регулятора» значительно расширилась за счет передачи ему ряда функций, традиционно присущих исполнительной ветви власти.

Не вызывает сомнения необходимость осуществления единой государственной финансовой политики, при этом ее должны формировать и реализовывать независимые друг от друга государственные органы. В связи с этим целесообразно исследовать компетенцию Банка России в целом и по

отношению к традиционным и «вновь приобретенным» функциям, чтобы выявить наиболее оптимальный вариант взаимоотношений с системой федеральных органов исполнительной власти, возглавляемой Правительством РФ. Это позволит, с одной стороны, сохранять необходимой уровень независимости национального банка первого уровня, а, с другой стороны, обеспечивать эффективное взаимодействие внутри государственного аппарата, а также интеграцию в механизм государственного управления институтов гражданского общества.

Финансовая политика государства в условиях рыночной экономики является одним из важнейших способов обеспечения развития национальной экономики и материального благополучия в обществе. Финансовая политика государства в процессе своей реализации затрагивает почти все ключевые проблемы общественного производства. В первую очередь, она имеет естественной средой своего формирования и реализации распределительную стадию, но отечественный и мировой опыт (особенно кризисные явления последних десятилетий) свидетельствуют о ее несомненном влиянии на производство, обмен и потребление.

Наиболее важные проблемы, которые решаются при осуществлении единой государственной финансовой политики, обобщенно можно представить в следующей последовательности.

1. Необходимо постоянное повышение эффективности использования финансовых ресурсов. Использование финансовых ресурсов в конечном итоге должно привести к экономическому росту и повышению уровня жизни населения.

2. Единая денежно-кредитная политика государства должна быть направлена на нормализацию инфляции, удержание ее в рамках допустимого уровня. Стабилизация цен является необходимым условием для экономического развития.

3. Решение социальных проблем также должно находиться в поле зрения в процессе реализации единой государственной финансовой

политики. В частности, сюда можно отнести создание новых рабочих мест для того, чтобы снизить уровень безработицы и повысить жизненный уровень населения.

Кроме вышеперечисленных, можно выделить много других проблем, на решение которых направлена единая финансовая политика государства. Государственные органы, уполномоченные в ее формировании и реализации», – это Банк России и Правительство Российской Федерации. Однако в современных условиях следует признать доминирующее значение Банка России в управлении национальной финансовой системой.

Как уже отмечено выше, Центральный банк во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную финансовую политику, в первую очередь направленную на защиту и обеспечение устойчивости национальной валюты Российской Федерации. С этой целью председатель Банка России ежегодно выступает в Государственной Думе с докладом о денежно-кредитной политике, разработанной Советом директоров ЦБ РФ в тесном взаимодействии с Правительством РФ. В целях интеграции органов государственной власти общей компетенции в управление финансовым сектором активное участие в этой деятельности принимает Национальный финансовый совет, являющийся коллегиальным органом Центрального банка Российской Федерации, куда входят представители всех ветвей власти и Председатель Банка России (ст. 12 Закона о Центральном банке). Он дает заключения и анализирует итоги предыдущего года.

Полномочия Банка России в сфере единой государственной финансовой политики Российской Федерации – это, прежде всего, совокупность его компетенции, прав и обязанностей и прав, которые позволяют ему во взаимодействии с органами государственной власти (например, с Правительством Российской Федерации, с Президентом Российской Федерации, Государственной Думой и т.д.), а также с органами исполнительной власти специальной компетенции, например,

Министерством финансов РФ, Министерством экономического развития РФ, достигать указанной цели.

Полномочия Банка России по формированию финансовой политики можно рассматривать с точки зрения управленческой функции[1]. В этом случае Банк России выполняет расчетно-аналитическую функцию[2]: подводит итоги реализации финансовой политики за предыдущие годы и определяет ее основные направления на предстоящий период. В настоящее время основными направлениями формирования единой государственной финансовой политики являются: 1) анализ состояния и прогноз развития экономики Российской Федерации; 2) установление основных ориентиров, параметров и инструментов реализации единой государственной финансовой политики. К сожалению, до настоящего времени Банк России, анализируя состояние экономики Российской Федерации, прежде всего, выделяет те ее особенности, которые связаны с инфляционными процессами. Как правило, в представленном документе приводится сравнительный анализ изменения темпов инфляции за предыдущие годы.

Главной целью Центрального банка при осуществлении единой государственной финансовой политики в последние годы остается снижение инфляции. Анализируя состояние экономики Российской Федерации, Банк России рассматривает процесс ценообразования и соотносит его с мировым рынком, показывает, к каким результатам это может привести (например, за последнее десятилетие негативным фактором влияющим на национальную экономику стал устойчивый рост обменного курса рубля, выражающийся во все увеличивающейся разнице между ценами на внутреннем и международном рынках).

Всевозрастающая компетенция Банк России в сфере формирования и

---

[1] Подробно о реализации управленческой функции см.: ***Бахрах Д.Н.*** Управленческий цикл // Правоведение. 1976. № 2. С. 44 – 53.

[2] Исполнительная власть в РФ / Под ред. ***А.Ф. Ноздрачева, Ю.А.Тихомирова***. М., 199. С. 27.

реализации финансовой политики государства остается подчиненной по отношению к его конституционной функции, установленной п. 2 ст. 75 Конституции РФ. Проводя финансовую политику, Центральный банк в первую очередь ориентирован на защиту и обеспечение устойчивости рубля. В достижении этой цели он практически абсолютно независим от иных государственных органов. Так, действующий закон о Центральном банке в том числе регламентирует вопросы финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. А именно, согласно ст. 22, Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству Российской Федерации для финансирования бюджетного дефицита, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается Федеральным законом «О федеральном бюджете». Реализация данных полномочий Банка России по сей день играет существенную роль в формировании условий функционирования национальной экономики.

Проблема реализации управленческой функции Банком России с помощью кредитования (по регулированию деятельности кредитных организаций, по повышению платежеспособности рубля) заключалась в том, что до начала 1995 года Правительство РФ осуществляло централизованное кредитование. С 1 января 1995 года Правительство Российской Федерации отказалось от предоставления централизованных кредитов, что стало положительным моментом антиинфляционного характера. В свою очередь установление Банком России ставки рефинансирования стало существенным средством воздействия на поведение ссудного процента и экономические процессы в целом. Кредитная политика осуществляется через рефинансирование коммерческих банков, что повышает эффективность управления финансовой системой со стороны Банка России в целом. Таким образом, Центральный банк с помощью определения ставки рефинансирования, ставки по переучету векселей и ломбардному кредиту осуществляет свою управленческую функцию. Думается, что взаимодействие

Правительства РФ и Банка России в решении вопросов кредитования требует совершенствования, так как финансирование экономики, повышение ее ликвидности через Центральный банк и систему кредитных организаций второго уровня представляются наиболее эффективными. Государство приобретает в лице кредитных организаций заинтересованных в рациональном использовании денежных капиталов субъектов экономического оборота.

Банк России в разработке и реализации финансовой политики осуществляет свои полномочия «расчетно-аналитического характера» [1]. Изучая состояние национальной экономики, Центральный банк оценивает ее реальные возможности и, исходя из этого, реализует свои полномочия для решения возникающих проблем.

Взаимодействие Банка России с Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти специальной компетенции по реализации единой финансовой политики особенно необходимы по следующим направлениям.

1. Согласование основных ориентиров, параметров и инструментов единой государственной финансовой политики способствует формированию необходимого инвестиционного климата для привлечения финансовых ресурсов в реальный сектор экономики и достижения экономического роста. Поэтому особенно важным является согласование финансовой политики, ее основных направлений и средств реализации между Банком России, Министерством финансов и Министерством экономического развития.

2. Особое значение до настоящего времени сохраняет государственное регулирование цен на продукцию естественных монополий. Формирование и реализация единой федеральной политики в их отношении должны быть направлены на обеспечение баланса интересов участников соответствующих товарных рынков – естественных монополий и потребителя. С позиции

[1] Исполнительная власть в РФ. С. 27.

потребителя важна доступность приобретаемой продукции, с позиции производителя – заинтересованность субъектов естественных монополий в повышении качества, развитии производства и т.д. Методы государственного регулирования деятельности естественных монополий, установленные ст. 6 Федерального закона «О естественных монополиях» [1], включают как тарифные, так и нетарифные методы.

3. Одна из причин периодических «всплесков» инфляции обусловлена несбалансированностью совокупного спроса и предложения. Решить проблему можно либо путем ограничения совокупного спроса при стагнации совокупного предложения, либо путем стимулирования роста совокупного предложения в условиях стабилизации, а в отдельных случаях и неконтролируемого увеличения совокупного спроса.

Думается, что основная причина инфляции кроется в сохранении сложившейся структуры экономики, стимулирующей инфляцию издержек, что без согласованных действий невозможно преодолеть. Также следует согласиться с ***Н.А. Саттаровой***, которая отмечает: *«…регулирование отношений управления финансами с помощью правовых средств имеет свои особенности, присущие экономическим, политическим, культурным, национальным условиям развития государства. Но важное значение при анализе воздействия права на определенные общественные отношения имеет четкость содержания правового акта, логичность его структуры, эффективность правовой нормы. Следовательно, эффективными правовыми средствами можно противостоять диктату предприятий-монополистов, диспропорциям общественного воспроизводства, неэффективной экономической политике - главным причинам современной инфляции»*[2].

---

[1] Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. №34. Ст. 3426.

[2] ***Саттарова Н.А.*** Правовые средства регулирования инфляции // Финансовое право. 2013. № 2. С. 22.

Единая государственная финансовая политика политика способствует решению проблем безработицы, так как активизация инвестиционного процесса ведет к созданию дополнительных рабочих мест. На зависимость между занятостью населением и финансовой системой обратил внимание еще ***Дж.М. Кейнс***, непосредственно в названии оной из основных своих работ связав занятость населения и такие элементы финансовой системы как деньги и процент[1]. Банком России рассматриваются проблемы безработицы, делается прогноз повышения добавленной стоимости за счет роста услуг финансовых организаций. Здесь надо отметить, что продолжающаяся политика ограничения совокупного спроса с целью снижения темпов инфляции может стать причиной сокращения реальных располагаемых доходов населения. А это может привести к тому, что основным источником формирования ресурсов предприятия, используемых на цели инвестирования, станет амортизация.

Важной задачей Центрального банка России является сдерживание роста спроса на наличные деньги. Чтобы достигнуть этого, необходимо укрепление надежности банковской системы и повышение доверия к ней со стороны населения. В этой связи следует признать позитивным развитие национальной платежной системы, правовая основа чего была заложена Федеральным законом «О национальной платежной системе»[2]. Данную цель преследовало также принятие ряда более ранних законов, например, о платежных агентах[3].

Необходимость тесного взаимодействия Банка России и Правительства РФ еще ярче проявляется во внешнеэкономическом секторе. Характеризуя

---

[1] ***Кейнс Дж.М.*** Общая теория занятости, процента и денег. М., 2012. 352 с.

[2] Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2011. № 27. С. 3872.

[3] Федеральный закон от 03 июня 2009 года № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2758.

развитие ситуации в российской экономике, нужно отметить, что имеет место ограниченность внутреннего спроса и относительно высокая конкурентоспособность сырьевых секторов российской экономики на внешнем рынке. В результате Особое место в единой государственной финансовой политике занимает согласованная валютная политика указанных государственных органов.

Значение Центрального банка в формировании и реализации валютной политики не возможно переоценить. В его компетенции находится: 1) проведение политики стабильного обменного курса, исходя из позиции сдерживания инфляции, при этом Банк России тесно взаимодействует с Правительством Российской Федерации; 2) совершенствование инфраструктуры межбанковской валютной биржи с целью оптимизации формирования рыночного спроса и предложения на иностранную валюту; 3) формирование уровня золотовалютного резерва Российской Федерации с целью повышения ликвидности и повышение регулирующих возможностей Банка России на внутреннем рынке; 4) осуществление мер по укреплению курса национальной валюты, в том числе путем укрепления валютного контроля за экспортно-импортными операциями; 5) дальнейшее совершенствование системы регулирования валютного рынка страны путем сглаживания и выравнивания курсовых колебаний; 6) способствование совершенствованию и развитию валютно-финансовых и платежно-расчетных отношений со странами СНГ, в первую очередь, входящими в таможенный союз.

В качестве инструментов финансовой политики, используемых Банком России, следует рассматривать, в первую очередь, рефинансирование коммерческих банков. Предлагается рефинансирование коммерческих банков осуществлять через рыночные механизмы, такие как кредитные аукционы, ломбардные кредиты, операции РЕПО и т.д. Банк России проводит ежемесячные кредитные аукционы с целью размещения кредитных ресурсов. Наряду с этим целесообразно внедрять новые инструменты

рефинансирования на основе ломбардных кредитов. Также необходимо применять еще один вид рефинансирования: операции на открытом рынке типа РЕПО (договор о сделке с правом обратного выкупа) с использованием государственных ценных бумаг, выпущенных на рыночных условиях. Банком России рассматриваются вопросы рефинансирования коммерческих банков с целью их поддержки в случае трудного финансового состояния.

С целью регулирования объема денежной массы Банк России проводит операции по привлечению средств коммерческих банков в депозиты на договорной, платной основе по ставке ниже межбанковской депозитной ставки. Они привлекательны для коммерческих банков, поскольку имеют высокие гарантии своевременного исполнения.

Немаловажное значение имеет такой инструмент финансовой политики Центрального банка, как обязательные резервы. Отмечается необходимость дальнейшего совершенствования методологии депонирования части привлеченных средств коммерческих банков и кредитных организаций в Банке России для повышения его эффективности. Этот инструмент применяется с целью воздействия на динамику и структуру денежной массы и снижения уровня инфляции. Для повышения ответственности банков и иных финансовых организаций за выполнение требований по резервированию Банк России применяет санкции по отношению к таким организациям, которые не соблюдают эти требования.

Процентная политика Банка России – это процентные ставки Банка России, по которым он осуществляет свои операции для воздействия на процентные ставки, которые формируются на рынке в целях укрепления рубля. Ставка рефинансирования коммерческих банков, ставки по переучету векселей и ставки по ломбардному кредиту Банк России изменяет в зависимости от инфляции и ситуации на рынке государственных ценных бумаг и на валютном рынке. Кроме того, Банк России при установлении ставки рефинансирования учитывает инфляцию издержек, изменение уровня доходности депозитов физических лиц в коммерческих банках. Например,

процентная ставка рефинансирования увеличилась с 20 % в январе 1992 года до 80 % в мае этого же года. В октябре 1993 года ставка рефинансирования Банка России увеличилась до 210 %, т.е. достигла самой высокой точки, а в 1994 году, в октябре, – 170 %. В январе 1995 года вновь произошло увеличение до 200 %, а в дальнейшем постепенно началось снижение. Февраль 1996 года – 120 %, декабрь 1996 года – 60 %, и в феврале 1997 года – снижение до 42 %. В 27 мая 1998 года Банк России вновь увеличивает ставку рефинансирования до достаточно высокого уровня (150 %). Последнее колебание, что, как правило, вызывает нестабильность на финансовом рынке, произошло летом 1998 года (5 июня – 60 %; 29 июня – 80 %; 24 июля – 60 %). В последующие годы мы наблюдаем стабильное снижение учетной ставки Банка России. В 1999 году – 55 %; в 2000 году – от 40 % до 25 %; в 2001 году – 25 %; в 2002 году – от 23 % до 21 %; в 2003 году – от 18 % до 16 %; в 2004 году – от 14 % до 13 %; в 2005 году 12 %; в 2006 году 11,5 %; в 2007 году 10,5 %; в 2008 году 13 %; в 2009 году 11,5 %.

Таким образом, в последнее десятилетие впервые наблюдается некоторая стабилизация фондового рынка. Заметим, что стабильное изменение (даже если ставки рефинансирования увеличиваются) позволяет участникам рынка прогнозировать ситуацию. Снижение ставки рефинансирования способствует снижению процентной ставки на фондовом рынке, что делает привлечение ссудного и инвестиционного капитала более доступными. Несмотря на то, что в последние годы существенно снижалась ставка рефинансирования, так и не были созданы необходимые условия для вложения кредитными и иными финансовыми организациями денежных средств в развитие производства.

Совершенствование общественных отношений с целью повышения уровня жизни людей, их безопасности, создание необходимых условий для их деятельности обязательны для демократического общества. Одним из необходимых условий для этого является бесперебойно действующая система денежного обращения. Нарушения в функционировании денежной

системы ведут к тому, что работники не вовремя получают заработную плату, а пенсионеры – пенсию, денежные поступления за товары и услуги не производятся своевременно и т.д. Это, в свою очередь, провоцирует нарушения в производстве и обеспечении социальных гарантий гражданам, снижает темпы развития экономики. Функционирование механизма денежного обращения может рассматриваться как один из показателей состояния экономики. Его изучение представляет особую актуальность для российской экономической науки в современных условиях. По сравнению с экономически развитыми странами в Российской Федерации механизм денежного обращения является несовершенным. По сути, обращение денег означает то, сколько раз в году рубль, находящийся в обращении, используется для покупки товаров, работ и услуг. Увеличение скорости обращения денег указывает на повышение уровня потребления, что является положительным для экономического роста, по мнению многих известных ученых. Скорость обращения денег – это отношение номинального национального продукта к величине денежной массы[1].

Для того чтобы совершенствовать обращение денег, повышать его эффективность, создавая условия для усиления интенсивного развития экономики, одним из необходимых требований является совершенствование правового обеспечения организации денежного оборота. Организация денежного оборота является частью финансовой политики государства и обеспечивается государственными органами специальной компетенции, ключевым из которых в Российской Федерации в современных условиях является Банк России. Организация денежного обращения включает в себя: 1) производство наличной денежной эмиссии; 2) организацию обращения денег и изъятие их из обращения; 3) издание нормативных актов по вопросам порядка денежного обращения: а) ведение кассовых операций, б) установление правил перевозки, хранения и инкассации наличных денег; 4)

[1]См, например: ***Фишер И.*** Покупательная сила денег. М, 2001. С. 21; ***Доллан Дж. Э.*** Указ. соч. С. 15; и др.

управление денежным обращением, применяя административно-правовые и гражданско-правовые методы.

Банк России как государственный орган монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует их обращение. Эти полномочия закреплены в п. 1 ст. 75 Конституции Российской Федерации: *«Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации»*. Любой центральный (эмиссионный) банк оказывает существенное влияние на денежное обращение страны посредством денежной[1]. Специфическая особенность сегодняшней ситуации в экономике России заключается в том, что в значительной мере за счет увеличения цен на углеводородное сырье на мировом рынке происходит накопление финансовых резервов как у Банка России, так и в бюджетной системе. Все это оказало положительное влияние на снижение инфляции, более того, в некоторых отраслях стало наблюдаться экономическое оживление. Проблема 90-х годов – катастрофическая нехватка денежных средств – в значительной мере нашла свое решение.

«Денежная система Российской Федерации – это урегулированная правовыми нормами совокупность форм и методов планомерной организации денежного обращения в республике»[2], – отмечает ***А.А. Жданов***.

Можно рассматривать раздельно полномочия Банка России по денежной эмиссии и его полномочия по организации обращения денег, хотя они очень тесно связаны и, можно сказать, взаимно дополняют друг друга. При решении вопросов денежной эмиссии необходимо основываться на некоторых закономерностях денежного обращения. Нужно учитывать реальные условия, сложившиеся на рынке, а именно, масса денег в обращении должна соответствовать сумме цен на товары и услуги[3].

В США, Великобритании и стран евро-зоны в настоящее время для

---

[1] ***Родэ Э.*** Указ. соч. С. 24.

[2] ***Жданов А.А.*** Финансовое право РФ. 2-е изд. М., 1995. С. 113.

[3] ***Фишер И.*** Указ. соч. С. 123

центральных (эмиссионных) банков не устанавливаются законом верхние границы эмиссии банкнотов или какие-либо условия их покрытия. Таким образом, в законодательстве заложены все предпосылки для инфляционного разбухания денежной массы. Лишь в Швейцарии центральный банк обязан иметь 40%-ое золотое обеспечение обращающихся банкнот [1]. Чтобы обеспечить необходимый уровень денежных средств в обращении, нужен, с одной стороны, глубокий научный анализ и, соответственно, мобилизация интеллектуального потенциала; с другой стороны, нужно обладать достаточной информацией, на основе которой будут проводиться научные исследования.

Чрезмерная и бесконтрольная эмиссия денег может привести к опасным и даже разрушительным последствиям. Когда банковское кредитование превышает определенный лимит, оно уже не стимулирует производство, а порождает избыточную покупательную способность, следствием которой является повышение цен[2].

Банк России непрерывно получает информацию от финансовых организаций в установленном нормативными актами порядке. Он проводит через свои структурные подразделения основные расчетные операции, имея для этого огромные материальные, интеллектуальные и финансовые возможности.

Вопрос, касающийся эмиссии денег, является важнейшим для любой современной финансовой системы. Надо заметить, что главным аргументом сторонников независимости Банка России являются его полномочия по денежной эмиссии. Каждое решение Банка России об эмиссии денег должно быть аргументировано. Эмиссионным правом государство наделяет, как правило, только один банк, поскольку предоставление права эмиссии денег всем банкам расстроило бы денежное обращение страны[3]. Отметим, что

---

[1] ***Роде Э.*** Указ. соч. С. 24.

[2] ***Пьер Берже.*** Денежный механизм. М., 1993. С. 86.

[3] Банковское дело / Под ред. ***Ю.А. Бабичева***. М., 1993. С. 11.

недостаток денег в обращении также может иметь отрицательное влияние на экономику, например, способствовать снижению инвестиционной активности и др. Банк России при реализации своих полномочий по эмиссии денег должен учитывать как можно больше факторов, формирующих развитие событий. Эмиссия денег, с одной стороны, должна способствовать экономическому росту, а с другой – должна быть безопасной с точки зрения обесценивания денег.

Кроме того, надо выделить отдельно полномочия Банка России по выпуску в обращение, изъятию из обращения и учету суммы денежных знаков, хранящихся в резервных фондах. Таким образом, Банк России следит за качеством денежных знаков и способствует их обновлению, регулирует количество денег в обращении. В случае необходимости – изымает из оборота определенное количество денег. Например, в рамках подготовки к денежной реформе по решению Банка России с 7 апреля 1997 года кредитным организациям было запрещено выдавать из касс на расходы банкноты Банка России образца 1993 и 1994 гг. достоинством тысяча, пять тысяч, десять тысяч и пятьдесят тысяч рублей. Эти купюры в установленном порядке сдавались в его фонды для зачисления на корреспондентские счета.

Банк России организует и устанавливает порядок изготовления денежных знаков в форме банковских билетов и монет, устанавливает их виды, размеры. Он выпускает в обращение памятные монеты, посвященные определенным событиям (последним таким событием стала Зимняя Олимпиада 2014 года), устанавливает их форму, массу, состав металла, тираж и т.д. В соответствии действующей Конституцией РФ и принятыми в ее исполнение федеральными законами банкноты (банковские билеты) и монеты Банка России являются единственным законным средством платежа на территории Российской Федерации. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону. В обязанности Банка России входит определение подлинности российских и иностранных денежных знаков. Банком России создаются экспертные группы во всех городах России для

идентификации денежных знаков, для выявления фальшивой валюты. Банк России следит за защищенностью денежных знаков Российской Федерации, устанавливает различные степени защиты от подделки.

Обеспечение эффективности обращения денег, что является, в соответствии с законом, целью Банка России, в значительной степени зависит от их ликвидности. При эффективном выполнении своих основных функций деньги стимулируют экономический и социальный прогресс, но их обесценивание порождает несправедливость и беспорядки[1]. Банк России обеспечивает всеми своими активами банкноты и монеты, являющиеся его безусловными обязательствами. Более того, Банк России обеспечивает абсолютную ликвидность своих банкнот и монет по нарицательной стоимости по всем видам платежей, по зачислениям на счет, по вкладам и для переводов на всей территории Российской Федерации. В этой связи интересен опыт последней девальвации казахского тенге (11 февраля 2014 года). Подготовка к ней была проведена финансовыми органами Казахстана достаточно тщательно, информация о ней по последнего момента сохранялась в тайне, что позволило, не смотря на ее высокие показатели, снизить негативные последствия, сохранив ликвидность национальной валюты и избежав высокой инфляции[2].

Согласно закону, Банк России организует и устанавливает правила перевозки и хранения, порядок замены поврежденных знаков, их уничтожения.

В случае выпуска Банком России денежных знаков нового образца он организует обмен банкнот и монет. Срок изъятия из обращения старых денежных знаков устанавливается законом. В рамках этого срока старые банкноты и монеты не могут быть недействительными или утратившими силу. Решение о выпуске в обращение новых банкнот и монет, об изъятии из

---

[1] ***Берже П.*** Указ. соч. С. 5.

[2] Девальвация валюты в Казахстане / [электронный ресурс]: http://ria.ru/trend/_devaluation_tenge_11022014/. Дата обращения: 13 февраля 2014 года.

обращения старых денежных знаков и утверждение номиналов и образцов новых денежных знаков принимается Советом директоров Банка России. Заметим, что решение Совета директоров предварительно должно направляться Правительству Российской Федерации.

Описание новых денежных знаков публикуется в средствах массовой информации, они должны быть легко узнаваемы, сложны для подделки.

Кроме того, Банком России устанавливаются правила для хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций. Он определяет порядок ведения кассовых операций, устанавливает правила бухгалтерского учета, порядок отчетности для кредитных организаций. Так как банки играют чрезвычайно важную роль в экономическом развитии, они должны подчиняться единым для всех правилам поведения[1].

Немаловажное значение для эффективного функционирования денежного обращения имеют безналичные расчеты. Клиринг представляет собой, в самом общем виде, систему безналичных расчетов за товары, работы и услуги, основанную на зачете взаимных требований и обязательств и используется банками в целях уменьшения нуждаемости в средствах и упрощения обмена платежами[2]. Клиринг – система безналичных расчетов, основанная на зачете взаимных требований и обязательств. Впервые расчеты посредством клиринга стали применяться в России в 1931 году. В московской конторе Государственного банка СССР было организовано первое бюро взаимных расчетов (БВР). С сентября 1992 года при Департаменте информации Банка России действовала рабочая группа по клирингу. В состав этой группы входили сотрудники Банка России, Межбанковского Финансового дома (МФД), Объединения расчетно-клирингового дома (ОРКД), Московского клирингового центра (МКЦ), АО «Банковские информационные технологии» (БИТ, г. Тула), АО «Финансовая

---

[1] ***Ревуар Ж.*** Техника банковского дела: Пер. с фр. М.: Прогресс, 1993. С. 85.

[2] Операционные технологии межбанковского финансового рынка. ***Ю.А.Локотцов, Ю.В., Мальцев, Н.В.Редько, Г.А.Тосунян***. М.: Дело, 1994. С. 40.

группа Урала» (ФГУ, г. Челябинск).

Необходимость создания клиринговых учреждений прежде всего, на наш взгляд, заключается в повышении скорости обращения финансовых ресурсов, что способствует ускорению экономического развития. Уменьшение времени расчетных операций позволит сформировать условия для более рационального использования свободных финансовых ресурсов. Кроме того, развитие клиринга способствует внедрению новых форм безналичных расчетов и современных технологий, что стимулирует интеграцию с международной банковской системой.

Однако, очень трудно добиться высоких результатов на рынке клиринговых услуг, если в основу клиринговых отношений не будет заложен механизм конкуренции между субъектами, осуществляющими клиринговые операции. Клиринговые учреждения осуществляют свою деятельность на коммерческой основе. Но необходимо в процесс деятельности клиринговых учреждений заложить механизм, при котором для них выгодно было бы осуществлять большее количество операций. Тогда бы клиринговые центры не стремились дифференцировать операции на выгодные и невыгодные и своей деятельностью напрямую способствовали ускорению денежного оборота в экономике.

В настоящее время правовые основы осуществления клиринга, требования к юридическим лицам, осуществляющим клиринговую деятельность и (или) функции центрального контрагента, а также правовые основы государственного регулирования клиринговой деятельности и государственного контроля за ее осуществлением определены Федеральным законом от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности»[1]. Регулирование клиринговой деятельности, в том числе принятие нормативных правовых актов, регулирующих клиринговую деятельность, а также иных нормативных правовых актов, предусмотренных указанным

[1] Федеральный закон от 07 февраля 2011 года № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904.

законом; установление единых требований к клиринговой организации, лицу, осуществляющему функции центрального контрагента, к их деятельности; установление требования к порядку осуществления клиринга; осуществление лицензирования клиринговой деятельности о также осуществление иных полномочий в указанной сфере деятельности осуществлялось первоначально Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России). Однако, с 23 июля 2013 года данные полномочия были переданы Центральному банку Российской Федерации.

Отношения, связанные с осуществлением безналичных расчетов, являются объектом банковского контроля, значение которого определяется прежде всего тем, что в преобладающей части он носит предварительный характер и осуществляется в интересах сторон, участвующих в расчетах[1].

Для установления механизма функционирования денежного обращения немаловажное значение имеет состояние платежной системы. Функционирование платежной системы, прежде всего, связано с погашением обязательств между хозяйствующими субъектами. Платежная система представляет собой совокупность договоренностей по поводу погашения обязательств, принимаемых хозяйствующими субъектами, когда они приобретают материальные или финансовые ресурсы[2].

В последнее время платежная система страны рассматривается как особый объект государственной финансовой политики благодаря ее важному значению в экономике. Создание и обеспечение бесперебойного функционирования платежной системы является одной из важнейших задач Банка России наряду с другими задачами, установленными законом. Это обусловлено тем, что, во-первых, Банк России является банком, обладающим полномочиями властно-распорядительного характера, и главным банком по депозитным счетам и кредитным ресурсам (кредитором последней

---

[1] ***Лаврушкин И. О.*** Банковское дело. М., 1993. С. 100.

[2] ***Исаев Д.Б.*** Роль Центрального банка в организации и функционировании платежной системы // Деньги и кредит. 1996. №2. С. 40.

инстанции). Во-вторых, поскольку Банк России является государственным органом, обеспечивающим единую государственную финансовую политику совместно с Правительством РФ, он пользуется поддержкой последнего и других органов государственной власти. В-третьих, благодаря своему особому правовому статусу, Банк России обладает достаточной ликвидностью и абсолютной платежеспособностью, которые минимизируют риск платежей при расчетах.

Платежная система состоит из системы учреждений, набора инструментов и процедур, используемых для передачи денежных средств между физическими и юридическими лицами для выполнения возникающих у них ежедневно платежных обязательств. Таким образом, Центральный банк обладает большими возможностями для обеспечения нормального функционирования платежной системы России. Управление рисками в платежной системе занимает немаловажное место в деятельности Банка России. Центральный банк осуществляет общее руководство платежной системой России. Он обеспечивает ее эффективность, стабильность, надежность и безопасность.

В компетенцию Банка России входит также управление рисками платежной системы. Можно выделить следующие основные виды рисков платежной системы: 1) риск субъектов финансового рынка, связанный с ликвидностью их контрагентов, наиболее характерен для нашей экономики. Данный риск возникает перед кредитором в случае погашения платежных обязательств не в срок; 2) риск ликвидности превращается в кредитный риск, если дебитор не в состоянии выполнить обязательства вообще; 3) кредитный риск может перерасти в системный риск в случае, если невыполнение обязательств со стороны дебитора может породить дальнейшую неплатежеспособность у других участников; 4) риск появления поддельных платежных документов – один из часто возникающих рисков. Этот вид риска особенно актуален с внедрением новейших технологий, обеспечивающих компьютеризацию платежной системы. Риск мошенничества в данном случае

связан с незаконным получением или использованием платежных документов; 5) риск, связанный с неполадками оборудования электронной техники, которое используется в процессе функционирования механизма платежной системы.

Процесс функционирования национальной платежной системы должен быть организован так, чтобы при возникновении опасных ситуаций Банк России совместно с Правительством РФ могли бы своевременно и эффективно влиять на дальнейшее развитие событий, способствовать устранению возникших проблем.

Реформирование платежной системы, ее адаптация к новым условиям является одним из приоритетных направлений в деятельности Банка России. Начиная с 1992 года, Банк России совершенствует платежную систему по правовым, методологическим, организационным и техническим направлениям. С внедрением новых форм расчетов, использованием электронной связи и других средств Банк России добивается совершенствования платежной системы. Он должен также стремиться внедрять и использовать автоматические системы расчетов, работающие в режиме реального времени. Это принесет колоссальный эффект на макроэкономическом уровне.

Совершенствование платежной системы необходимо, прежде всего, для ускорения оборачиваемости денежных средств. Заметим, что для достижения этой цели нужно активное использование возможностей негосударственных расчетных и клиринговых палат под контролем Банка России.

Центральный банк, как мы отметили выше, стремится к созданию системы расчетов, работающей в режиме реального времени. Речь идет о том, что при осуществлении расчетов момент списания средств со счета плательщика будет совпадать с моментом зачисления этих средств на счет получателя. Для этого нужно полностью автоматизировать всю процедуру проведения расчетных операций. Кроме того, для осуществления системы

расчетов в режиме реального времени все кредитные организации, расчетные и клиринговые палаты должны иметь счета в учреждениях Банка России для проведения расчетов.

Таким образом, чтобы добиться поставленной цели, Банк России должен принимать решения нормативного характера с соответствующими требованиями. Например, для создания системы расчетов в режиме реального времени Банку России необходимо отказаться от практики, при которой первичная информация кредитных организаций передается на бумаге, и перейти к полному использованию электронных документов. Это требует создания соответствующей нормативной базы, различных стандартов и других условий, обеспечивающих функционирование расчетной системы.

Наличие собственной национальной платежной системы, в основе которой лежат современные информационные технологии, в настоящее время является одним из наиважнейших факторов экономической безопасности, что со всей очевидностью продемонстрировал Украинский кризис.

Стабильность денежного обращения тесно связана с курсом национальной валюты. СССР имел свой особый валютный режим (государственная валютная монополия), резко отличавшийся от системы курсообразования и конвертируемости валют стран с развитой рыночной экономикой. Курс советского рубля по отношению к валютам зарубежных стран являлся твердо фиксированным[1]. В бывшем СССР в 1922 – 1992 гг. законодательно было установлено весовое количество золота в рубле[2] (например, золотое содержание рубля в период с 1961 г. до 1992 года составляло 0,987412 г. чистого золота).

Увеличение спроса на иностранную валюту отрицательно влияет в том числе и на функционирование денежного обращения страны. В целях обеспечения возможности Центрального банка влиять на валютный рынок не

---

[1] ***Дробозина Л. А.*** Общая теория финансов. М., 1995. С. 236.

[2] Там же. С. 235.

только в качестве одного из его участников, но и в качестве регулятора, ему предоставлены полномочия органа государственного валютного регулирования (наряду с Правительством РФ) и валютного контроля (наряду с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством РФ).

Сложность вопроса валютного регулирования в том, что наличие у Банка России организационно-распорядительных и организационно-контрольных полномочий на валютном рынке, его участие на этом рынке на условиях юридического равенства сторон являются недостаточными для решения проблемы защиты и обеспечения устойчивости российской национальной валюты. Немаловажное место занимает спрос на рубль за рубежом, иначе говоря, спрос на товары, работы и услуги, которые произведены в России. Эта проблема имеет общеэкономический характер и требует комплекса мер для ее решения, и в том числе в области денежного обращения.

Здесь нельзя не согласиться с ***С.В. Запольским***[1], который отмечает, что *«… единое денежное обращение в рамках национальной экономики, условно разделенное на валютную часть и рублевую часть, - очевидно, не более чем дань историческим условиям. В перспективе просматривается возникновение правового института, комплексно регулирующего как отношения резидентов между собой, так и отношения между резидентами и нерезидентами в области денежного оборота. В правовой литературе на протяжении ряда лет обсуждаются параметры* ***эмиссионного права****, призванного охватить всю сферу денежных отношений. При этом целью регулирования должна быть не мелочная регламентация форм и видов движения денежных средств, а механизм возникновения и использования платежеспособности юридического или физического лица. Речь идет о принципиально новом подходе к регулированию денежных отношений,*

[1] См.: ***Запольский С.В.*** Глобализация экономики: финансово-правовой аспект // Финансовое право. 2011. № 11. С. 2 – 6.

построенном на понимании денег как технического средства для взаимодействия субъектов, обладающих платежеспособностью. В этом случае как международные, так и внутренние расчеты и платежи должны строиться на общей правовой платформе, исключающей деление платежных средств на приоритетные и второстепенные, а участников этих отношений - на резидентов и нерезидентов».

Для развития экономики необходима определенная устойчивость, равновесие на финансовых рынках. Достижение этой цели является одной из главных задач Банка России. Причиной имеющего на сегодняшний день неравновесного состояния, на наш взгляд, стало множество факторов. Выделим наиболее основные из них: 1) отсутствие тесной взаимосвязи сбережений населения с производством валового внутреннего продукта. Думается, что одна из главных причин, создавших эту ситуацию, кроется в недостаточно эффективной реализации организационно-распорядительных функций Банком России. Выше мы отмечали, что с течением времени Центральный банк снижает учетные ставки и принимает другие меры для того, чтобы добиться удешевления кредита. На сегодняшний день процентная ставка превышает среднюю рентабельность производства. Таким образом, кредит на производство дороже, чем реализация товаров от этого кредитования. В связи с этим Банку России необходимо, используя свои полномочия, способствовать изменению направления банковского кредита в сторону внутреннего производства. Надо заметить, что Банк России за последние годы достаточно сильно снижает учетную ставку, но если кредитные организации не готовы к этому процессу и в результате возникает несбалансированность финансовых рынков, то это свидетельствует о неэффективности работы Банка России; 2) одна из важнейших задач Банка России – сдерживание инфляции. Несмотря на то, что инфляционный процесс сегодня имеет определенную устойчивость (это очень важно для планирования в краткосрочном и среднесрочном периодах), требуются дальнейшие усилия Банка России для снижения инфляции до нормального

уровня (до 3 % в год); 4) проблема повышения курса иностранных валют не так остро стоит, но тем не менее Центральному банку необходимо активно использовать сложившуюся благоприятную конъюнктуру для развития российской экономики путем создания необходимых условий для трансформации свободных финансовых средств в инвестиции, что является фундаментальным решением проблемы стабилизации и конкурентоспособности национальной валюты; 4) Банк России как государственный орган обязан способствовать укреплению финансовой системы. Одним из необходимых условий достижения этой цели в современных условиях является надежность кредитных организаций, что непосредственно связано с доверием населения. В связи с этим необходимо создание для кредитных организаций условий, предполагающих осуществление сбалансированных прямых и портфельных инвестиций, в том числе в реальный сектор экономики, для обеспечения прибыльности и ликвидности. А этот процесс трудно осуществим без развития фондового рынка.

Традиционно деятельность финансовых организаций строго регламентируется государством. Так сложилось исторически за рубежом и в России. Основанием для этого является множество факторов. Наиболее важные из них, на наш взгляд, следующие.

1. Финансовые организации аккумулируют денежные средства населения и организаций на определенных условиях и обязуются вернуть им эти суммы с определенным процентом в будущем (при истечении определенного срока или наступлении определенного условия). Несмотря на то, что граждане и организации заключают с финансовой организацией договор, иногда последние по тем или иным причинам не выполняют свои обязательства перед первыми[1]. Чтобы минимизировать такие случаи, Банк

[1] Причиной могут быть многие факторы. Например, непрофессиональное управление первичными денежными средствами, недобросовестное поведение, внешние условия, сложившиеся на финансовом рынке и т.д.

России как государственный орган создает определенные условия для финансовых организаций, которые способствуют повышению доверия ним. Заметим, что на сегодняшний день проблема недоверия финансовым организациям (особенно не банковского сектора) не потеряла актуальности и остается одной из главных причин низкого уровня сбережений в России.

2. Увеличение сбережений в доле дохода населения – показатель оздоровления экономики, свидетельствующий о повышении уровня жизни людей. Это может происходить при увеличении дохода населения или при уменьшении доли потребления в доходе (например, в результате снижения цен на товары, работы и услуги), а также, возможно, при снижении налогов. Однако серьезной проблемой является дальнейшее поведение населения, связанное с вкладыванием сбережений. Если в обществе имеется доверие к финансовым институтам (банкам, небанковским кредитным организациям, страховым организациям, профессиональным участникам рынка ценных бумаг и т.п.), то большинство граждан и организаций доверяют им свои сбережения. В противном случае последние распоряжаются своими деньгами иначе (покупают наиболее устойчивую иностранную валюту, покупают недвижимость, выводят свои сбережения за рубеж и т.д.). Ситуация 17 августа 1998 года, сложившаяся в связи с дефолтом, может послужить ярким примером. В случае потери доверия к финансовым организациям спрос на их обязательства уменьшается, и они, в свою очередь, вынуждены снижать требования, а в результате снижается уровень предложения финансовых ресурсов, в конечном итоге падает инвестиционная активность.

Таким образом, государство как путем совершенствования законодательной базы, так и в организационно-распорядительном плане должно создать такие условия для финансовых организаций, чтобы они могли, конкурируя друг с другом, устойчиво функционировать. Неслучайно экономисты отмечают, что *«… непременное условие устойчивого развития и нормального функционирования коммерческих банков – объективно отражающая реальные процессы в экономике и обществе законодательная*

база…»[1]. В конечном итоге данные условия должны привести к повышению спроса на финансовые услуги кредитных организации как со стороны физических, так и со стороны юридических лиц.

3. Как мы уже отметили, сфера деятельности кредитных организаций очень тесно связана с инвестиционными процессами, а инвестиции – это, прежде всего, источник экономического роста. Важнейшими вопросами публичного характера являются не только взаимоотношения финансовых организаций с клиентами, но и их инвестиционная активность в целом и в отношении к реальному сектору экономики в частности. Государство как субъект экономического оборота через свои органы специальной компетенции (Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, особенно Центральный банк РФ) должно способствовать формированию благоприятных, экономически выгодных условий, стимулирующих поведение финансовых организаций и их клиентов в аспекте увеличения инвестиций в реальный сектор экономики (промышленность, сельское хозяйство и т.д.).

Центральный банк Российской Федерации с начального этапа создания финансовых организаций, в рамках своих полномочий предъявляет к ним требования, которые в дальнейшем служат достижению целей, установленных специальными законами (о банках и банковской деятельности, об организации страхового дела, о рынке ценных бумаг и др.). В случае соответствия финансовых организаций требованиям, предъявляемым к ним Банком России, они проходят государственную регистрацию (только кредитные организации) и получают соответствующую лицензию. Как отмечается в научной литературе, регистрационный режим необходим для контроля действий невластных субъектов с предметами, имеющими публичное значение[2]. Одна из особенностей кредитных

---

[1] ***Ильясов С.*** Совершенствование правового обеспечения реструктуризации банковской системы // Хозяйство и право. 2001. №1. С. 76.

[2] ***Бахрах Д.Н., Осинцев Д.В.*** Правовой режим разрешительной системы: Собр. научн. тр.

организаций заключается в том, что государственная регистрация осуществляется Центральным банком Российской Федерации. Банк России принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их. Документы, необходимые для государственной регистрации и получения лицензии кредитными организациями, регулируются ст. 12 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 23 декабря 2003 года №185-ФЗ)[1], ст. 14 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», инструкцией Банка России от 02 апреля 2010 года № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций»[2], а также другими нормативными актами.

В условиях рыночной экономики очень сложно однозначно ответить на вопрос, какое количество финансовых организаций является оптимальным, в силу чего данный вопрос решается естественным образом чрез конкуренцию. Здесь очень важно, чтобы деятельность и усилия Центрального банка были направлены на то, чтобы ликвидация банков стала редчайшим явлением, наименее болезненным для его клиентов. Так как целью деятельности Центрального банка является развитие и укрепление финансовой системы Российской Федерации, он как орган государственной власти должен обеспечить сглаживание последствий ухода одной финансовой организации и появления другой. Это необходимо для населения, так как вопрос доверия к финансовым организациям в условиях отсутствия стопроцентной обеспеченности их обязательств очень важен и имеет макроэкономическое значение.

Вып. 2. Екатеринбург, 1995. С. 11.

[1] Собрание законодательства РФ. № 52 (Ч.1). 29.12.2003. Ст. 5037.

[2] Вестник Банка России, № 23, 30.04.2010.

Утраченное после августовского кризиса 1998 года со стороны населения доверие к финансовой системе в целом восстанавливается. Например, по утверждению заместителя Председателя Банка России ***Г.И. Лунтовского***, прирост остатков средств, привлеченных на счет физических лиц (без учета средств на счетах физических лиц-индивидуальных предпринимателей), за 2002 год составил в целом 51%. Доля вкладов населения в пассивах банковского сектора на 1 июля 1998 года составляла 25,2% и на 1 января 2003 года достигла 24,8%[1]. Очень важно, что инвестиционный процесс не пострадал в результате разорения несостоявшихся кредитных организаций. Не имели столь ощутимого влияния на вопрос доверия населения к финансовой системе кризисные явления 2008 – 2009 годов. О последствиях текущего кризиса, вызванного в том числе событиями на Украине, пока судить рано.

Существует мнение, приверженцы которого приводят доводы против изъятия требования о предоставлении экономического обоснования деятельности вновь создаваемого банка из Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в ред. от 29 июля 2004 года)[2]. *«Думается, что такие требования обоснованны и правомерны, ибо направлены, в первую очередь, на обеспечение таких важных параметров надежности объектов управления в рамках банковской системы, как защита мелких вкладчиков и других клиентов от некомпетентности управления, а также защита клиентов банка от “системного риска”»*[3].

Требования к учредительным документам кредитных организаций, установленные Банком России, прежде всего, направлены на обеспечение устойчивого функционирования банковской системы, повышение доверия к ней со стороны вкладчиков.

В рамках настоящего исследования хотелось бы избежать детального

---

[1] Деньги и кредит. 2003. № 5. С. 17

[2] СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3233

[3] ***Тосунян Г.А***. Указ. соч. С. 245.

рассмотрения вопросов создания и лицензирования финансовых организаций, поскольку они носят прикладной административно-правовой характер. Сущность лицензирования финансовых организаций Банком России состоит в том, что он официально признает и санкционирует от лица государства за кредитными организациями право осуществлять деятельность на финансовых рынках (исключительная правоспособность) и осуществляет контроль за такой деятельностью.

Государственная регистрация кредитных организаций и лицензирование их деятельности и деятельности иных финансовых организаций являются началом регулятивной деятельности Банка России. Продолжением этого процесса являются определенные условия, которые создает Банк России для функционирования финансовых рынков. Создаваемые Банком России условия для финансовых организаций должны соответствовать его целям. Для укрепления финансовой системы, повышения ее безопасности и ликвидности исключительно важную роль играют обязательные нормативы, устанавливаемые Банком России. Как мы отметили, они усиливают доверие граждан и организаций к профессиональным участникам финансовых рынков (кредитного, фондового, страхового и др.), а это имеет существенное значение для развития и повышения ее эффективности.

Центральный банк обладает полномочиями по определению обязательных нормативов для финансовых организаций, установленных законами о Центральном банке, о банках и банковской деятельности, об организации страхового дела, о рынке ценных бумаг, о клиринге и др. Обязательные нормативы являются для финансовых организаций предписанием Банка России. Контроль за их соблюдением осуществляется территориальными подразделениями Центрального Банка России в лице главного управления (национального банка) Банка России по местонахождению. Обязательные нормативы, установленные Банком России, направлены на обеспечение стабильного, устойчивого и эффективного

функционирования всей национальной финансовой системы. В то же время необходимо отметить, что обязательные нормативы могут быть чрезмерно жесткими с позиции формирования условий для развития финансового сектора. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно дополнить действующее законодательство положением, что обязательные нормативы до принятия Советом директоров Банка России направляются для заключения Министерства экономического развития.

В завершении настоящего параграфа хотелось бы остановиться на ряде положений последнего Послания Президента РФ Федеральному Собранию[1], которое можно без каких либо сомнений считать концептуальным, определяющим всю государственную политики Российской Федерации на ближайшую, средне- и долгосрочную перспективу.

В контексте настоящего исследования в первую очередь следует отметить толкование конституционной нормы о социальном государстве, данное Президентом: *«Смысл конституционной нормы о социальном государстве – именно во взаимной ответственности государства, общества, бизнеса, каждого гражданина. Мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны»*. Действительно, с момента принятия действующей Конституции положение о социальном государстве оставалось не более чем декларацией. И только по истечении двадцати лет государство в лице своего Президента обозначило общие контуры своего развития в данном направлении.

Далее ***В.В. Путин*** отметил: *«Уже в течение ближайших двух лет на*

---

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. № 282, 13.12.2013.

программный принцип (программно-целевой метод[1] – авт. уточнение, ***А.А.***) *должны перейти бюджеты всех уровней. Это не означает механического переписывания всего.* ***Это значит – закрепление персональной ответственности каждого управленца за достижение результата*** (авт. выделение, ***А.А***). *Нацелить ресурсы на содержательные изменения в конкретных секторах - вот что нужно».* В послании были обозначены негативные факторы, характеризующие национальную экономику, в том числе: *«… по оценкам экспертов в прошлом году через офшоры или полуофшоры прошли российские товары общей стоимостью 111 миллиардов долларов – это пятая часть всего нашего экспорта. Половина из 50 миллиардов долларов российских инвестиций в другие страны также пришлась на офшоры. За этими цифрами – выводы капиталов, которые должны работать в России, прямые потери бюджета страны».* В качестве основного направления преодоления таких факторов в Послании делается упор на повышение прозрачности экономики, на все большее вовлечение в механизм государственного управления в отдельных сферах профессионального сообщества и институтов гражданского общества, возрождение общественного контроля: *«… следует повышать прозрачность экономики. За предоставление заведомо недостоверных, неполных сведений о реальном положении банков, страховых компаний, пенсионных фондов, других финансовых организаций необходимо ввести уголовную ответственность в отношении их руководства. … Нужно продолжить принципиальную и твердую линию по избавлению нашей кредитно-финансовой системы от разного рода "отмывочных контор" или как еще говорят - "прачечных". При этом интересы добросовестных клиентов и вкладчиков проблемных банков должны быть надежно защищены».*

Принимая во внимание изложенное, представляется целесообразными

---

[1] О программно-целевом методе подробней см.: ***Матненко А.С.*** Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: Автореф. дис. … докт. юрид. наук. Омск, 2009. 356 с.

следующие предложения по совершенствованию механизма государственного управления в финансовой сфере.

Для формирования благоприятного инвестиционного климата и развития финансовых организаций необходимо изменить монопольное положение Банка России в решении вопросов лицензионных требований к кредитным, страховым и иным финансовым организациям, тем самым повысив уровень конкуренции в финансовой среде, что особенно важно в связи со вступлением Российской Федерации во Всемирную Торговую Организацию. Для решения этого вопроса предлагается создать косвенную правовую конструкцию, включив решение вопроса о формировании условий для создания новых кредитных, страховых и иных финансовых организаций в компетенцию Национального финансового совета. При этом данный орган должен быть выведен на надведомственный уровень, и изменены принципы его формирования, в частности в его состав должны быть введены представители профессионального сообщества и институтов гражданского общества.

Представляется целесообразным отказаться от ряда видов лицензирования в сфере оказания финансовых услуг, перейдя к системе страхования ответственности и создания косвенных правовых конструкций с элементами саморегулирования, которые повысят эффективность разрешительной системы в данной области и весьма серьезно снизят уровень коррупции, тормозящей развитие преимущественно малого и среднего предпринимательства в России.

Развитие банковской и страховой систем, а также рынка ценных бумаг, их эффективное функционирование в регионах Российской Федерации проблематично без создания условий для усиления конкуренции на местах. Для этого нужно сбалансировать количество кредитных, страховых и иных финансовых организаций, исходя из требований экономики соответствующего региона. Государственное финансовое администрирование должно учитывать финансовое состояние, реальную

денежную массу и многие другие факторы, характеризующие уровень социально-экономического развития различных регионов России, в том числе вновь образованных субъектов Федерации.

ГЛАВА 6. Административный контроль и надзор как сфера развития теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений

§ 6.1. Экономико-правовые факторы формирования механизма административного контроля и надзора в сфере экономики и финансов

В современных условиях организовывать эффективно функционирующую систему административного контроля и надзора в сфере экономики и финансов без учета богатого многовекового исторического опыта представляется невозможным. Анализ истории организации контрольно-надзорной деятельности, с одной стороны, поможет не повторить ошибки прошлых лет в процессе формирования и организации контрольного дела в области экономики и финансов, с другой стороны, колоссальный опыт, прошедший испытание на практике и оправдавший свою полезность, должен активно использоваться для формирования механизма реализации организационно-контрольной функции в нынешних условиях.

В юридической науке разделяет мнение о преемственности в формировании национальной системы контрольно-надзорных органов в сфере экономики и финансов, поступательном ее развитии в зависимости от тех вызовов, которые были обусловлены складывающимися обстоятельствами. С данной позицией в целом следует согласиться, уточнив ее в одном моменте: до 1993 года российское государство не имело в своей основе принципа разделения властей. Таким образом, основная задача современных исследователей состоит в уточнении того, на сколько отнесение контрольного или надзорного органа к исполнительной ветви власти является критичным для признания его деятельности административным контролем (надзором). Данная проблема с 2013 года стала особенно актуальной для сферы экономики и финансов в связи с отнесением значительного числа контрольно-надзорных функций к компетенции

Центрального банка Российской Федерации, который, формально не относясь к исполнительной ветви власти и не входя в систему органов исполнительной власти, реализует организационно-распорядительные и организационно-контрольные функции.

Национальная система государственного контроля имеет богатую историю. Так, еще *«… в 1836 году в Российской империи была официально принята система генеральной отчетности…»*[1], являющаяся необходимой предпосылкой для осуществления контрольно-надзорной деятельности. При этом исторический опыт показывает, что если осуществлять построение системы государственного контроля в современной России по опыту его организации в Российской империи и СССР, то мы получим жесткую, иерархически выстроенную вертикаль управления.

Фундаментальные преобразования в стране за последние десятилетия выдвинули на передний план проблемы создания соответствующей правовой базы. Одним из существенных моментов в этом процессе стало возникновение частного сектора экономики (в том числе в составе финансовой системе). В результате стало необходимым осмысление места и значения государства в социально-экономических процессах и финансовой системе в целом и одной из важнейших его областей – государственном контроле – в частности. Исследование механизма реализации контрольно-надзорной функции, его переосмысление, исходя из условий реальной действительности (системы разделения властей и функционирования частного сектора экономики), позволит более глубоко понять его цели и задачи, что, в свою очередь, приведет к формированию эффективно действующей системы контроля (надзора) в сфере экономики и финансов. В этом смысле раскрытие понятий «административный контроль» и «административный надзор» приобретает важное значение в формировании

---

[1] ***В.А.Сакович.*** Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. – СПб., 1898. Ч.1. С. 110.

отношений между государством и гражданским обществом.

Средства реализации контрольно-надзорной функции представляются эффективным инструментом административно-правового воздействия на общественные отношения в целях обеспечения законности и стабильности в экономике и финансовой системе в условиях рыночных отношений. Научное осмысление понятия контроля (надзора) в области экономики и финансов необходимо для раскрытия его сущности в современных условиях.

Понятие контроля является темой, достаточно исследованной многими авторами. Контроль как специфический вид деятельности имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах.

Контроль (понятие заимствованное из английского языка) в Оксфордском кратком английском словаре имеет три смысловых варианта: а) проверять или контролировать, следовательно, и регулировать (платежи и т.д.); б) требовать отчета; в) сдерживать и направлять свободное действие[1]. В Толковом словаре живого великорусского языка ***В. Даля*** «контроль» – это учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкою счетов[2]. В Словаре русского языка ***С.И. Ожегова*** «контроль» – это проверка, а также наблюдение с целью проверки; контроль над отчетностью[3]. Характерно, что семантически термин «контроль» неразрывно связан именно с финансовой сферой, в которой собственно и зародился и получил свое первоначальное распространение. Изначально контролировать можно было только то, что подлежало исчислению в денежной или натуральной форме.

Надзор является исконно русским словом и обозначает понятие более общее. ***С.И. Ожегова*** под глаголом надзирать понимал деятельность, связанную с наблюдением с целью присмотра, проверки[4]. ***Д.Н. Ушаков***

---

[1] Оксфордский краткий английский словарь. Лондон, 1986. С. 341.

[2] ***Даль В.*** Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1979. Т. 2. С. 98.

[3] ***Ожегов С.И.*** Словарь русского языка. М., 1986. С. 251.

[4] Там же. С. 374.

выделял два значения этого слова: 1) действие по гл. надзирать. Установить надзор за кем- или чем-нибудь. Быть под чьим-нибудь надзором. 2) Группа надзирающих лиц, орган для наблюдения за кем- или чем-нибудь[1]. В Энциклопедии ***Брокгауза*** и ***Ефрона*** понятие надзор связывалось с деятельностью полиции. При этом выделялось при значения: 1) карательной меры, определяемой по приговору суда; 2) меры административной; 3) меры пресечения способов уклоняться от следствия и суда. Цель полицейского по ***Брокгаузу*** и ***Ефрону*** как меры карательной предупреждение совершения преступных действий[2].

Обобщенно, в специально-юридическом смысле, контроль – это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров[3]. Другие ученые определяют контроль как *«… важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений…»*[4]. В отношении надзора, как правило, сходятся на том, что он представляет собой форму деятельности государственных органов по обеспечению законности. Различают надзор судебный, конституционный, прокурорский надзор, различные виды административного надзора. Особым видом является авторский надзор[5].

В научной литературе реализацию контрольно-надзорной функции принято рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле – это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и

---

[1] Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. ***Ушакова Д. Н.*** М., 1947. Т 2. С. 411.

[2] Энциклопедический Словарь / под ред. ***И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева, Ф.Ф. Петрушевскаго***. СПб. 1907. С. 561.

[3] Административное право: Учебник / Под ред. ***Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова***. – М., 1999. С. 433.

[4] ***Бахрах Д.Н.*** Административное право России. С.608.

[5] Большой юридический словарь: Онлайн / [электронный ресурс]: http://law-enc.net/word/nadzor-3547.html. Дата обращения: 30 декабря 2013 года.

методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдение социального порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание. В узком смысле – проверка исполнения решений вышестоящих организаций, соблюдения технических, экономических, организационных нормативов, выполнения плановых мероприятий (заданий), соблюдения трудовой дисциплины, правовых норм. Такой контроль присущ управленческому циклу и рассматривается в ряду функций управления.

Если представить идеальный вариант, когда все решения и законы безупречно выполняются, никаких отклонений от заданных параметров нет, теряется ли в этом случае смысл осуществления контроля? Думается, что возможности контроля гораздо шире, чем информация о том, как выполняется решение, или всего лишь устранение отклонения от заданных параметров. Ведь подконтрольный объект может иметь еще объективные (естественные) параметры, которые образуются исходя из условий той реальности, в которой он находится. Например, при очень высоком уровне инфляции и дефицита в бюджете такие явления, как задолженность по заработным платам в бюджетной сфере, или проблемы с финансовым обеспечением часто встречаются независимо от деятельности подконтрольного объекта, и это иногда приводит к секвестированию бюджета.

На наш взгляд, контрольно-надзорную деятельность надо рассматривать не только как сведения о том, каково реальное положение дел, но и как очень ценную информацию о том, насколько обоснованны «заданные параметры», насколько принято качественное решение, учитывающее реальную ситуацию, в которой находится подконтрольный объект. Обратная связь обеспечивает получение очень важной информации для осмысления реальности, что имеет определяющее значение для совершенствования работы государственного аппарата. Например, большое количество нарушений со стороны налогоплательщиков (низкая собираемость налогов) не всегда указывает на неудовлетворительную работу

налоговых органов. Возможно, установлен необоснованно высокий уровень налогов – это и порождает проблемы, связанные с нарушением налогового законодательства.

Контроль способствует выявлению причин и условий, которые порождают нарушения. В своем диссертационном исследовании ***Н.Н. Калюжный*** выявил тенденцию, согласно которой, чем прозрачнее деятельность контролирующих органов, чем компактнее, четче и яснее прописаны в нормативных актах об государственных органов специальной компетенции такие компоненты, как предмет, формы, методы и средства контрольно-надзорной деятельности, тем эффективнее такие органы осуществляют контрольные функции; и, наоборот, большое количество противоречивых нормативно-правовых актов, формализм, порождают разрастание институтов контролинга, нацеленных на сам процесс сбора информации, а не на его результат. При этом получаемая контролирующим субъектом информация не представляет никакой ценности для обеспечения обратной связи[1]. Некоторые исследователи в этой связи приходят к выводу о необходимости нормативно-правового закрепления предмета контроля, как совокупности обязательных требований, являющихся необходимым условием оптимизации системы контрольно-надзорных органов, их состава, численности и порядка финансирования, разграничения функций между органами контроля в целях устранения дублирования[2].

Традиционным является выделение следующих видов контроля: президентский, контроль органов законодательной власти (или парламентский контроль), контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти. Однако, такая, кажущаяся не взывающей каких-либо сомнений в контексте разделения властей, классификация не

---

[1] ***Дайле А***. Практика контроллинга. М., 2003. С. 51.

[2] ***Калюжный Н.Н.*** Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

может быть признана удовлетворительной. Она не учитывает то обстоятельство, что ряд государственных органов, реализующих как раз контрольно-надзорные функции, не отнесены ни к одной из ветвей власти (Банк России, органы прокуратуры и др.). Вызывает сложность в систематизации контрольно-надзорных органов государства такой традиционный институт, как финансовый контроль.

Финансовой контроль – это разновидность контроля, связанного с финансовой деятельностью государства, предприятия, организации и т.д. Так, ***В.М. Родионова*** определяет финансовый контроль как *«… одну из функций системы управления финансовыми отношениями, основной задачей которой является отслеживание правильности функционирования этих отношений на уровне конкретного управляемого объекта с целью определения обоснованности и эффективности управленческих решений и степени их реализации, выявления отклонений, о которых целесообразно информировать органы, способные повлиять на улучшение ситуации…»*[1]. Данное определение охватывает не только государственный финансовый контроль, но и внешний независимый финансовый контроль, осуществляемый аудиторскими организациями, а также общественный финансовый контроль, задачу возрождения которого поставил Президент РФ в своем ежегодном Послании Федеральному собранию от 12 декабря 2013 года. При этом *«… объектами государственного финансового контроля являются денежные отношения, возникающие в связи с формированием финансовых ресурсов в распоряжении государства (и его организаций) и использованием этих средств на удовлетворение нужд государства и всего общества…»*[2]. ***Н.И. Химичева***, определяя финансовый контроль как *«… контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-*

---

[1] ***Родионова В.М., Шлейников В.И.*** Финансовый контроль: Учебник. М., 2002. С.16.

[2] Там же. С.31.

экономического развития страны и отдельных регионов…» [1], говорит ограничивает его только государственным финансовым контролем. При этом к объектам финансового контроля ею относятся также денежные фонды субъектов местного самоуправления. ***М.В. Карасева*** в качестве объекта финансово-правового регулирования рассматривает только государственный и муниципальный финансовый контроль, который осуществляется органами государственного финансового контроля и органами местного самоуправления. В качестве непосредственной цели здесь выступает обеспечение эффективности финансовой деятельности государства и муниципальных образований[2]. По мнению ***Е.Ю. Грачевой***, финансовый контроль – это *«… контроль со стороны уполномоченных государством органов и организаций за законностью действий в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан…»*[3]. Анализируя определения различных авторов можно заключить, что в каждом из них подчеркивается направленность государственного финансового контроля на экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием не всяких денежных фондов (финансов), а именно государственных и муниципальных, т.е. публичных. Кроме того, ***Е.Ю. Грачева*** подчеркивает субъектный состав такого контроля – уполномоченные государством органы и организации. Полномочиями по осуществлению финансового контроля наделены, в частности, таможенные органы, налоговые органы, государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд. Фонд обязательного

---

[1] Финансовое право: Учебник / Отв. ред. ***Н.И. Химичева***. М., 1997. С.83.

[2] Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. ***М.В. Карасева***. М., 2002. С.156.

[3] ***Грачева Е.Ю.*** Основные тенденции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации // Правоведение. 2002. №5. С.73 – 74.

медицинского страхования. Фонд социального страхования). Аналогичные подходы характерны и для других исследователей[1].

Необходимость осуществления финансового контроля вызвана: 1) обеспечением законности и дисциплины в финансовой деятельности подконтрольных объектов; 2) выявлением и устранением нарушений, возникающих в процессе деятельности подконтрольных объектов, связанных с финансовыми ресурсами; 3) установлением причин и условий, при которых возникают нарушения в области финансов.

Финансовый контроль – разновидность обратной связи в финансовой системе с целью выявления недостатков и совершенствования использования финансовых ресурсов. В финансовом контроле существенным моментом является обеспечение законности, финансовой дисциплины, целенаправленности и эффективности в процессе образования, распределения и расходования денежных ресурсов.

Обеспечение законности в целом установлено Конституцией РФ, где указано, что *«… органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы…»*. В связи с этим в научной среде справедливо отмечается, что *«… соблюдение Конституции и законов и соответствие всех иных издаваемых нормативных актов действующему законодательству составляют сущность законности…»*[2].

Обеспечение законности в области экономики и финансов является необходимым условием для устойчивого функционирования государства. Дело в том, что без соответствующего финансового обеспечения государственные органы не смогут выполнять возложенные на них функции.

---

[1] ***Саттарова Н.А.*** Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. 2014. № 1. С. 11 – 19.

[2] Административное право: Учебник / Под ред. ***Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова***. М.: Юристъ, 1999. с.430

Органы государства преимущественно финансируются из государственного бюджета, в основном это предусмотрено в бюджете соответствующего уровня, который ежегодно принимается в виде закона о бюджете. Однако финансирование возможно и за счет собственных средств, например, как в случае с Банком России, что предусмотрено законом «О Центральном банке …». Итак, обеспечение финансовыми ресурсами деятельности государства устанавливается, как правило, законом. Государственные органы в области финансов, выполняя свои функции, принимают определенные решения в виде подзаконных актов. Правоприменительная деятельность позволяет им конкретизировать соблюдение предписаний закона. Но все нормативные акты, принимаемые органами государства в области финансов, должны быть в рамках закона.

Важнейшая задача органов государства и должностных лиц в сфере финансов заключается в обеспечении государственной политики в этой области. Это обеспечение доходов, расходов государства в установленном порядке, финансирование социально-экономической сферы, науки, обороны, безопасности и многое другого, что также предусмотрено законом. Все решения, принятые коллегиально или единолично должностными лицами в области финансов, не должны противоречить российскому законодательству.

Трудно не согласиться с мнением, что большое зло в строительстве правового государства – бездеятельность и прямые нарушения законов и подзаконных актов со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти. Это особенно актуально для работы финансовой сферы, где происходит формирование, распределение и использование финансовых ресурсов государства. В этой связи ***Ю.А.Тихомиров*** указывает: *«Встречается множество прямых нарушений компетенции. Не приводя иллюстраций, обозначим их следующим образом: а) вмешательство в компетенцию других госорганов и сферы хозяйствующих субъектов; б) присвоение властных полномочий; в) неиспользование полномочий; г) необеспеченность компетенции; д) воспрепятствование законной*

деятельности; е) гипертрофия или умаление роли и полномочий отдельных структур; ж) полноправные злоупотребления властью»[1].

На наш взгляд, существенным вкладом в решение проблемы нарушения законов может стать анализ соотношения «цены нарушения законодательства» должностными лицами «с ценой потерь при выявления таких нарушения» для него.

Исследование степени риска за нарушение может проводиться в следующих направлениях: 1) проблемы ответственности за финансовые нарушения (органами, должностными лицами и т.д.). Здесь же надо анализировать такие понятия, как ведомственный интерес, личный интерес должностного лица и т.д.; 2) анализ компетенции подконтрольных органов и должностных лиц через призму возможности влияния их на поведение органов финансового контроля на фоне системы органов государства в целом.

Таким образом, финансовый контроль, понимаемый как осуществляемая с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев – и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности[2], а также независимый аудиторский финансовый контроль являются составными частями проводимого в Российской Федерации экономического контроля. При этом легальное определение рассматриваемых обобщенных категорий отсутствует.

Обеспечение законности в области экономики и финансов на всей территории Российской Федерации имеет особое значение, исходя из

---

[1] ***Тихомиров Ю.А.*** Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. №10. С. 27-28.

[2] Финансовое право: Учебник / Под ред. ***О.Н. Горбуновой***. М., 2004. С.48.

следующих позиций. С одной стороны, законность придает рыночной экономике и финансовой системе определенную стабильность, что в свою очередь, делает прогнозируемой ситуацию, которая является необходимым условием инвестиционного процесса. С другой стороны, обеспечение законности в экономике и финансовой системе создает чувство защищенности для всех субъектов экономического оборота. Более того, гарантия законности делает финансовую сферу привлекательной для потенциальных инвесторов, включая инвесторов-нерезидентов.

Есть основания предполагать, что необходимо создание механизма самосовершенствования законотворческого процесса, в том числе в области экономики и финансов, так как некачественный нормативный акт не выполняет свою задачу и, как правило, создает неблагоприятные условия для субъектов правоотношений.

На наш взгляд, представляется целесообразным законодательное закрепление основных понятий и методов государственного контроля в сфере экономики и финансов, в котором целесообразно (и в этой части мы разделяем мнение ***Т.А. Поповой*** [1]) определить не только понятие и классификацию контроля, ревизии, проверки, но и их виды, порядок назначения, проведения, органы, имеющие право на проведение ревизий и проверок, их права и обязанности, а также субъекты, подлежащие ревизии и другие правовые вопросы. Кроме того, в указанном законе следовало бы решить вопрос о разграничении сферы действия государственного контроля и аудита, исключив тем самым дублирование их функций.

Государственный контроль в сфере экономики и финансов может служить эффективным источником информации для совершенствования правового обеспечения этой сферы, так как результаты контроля являются своеобразной оценкой нормы в правореализационном процессе. Все это улучшает нормативную базу в области экономики и финансов, что может

---

[1] ***Т. А. Попова.*** Правовое регулирование обязательного аудита в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

служить обеспечением стабильного функционирования экономических институтов и финансовой системы. Использование результатов такого контроля с целью совершенствования самой нормативно-правовой базы должно быть перспективным направлением в науке.

Как отмечено выше, государственный контроль способствует обеспечению законности в области экономики и финансов. Но для финансовой системы немаловажное значение имеет обеспечение финансовой дисциплины. Финансовая дисциплина способствует обеспечению доходов государства (например, установленное время обеспечит сбор налогов и других сборов), выплате пенсий и реализации многих других расходов, которые необходимы для общества. Стоит отметить, что законность в области экономики и финансов и финансовая дисциплина – взаимодополняемые понятия, так как обеспечение законности способствует повышению финансовой дисциплины, с другой стороны, меры усиления дисциплины служат законности[1]. *«Финансовая дисциплина – это четкое соблюдение установленных предписаний и порядка образования, распределения и использования денежных фондов государства, субъектов местного самоуправления, предприятий, организаций, учреждений»*[2].

Утверждение о том, что финансовая дисциплина – это четкое соблюдение установленных предписаний и порядка образования, распределения и использования денежных фондов, например, предприятия, организации или учреждений, особенно если они негосударственные и функционируют в условиях конкуренции, является излишне жестким. Скорее всего, образование, распределение и использование денежных фондов предприятия, организации и учреждения в значительной мере зависят от ситуации, сложившейся на рынке. Дело в том, что период становления рыночных отношении после глубокого кризиса «административно-командной экономики» – специфический период, где имели место переход от

---

[1] См.: Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права. С. 72.

[2] Финансовое право: Учебник / Отв. ред. ***Н.И.Химичева***. – М., 1999. С. 110.

подавленной (скрытой) инфляции к гиперинфляции, кризис неплатежей и т.д. К финансовой дисциплине в таких условиях необходимо активно применять понятие целесообразности. Но целесообразность только тогда может приносить пользу гражданам, обществу, государству, когда она не противоречит законности [1]. Кроме того, для периода формирования нормативной базы характерны противоречивость, нормативный вакуум и другие недостатки, для устранения которых требуется определенное время и практический опыт.

Финансовая дисциплина – это неуклонное исполнение законов и других нормативных актов всеми участниками экономического оборота. В настоящее время экономика страны несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины, недостаточно эффективной работы системы государственного контроля. Реальную угрозу экономической безопасности страны представляют масштабное нецелевое использование государственных денежных и материальных ресурсов [2], махинации по их изъятию и зачастую прямое хищение, коррупция, вывоз капиталов за рубеж и легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем[3]. По данным Счетной палаты Российской Федерации, за

---

[1] ***Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А.*** Административное право Российской Федерации. Ч. II. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. Учебник. М., 1995. С. 239.

[2] См.: ***Комягин Д.Л.*** Новое понятие нецелевого использования бюджетных средств // Финансы. 2004. № 10. С. 36.

[3] См., например, ***Мау В.А., Жаворонков СВ., Черный Д.С., Яновский К.Э.*** Дерегулирование российской экономики. М.: Институт экономики переходного периода, Март. 2001; Государственный контроль малого бизнеса и правовое регулирование защиты прав предпринимателей. ИКЦ «Бизнес-Тезаурус», 2002.; Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства. раунд 2. ЦЭФИР, 2002; ***Аузан А.А., Крючкова П.В.*** Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования // Вопросы экономики. 2001. №5. С.73-88.; ***Галицкий Д.Г.*** и др. Административные барьеры

последние пять лет из государственных ресурсов страны в результате различных правонарушений незаконно изъято более 20 млрд. долларов США. Власть по существу не допускала контрольные органы к процессу исполнения бюджета. Парадоксально, но при этом сама власть самоустранилась от надзора за бюджетным процессом и, в частности, за громадным количеством своих собственных оперативных решений, что само по себе предопределяет такие нарушения. В результате отсутствия полноценного государственного контроля обществу незаметно был навязан всеобщий консенсус, при котором никто не заинтересован в соблюдении законов и, что особенно важно, в подконтрольности своей деятельности со стороны кого бы то ни было. Положение усложняется тем, что за годы демократических преобразований сложился эффективный механизм лоббирования, выбивания средств от казны, минуя гласные процедуры[1].

Самыми крупными контрольно-надзорными органами (по числу служащих, уполномоченных осуществлять контроль) являются Федеральная налоговая служба; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная таможенная служба; Государственная противопожарная служба МЧС России; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Приближается к ним Федеральная антимонопольная служба. Как показывает анализ, наибольшая доля служащих, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), приходится на органы государственного контроля (надзора), имеющие вертикально-централизованную структуру. Это,

---

в экономике Пермской области. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2001; ***Аузан А.А., Крючкова П.В.*** (ред). Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М.: ИНП «Общественный договор», 2002; FIAS Исследование административных барьеров на пути инвестиций в субъектах Российской Федерации. Раунд 1 и 2. 2001, 2002.

[1] ***Калюжный Н.Н.*** Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Дис.... канд. юр. наук. М., 2003.

возможно, обусловлено регламентацией нормативными актами Правительства Российской Федерации численного состава этих органов. Между тем, осуществление государственного контроля через сеть учреждений подразумевает, что определять численность может федеральный орган исполнительной власти самостоятельно. Исходя из этого, видно, что вертикально-интегрированные структуры лишь частично состоят из служащих, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора). Вся последующая работа по совершенствованию структуры органов государственной власти должна базироваться на классификации функций, выполняемых системой государственной службы.

Может возникнуть вопрос: что делать, если законы некачественны? Например, если законом установлены экономически необоснованные высокие налоги? Конечно же, это приведет, с одной стороны, к увеличению числа нарушителей законодательства о налогах и сборах, с другой стороны, создаст неблагоприятные условия для развития предпринимательской деятельности, но это ни в коем случае не должно оправдывать нарушение финансовой дисциплины. Думается, вопрос, связанный с качеством нормативных актов, должен быть предметом исследования ученых, соответствующих органов, которые призваны решать проблемы такого характера.

Эффективный механизм реализации контрольно-надзорных полномочий, прежде всего, позволяет государству обеспечить законность и необходимую дисциплину в процессе его функционирования. Исследование результатов государственного контроля способствует совершенствованию законодательной базы рыночной экономики и финансовой системы.

Контроль может быть эффективным в том случае, если его организация, проведение и результаты опираются на научные разработки, полученные в этой области. Немало ученых занимались изучением проблем, связанных с государственным контролем в сфере экономики и финансов, прежде всего, хотелось бы отметить: ***А.В. Брызгалина, Э.А. Вознесенского,***

Г.А. Гаджиева, Е.А. Грачеву, А.С. Емельянова, М.В. Карасеву, А.Н. Козырина, М.В. Кустову, И.И. Кучерова, И.А. Орешкина, С.Г. Пепеляева, Г.В. Петрову, Е.В. Пороло, О.Ю. Судакова, П.А. Шевелову и др. Рассмотрению различных элементов специальных видов государственного контроля уделено внимание в работах ***Д.С. Тяжких, В.Ф. Хрутинина, В.В. Сашичева, В.И. Макарьева, В.И. Макарьевой, Ю.М. Иткина, Е.В. Бушмина, И.А. Боряковой***. Однако при общей разработанности вопросов, связанных с исследованием государственного контроля в сфере экономики и финансов, нерешенным остается ряд проблем правового регулирования в указанной сфере, связанных с законодательным определением и закреплением терминов «контроль» и «надзор», регламентированием процедуры осуществления данного вида деятельности, определением статуса и компетенции контрольно-надзорных органов, с обеспечением защиты и соблюдения конституционно гарантированных прав и интересов граждан и организаций при проведении контрольно-надзорных мероприятий. Для повышения качества реализации контрольно-надзорных полномочий необходимо также добиться высокой технико-технологической оснащенности его проведения и соответствующего профессионального уровня специалистов: необходимо разработать систему индикаторов, позволяющих обоснованно назначать контрольно-надзорные мероприятия и избирать соответствующие им силы и средства.

Государство осуществляет контроль с помощью своих органов власти, обладающих соответствующими полномочиями. Исследование компетенции государственных органов в области контрольно-надзорной деятельности позволит выявить проблемы, которые возникают в процессе ее осуществления, факторы, влияющие на нее, и пути их преодоления. Таким образом, можно добиться совершенствования, повышения эффективности всего государственного воздействия на экономику и финансы в целом и государственного контроля (надзора) в частности.

Возвращаясь к научному анализу финансового контроля, следует

отметить, что его объектом выступают денежные отношения, связанные с формированием, перераспределением, расходованием государственных денежных средств, финансовым обеспечением функционирования государства. А функционирование государства в области финансов, прежде всего, связано с финансированием деятельности самого государства, социально-экономической сферы, обороны, безопасности и т.д. (иначе говоря, государство без финансирования не может существовать). В научной литературе справедливо отмечается, что в процессе формирования законодательной базы, обеспечивающей контроль создания механизма правоприменительного процесса, организационно-правового оформления финансового контроля необходимо учитывать богатый опыт, накопленный десятилетиями в зарубежных странах, имеющих эффективно функционирующую государственную систему финансового контроля.

Надо заметить, что основные принципы финансового контроля во многих странах с рыночной экономикой и демократическими ценностями очень близки. Анализ национальных систем финансового контроля многих стран дает весомые аргументы в пользу утверждения, что в условиях рынка роль финансового контроля не ослабевает, а напротив, требуется более мощный контрольный механизм, адаптированный к рыночным отношениям. Необходимо отметить, что обобщение опыта, накопленного в разных странах, позволяет формировать и совершенствовать системы национального контроля, особенно в тех странах, где происходит переход к рыночной экономике и формируются соответствующие государственные органы, для которых создание национального финансового контроля является весьма актуальным.

В этом плане представляют большую ценность результаты IX Лимского конгресса, который проходил в 1977 году. Одним из главных вопросов конгресса стала проблема совершенствования государственного финансового контроля. Несмотря на то, что декларация, которая была принята на этом конгрессе, имеет рекомендательный характер, сам факт

признания общих принципов финансового контроля для финансовых систем демократических обществ является очень важным. Декларация может быть ориентиром для стран, которые совершенствуют свою систему государственного финансового контроля.

Исследование финансового контроля может проводиться в организационно-правовом аспекте, когда рассматриваются целевые, организационно-структурные, компетенционные проблемы органов финансового контроля, их системные взаимоотношения по организации и его осуществлению. Финансовый контроль исследуют и в более узком аспекте, который включает анализ проведения методов, форм контроля и анализ выбора инструмента для технического осуществления контроля.

Если во времена СССР государство контролировало качество товаров и услуг, включая финансовое услуги, поскольку все финансовые организации были государственными, то в условиях рынка данная проблема в значительной мере решается с помощью рыночной конкуренции. Но это ни в коем случае не снижает значимость финансового контроля, а наоборот, возвышает его на новый уровень. Формирование частного сектора экономики способствовало созданию основы дохода государственного бюджета – налоговых доходов. Это принципиально новое условие диктует органам, обеспечивающим финансовую деятельность государства, определенную адаптацию. С учетом преобразований за последние десять лет финансовый контроль по своему характеру стал иным. В условиях повышения значения частного сектора в финансовой системе необходимо осмыслить роль и место государства в этой области.

Возникновение частного сектора экономики, в частности финансовой системы, существенно меняет саму эту систему. Во-первых, надо отметить, что начинают действовать рыночные механизмы, законы спроса и предложения, рыночная конкуренция со своими положительными и отрицательными проявлениями. Во-вторых, роль и место государства в такой системе приобретают иной смысл. Вопросы создания условий для усиления

заинтересованности, повышения производительности труда, необходимости следить за качеством и т.д. должны решаться с помощью рыночного механизма, а не государством (в том виде, который имел место до 90-х годов), но это ни в коем случае не исключает государственный контроль, а наоборот, делает его более сложным в условиях рынка.

В рыночных условиях на первый план выходят проблема обеспечения поступления доходов государства своевременно и в установленном порядке, проблема перераспределения и исполнения бюджетных и внебюджетных государственных денежных средств и другие проблемы финансового контроля.

Государство, с одной стороны, должно выступать союзником частного сектора, создав благоприятные условия для его развития, с другой стороны – отстаивать интересы своих граждан и, с третьей – обеспечивать их деятельность в рамках закона. Таким образом, государство как арбитр должно следить за всеми участниками, с целью обеспечения их действий в рамках установленных норм для дальнейшего развития и совершенствования самих этих норм. Для достижения этого государство, прежде всего, должно иметь соответствующее устройство с самосовершенствующимся механизмом, включающее исполнительную систему.

Государственный финансовый контроль очень тесно связан с задачами и целью государства в области финансов. В современных условиях государство для достижения своей цели и выполнения задач в области финансов должно иметь соответствующие: 1) нормативную базу; 2) контрольные органы власти, способные как в организационно-структурном, так и плане компетенции удовлетворять вышеуказанным требованиям.

Финансовый контроль также необходимо рассматривать в финансовой системе как элемент, обеспечивающий процесс самосовершенствования, так как контроль позволяет выявлять возникшие проблемы и искать пути их устранения. Очевидно, что вероятность принятия правильного решения прямо пропорциональна наличию достоверной информации о проблеме и

правильной диагностике. Надо заметить, что выявление одних и тех же проблем в разных контрольных ведомствах может по-разному использоваться. Например, выявление неоднократных финансовых нарушений (нецелевое использование бюджетных средств) на уровне Минфина России может привести к принятию решения о совершенствовании организации контрольных мероприятий для выявления такого рода нарушений или к усилению соответствующего контрольного органа и т.д., а те же финансовые нарушения для Счетной палаты могут быть проблемой недостатков в законодательстве или проблемой исполнительной власти в целом.

«Объектами финансового контроля являются денежные, распорядительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов на всех уровнях бюджетной системы государства»[1]. Другие авторы в объект финансового контроля еще включают *«…контроль за использованием материальных, трудовых, природных и других ресурсов страны…»*, обосновывая тем, что *«… в современных условиях процесс производства и распределения опосредуется денежными отношениями…»*[2]. Необходимо, чтобы в область финансового контроля включались все денежные операции, и те, которые, на первый взгляд, не связаны с бюджетной системой.

Финансовый контроль направлен на обеспечение законности, дисциплины и целесообразность в сфере публичных финансов. Основные задачи финансового контроля: 1) обеспечение в рамках закона и других нормативных актов в установленном порядке и времени процесса образования финансовых ресурсов, их распределения и расходования подконтрольными объектами; 2) установление целесообразности принятия решения и его реализации в процессе формирования, распределения и расходования финансовых ресурсов государства соответствующими

---

[1] Финансовое право: Учебник / Под ред. ***О.Н. Горбуновой***. С. 107.

[2] Финансовое право: Учебник / Отв. ред. ***Н.И. Химичева***. С. 111.

органами власти; 3) оценка качества нормативной базы, формирующей условия, в которых функционируют подконтрольные объекты; 4) выявление причин и источников финансового правонарушения с целью устранения их для повышения эффективности функционирования финансовой системы.

Финансовый контроль, как отмечалось, направлен на обеспечение законности и дисциплины, которые, в свою очередь, тесно связаны с ответственностью. За нарушение финансового законодательства и дисциплины нарушитель несет ответственность в установленном порядке. Ответственность может быть административной, финансовой, или имущественной, а также, в исключительных случаях при высокой степени общественной опасности, уголовной. Ответственность проявляется как мера воздействия за нарушение финансовой дисциплины, или проступок, а также за преступление в области финансового законодательства[1].

Финансовые или административные меры воздействия конкретизируются в виде санкций. Действенность таких санкции имеет большое теоретическое и практическое значение. Для получения практической пользы от применяемой финансовой санкции за то или иное финансовое нарушение необходимо провести глубокий теоретический анализ с целью ее оптимизации. Слишком незначительные финансовые санкции, с точки зрения нарушителя, являются неэффективными, в то же время необоснованно жесткие (высокие) финансовые санкции также могут дать отрицательный результат. Финансовая санкция оптимальна, если она способствует изменению поведения субъектов в сторону повышения эффективности с позиции как частного интереса, так и публичного.

Финансовый контроль осуществляет государство. Финансовый контроль также проводят субъекты негосударственной финансовой сферы (не государственный внутренний (внутрихозяйственный) финансовый

---

[1] См., подробней: ***Емельянов А.С.*** Реализация охранительной функции финансового права. С. 131 – 136; ***Саттарова Н.А.*** Принуждение в финансовом праве: Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006. 496 с.

контроль) и, нужно отметить, структуры, осуществляющие финансовый контроль по разрешению (лицензии) соответствующих органов государственной власти (аудиторские организации).

В последние годы в области экономики наблюдается тенденция к укреплению государственной власти: возросшем значении ее влияния на экономические процессы. Думается, что это не просто обратные процессы на фоне 90-х годов, а поиск места и роли государственной власти в экономике рыночного типа с целью повышения эффективности влияния государства в этой сфере. Ощущение жесткой конкуренции на международном уровне заставляет думать о том, что даже в условиях рынка необходимо иметь мощную возможность стимулирования тех или иных отраслей экономики. В этих условиях государственный контроль становится очень важным фактором в государственном управлении экономикой. Такой контроль не только обеспечивает выполнение принятых решений (законы, указы и другие нормативные акты), но и дает очень важную информацию о качестве принятых решений в правоприменительном процессе. Это позволяет ответить на следующий вопрос: в результате принятого решения достигается ли та цель, ради которой оно принято, исходя из условий реальной действительности? Если нет или не в полной мере, то поиск причины в данном случае является процессом оптимизации решения. Таким образом, в эффективном контроле заложен механизм саморазвития всего механизма государственного управления в сфере экономики и финансов.

Значение контроля состоит еще в том, что он способствует проведению сравнительного анализа таких важных понятий, как законность, целесообразность, дисциплина и экономическое поведение подконтрольных объектов (особенно, поведение нарушителей)[1].

---

[1] Имеется достаточно оснований предполагать, что в нормативных актах в области финансового права учет экономического поведения субъектов правоотношения прямо пропорционален юридической силе этих актов и обратно пропорционален финансовым затратам на обеспечение действия этих актов.

Государственный финансовый контроль образует основы финансового контроля. В литературе традиционно государственный финансовый контроль классифицируют как общегосударственный, вневедомственный и ведомственный финансовый контроль, осуществляемый государственной властью и управлением. К общегосударственным органам финансового контроля относят Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ. Другие авторы общегосударственный финансовый контроль подразделяют на государственный (федеральный и региональный) и муниципальный финансовый контроль. К вневедомственным относят Министерство финансов РФ, Банк России и т.д., в ведомственные включают контрольно-ревизионные структурные подразделения органов власти, осуществляющие в них внутренний контроль. В зависимости от масштаба деятельности они могут быть выделены департаментом, управлением, отделами, группами, которые подчиняются руководителям соответствующих органов власти[1].

К сожалению, данный подход недостаточно раскрывает сущность организационно-правовых проблем государственного финансового контроля. Существенным моментом в организационно-правовом плане эффективности финансового контроля являются взаимоотношения между контролирующим органом и контролируемым, с точки зрения влияния второго на ход и результат финансового контроля. Однако надо заметить, что президентский контроль или контроль Счетной палаты имеют свои особенности по сравнению с финансовым контролем исполнительной власти хотя бы из-за того, что финансовый контроль, осуществляемый контрольными органами исполнительной власти, является внутренним, поскольку исполнительная власть реализует формирование, распределение и расходование денежных средств государства.

Виды финансового контроля, осуществляемого исполнительными

---

[1] См., например: ***Шохин С.О.*** Основы государственного и муниципального финансового контроля. (Постатейный научно-практический комментарий к главе 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации). М., 2008. С. 71 – 74.

органами и особыми органами финансового контроля, отличаются по характеру. Например, контроль за оттоком денежного капитала из страны со стороны исполнительной власти может быть воспринят как необходимость усиления контроля, стремление создать более жесткие условия и т.д., что, как правило, приводит к необоснованному расширению государственного аппарата. А эта же информация для Счетной палаты может быть результатом недостаточного использования своего потенциала исполнительными органами, неэффективной работы исполнительных органов, недостатков в работе Банка России и т.д.

Таким образом, финансовый контроль Министерства финансов РФ представляется как самооценка и является обратной связью, показывающей, прежде всего, качество работы самого Министерства, и используется для совершенствования его деятельности. А финансовый контроль Счетной палаты должен решать другие задачи, связанные с оценкой законодательного органа деятельности исполнительной власти. Данный финансовый контроль должен быть направлен на тот уровень, на котором исполнительная власть по своей сути не может оказаться.

Из выше сказанного можно сделать вывод, что противопоставление финансового контроля контролю (надзору) административному является не допустимым. Такое противопоставление возможно только при допущении одной логической ошибки – классификации по разным основаниям. Действительно, при выделении административного контроля (надзора) основанием классификации служит контролирующий субъект – как правило, орган исполнительной власти. В то время, как при рассмотрении финансового контроля основанием классификации выступает объект, который обобщенно можно определить как денежные отношения. Таким образом, одна и та же деятельность государственных органов может быть одновременно и финансовым контролем, если связана образованием, распределением и использованием денежных фондов, и административным контролем (надзором), если осуществляется органами исполнительной

власти и связана с их организационно-распорядительной деятельностью.

Однако, в контексте рассмотрения финансового контроля и административного контроля (надзора) остается проблемной зоной установление роли и места контрольно-надзорной деятельности Банка России, которая с одной стороны, безусловно, является финансовым контролем (по своему объекту), но можно ли ее отнести к административному контролю (надзору), остается вопросом. Ответу на него будет посвящен последний параграф настоящего исследования. В рамках же настоящей его части хотелось бы остановиться еще на ряде выводов.

Необходимость создания сложной, целостной, неиерархической системы государственного контроля продиктована тем, что за счет устранения дублирования можно добиться, во-первых, снижения затрат на реализацию организационно-контрольной функции, во-вторых, обеспечения бесперебойного поступления (обмена) необходимой информации, особенно между независимыми друг от друга контрольно-надзорными органами, в-третьих, благоприятных условий осуществления единой государственной социально-экономической и финансовой политики.

Контроль, проводимый государством или по заказу государства (например, Национальный финансовый совет до завершения отчетного года принимает решение об аудите Банка России и определяет аудиторскую организацию), прежде всего, направлен на повышение эффективности социально-экономической и финансовой политики, реализуемой государством. В условиях рыночных отношений государственный контроль приобретает принципиально новый характер.

При формировании системы государственного контроля в сфере экономики и финансов необходимо, во-первых, обеспечить высокое качество финансового контроля (профессиональное качество исполнителей, законность, дисциплину, техническую оснащенность), во-вторых, создать условия для объективности результатов контрольно-надзорных мероприятий (независимость от подконтрольного объекта, компетенции контрольного

органа).

Создание организационно-функциональной системы связи между независимыми контрольно-надзорными органами позволит решить проблему дублирования, снизить затраты на проведение контрольных мероприятий, обеспечить целостность системы. Одной из существенных проблем остается информационный обмен между ними. В ходе анализа сущности, форм и методов осуществления административного контроля и надзора в сфере экономики и финансов установлено, что на сегодняшний день в нашей стране отсутствуют организационные условия для создания единой базы данных в этой области, так как организационно-контрольная функция реализуется независимыми друг от друга органами разных ветвей государственной власти и местного самоуправления.

Представляется, что в рамках концепции косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений возможно создание Национальной контрольно-надзорной комиссии с включением в ее состав представителей общественных организаций и иных институтов гражданского общества. Появление такой структуры, обеспечивающей взаимодействие всех контрольно-надзорных органов и институтов гражданского общества, не нарушит законодательно установленный уровень независимости указанных органов разных ветвей власти и в то же время послужит адаптацией их ведомственных интересов единым общественным.

§ 6.2. Контрольно-надзорная компетенция Центрального банка Российской Федерации (Банка России) и ее реализация

В 2013 году вся российская правовая система и механизм государственного управления в сфере экономики и финансов были преобразованы в результате внедрения концепции «мега-регулятора

финансовых рынков». Данная концепция вызвала в научном сообществе (как среди юристов, так и экономистов) до сих пор не утихающие споры[1].

Так, выступая в поддержку данной концепции, ***А.А. Адамбекова*** указала на следующие преимущества «мега-регулятора»: 1) возможность осуществления надзора за финансовыми конгломератами на консолидированной основе; 2) мегарегулятор может осуществлять мониторинг всей финансовой системы в целом и быстрее обеспечивать адекватную реакцию; 3) появляется возможность выработки унифицированного подхода к различным типам финансовых институтов, что позволяет снизить возможности регулятивного арбитража; 4) концентрация информации и полномочий по регулированию в одном регуляторе позволяет применять адресный надзор, учитывающий специфику слаборазвитых секторов; 5) экономия масштаба, выражающаяся в том, что одну структуру дешевле содержать, чем несколько[2].

Среди недостатков данной концепции отмечаются[3]: 1) низкая эффективность реализации контрольно-надзорных полномочий в переходный период; 2) опасность снижения эффективности указанной деятельности в связи с уменьшением внимания к конкретным секторам экономики и финансов; 3) негибкость регулирования, риск бюрократизации организационно-распорядительных и организационно контрольных процессов; 4) негативная оценка иностранными инвесторами

---

[1] См., например: ***Данилов Ю.*** Остановить монстра // Эксперт. 2012. № 46. С. 62–66; ***Котляров М.А.*** Консолидированный надзор на финансовом рынке // Финансы. 2012. № 11. С. 59–62; Пять мнений о мегарегуляторе / [электронный ресурс]. URL: // www. banki.ru /news/daytheme/?id=4200766. Дата обращения: 12 марта 2014 года.

[2] ***Адамбекова А.А.*** Центральный банк страны как мегарегулятор финансового рынка // Деньги и кредит. 2012. № 10. С. 68 – 71.

[3] См., например: ***Алексей Тимофеев*** о мегарегуляторе финансового рынка / [электронный ресурс]. URL: http://www.youtube.com/watch?v=M-rh1sheHdE. Дата обращения: 1 мая 2014 года; ***Улюкаев А.В.*** Новые вызовы денежно-кредитной политики // Деньги и кредит. 2012. № 11. С. 3 – 5; ***Данилов Ю.*** Остановить монстра // Эксперт. 2012. № 46. С. 62–66; и др.

рассматриваемой концепции в связи с отсутствием соответствующего зарубежного опыта; 5) необоснованный перенос бремени финансового обеспечения данной деятельности с государственного бюджета на Центральный банк РФ, что может повлечь недостаток у последнего финансовых ресурсов на реализацию своих конституционных функций; 6) очевидный конфликт интересов Банка России как эмиссионного банка и мега-регулятора; 7) функциональный конфликт (конфликт мандатов – ***А.В. Тимофеев***). Последние два недостатка является пожалуй ключевыми и требующими формирования механизма их разрешения; 8) риск того, что мега-регулятор в силу объективных причин не сможет обеспечить равную юридическую защиту всем участникам финансовых рынков.

Концепция «мега-регулятора на рынке финансовых услуг» приобрела большую популярность в последние годы не только в нашей стране, но и за рубежом. В ее основе лежит признание того, что реализация организационно-распорядительных (регулирование) и контрольно-надзорных функций на всех финансовых рынках должны строиться на общих (единых) принципах. Именно идея «мега-регулятора…» была реализована при создании в 2002 году в ФРГ Федерального ведомства финансового надзора (BAFin) в результате слияния Федерального ведомства по надзору в сфере кредитования (BAKred) с федеральными ведомствами по надзору за рынком ценных бумаг и страховым рынком. Однако, в отличии от России, реализация рассматриваемой концепции в Германии предполагала сохранение организационного разделения исполнения эмиссионно-регулирующих функций (Центральный банк Германии) и организационно-контрольных (BAFin). Интересно, что представители банковского сообщества России настаивают на создании «мега-регулятора» на основе Банка России[1].

С учетом всех «за» и «против», приведенных выше, с 1 сентября 2013 года регулирование практически всех финансовых рынков перешло к

---

[1] ***Гарегин Тосунян*** – интервью / [электронный ресурс]. URL: http:// http://www.youtube.com/watch?v=khLn-RyK_TU . Дата обращения: 1 мая 2014 года

Центральному банку: как отмечалось, соответствующий закон был принят 23 июля 2013 года. В результате была упразднена Федеральная служба по финансовым рынкам. Еще ранее, в марте 2011 года прекратила свою деятельность Федеральная служба по страховому надзору: ее полномочия были переданы Федеральной службе по финансовым рынкам. Таким образом, Центральный банк стал правопреемником всех федеральных органов исполнительной власти, осуществлявших организационно-распорядительные и контрольно-надзорные полномочия в сфере финансов. Нормативная база, регламентирующая деятельность профессиональных участников финансовых рынков, будет постепенно обновлена путем разработки и принятия новых нормативных актов Банка России. До их вступления в силу действуют ранее принятые правовые акте Правительства РФ, ФСФР и иных федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что Банк России сохранил все свои полномочия в области денежно-кредитной политики, при этом впервые на уровне отраслевого законодательства был конкретизирована конституционная цель деятельности Центрального банка: *«… основной целью денежно-кредитной политики Банка России признается защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста»*.

Таблица 1[1]

Общие полномочия Банка России в области определения единой финансовой политики

Новые полномочия Банка России	Полномочия ФСФР России
Во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает проект основных направлений развития финансового рынка и обеспечивает выполнение	*Принимала участие в разработке проектов основных направлений развития финансового рынка, проектов федеральных законов и нормативных правовых актов*

[1] Представленные таблицы подготовлены на основе материалов ИПС «Консультант+». См: http://www.consultant.ru/law/review/fed/. Дата обращения: 31 марта 2014 года.

основных направлений развития финансового рынка (п. 1 ч. 1 ст. 18 Закона о Банке России)	*Президента РФ и Правительства РФ по вопросам ее сферы деятельности (п. 5.2 Положения о ФСФР России)*
Во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования российского финансового рынка (п. 1.1 ст. 4 Закона о Банке России)	*Отсутствовали*
Полномочие по принятию нормативных правовых актов по вопросам своего ведения предусматривалось ранее (ст. 7 Закона о Банке России)	*Принимала нормативные правовые акты по вопросам своего ведения (п. 5.3 Положения о ФСФР России)*

Новым направлением деятельности Банка России стало развитие национального финансового рынка, обеспечение его стабильного функционирования. Основным средством достижения данной цели избран так называемый «риск-менеджмент»[1], т.е. для выявления потенциально кризисных ситуаций Банку России вменяется в обязанность осуществлять мониторинг состояния финансового рынка и разрабатывать меры, направленные на снижение угроз финансовой стабильности. Обзор финансовой стабильности предполагается публиковать не реже двух раз в год.

Таблица 2

Полномочия Банка России в области мониторинга отдельных показателей развития национального финансового рынка

Новые полномочия Банка России	Полномочия ФСФР России
Проводит анализ и прогнозирование состояния российской экономики, публикует соответствующие материалы и статистические данные (п. 18 ст. 4 Закона о Банке России)	*Публиковала в печатном органе информационные материалы по правоприменительной практике в установленной сфере деятельности, справочные и иные материалы по вопросам, отнесенным к ее компетенции (п. 5.11 Положения о ФСФР России).* *Издавала методические материалы и*

[1] См., например: ***Лельчук А.Л.*** Актуарный риск-менеджмент. М., 2014. 424 с.

	рекомендации по вопросам, отнесенным к ее компетенции (п. 5.14 Положения о ФСФР России). *Обобщала практику применения законодательства в установленной сфере деятельности (п. 5.12 Положения о ФСФР России)*
Осуществляет официальный статистический учет прямых инвестиций в Российскую Федерацию и прямых инвестиций из РФ за рубеж в соответствии с российским законодательством (п. 16.2 ст. 4 Закона о Банке России)	*Отсутствовали*
Самостоятельно формирует статистическую методологию прямых инвестиций в Российскую Федерацию и прямых инвестиций из РФ за рубеж, перечень респондентов, утверждает порядок предоставления ими первичных статистических данных о прямых инвестициях, включая формы федерального статистического наблюдения (п. 16.3 ст. 4 Закона о Банке России)	*Отсутствовали*

Несомненным положительным последствием внедрения концепции «мега-регулятора…» представляется легальная классификация финансовых организаций. Так, в законе о Банке России наряду с кредитными организациями были выделены некредитные финансовые организации. К их числу отнесены следующие категории хозяйствующих субъектов: 1) профессиональные участники рынка ценных бумаг; 2) управляющие компании и специализированные депозитарии инвестиционных и негосударственных пенсионных фондов; 3) акционерные инвестиционные фонды; 4) организации, осуществляющие деятельность организатора торговли или центрального депозитария, клиринговую деятельность, а также функции центрального контрагента; 5) субъекты страхового дела; 6) негосударственные пенсионные фонды; 7) микрофинансовые организации; 8)

кредитные и жилищные накопительные кооперативы; 9) бюро кредитных историй; 10) организации, осуществляющие актуарную деятельность; 11) рейтинговые агентства.

Конкретные формы административно-правового воздействия Банка России на перечисленные выше финансовые структуры содержаться в специальных федеральных законах. Так, Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» закрепил за Центральным банком следующие принадлежавшие ранее Федеральной службе по финансовым рынкам полномочия по регулированию отношений на фондовом рынке. Банк России стал органом регистрации выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг. Он получил право проводить проверки деятельности эмитентов и участников корпоративных отношений и направлять им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений. Помимо этого, преобразованию подверглись и иные законодательные акты, определяющие условия осуществления деятельности профессиональными участниками рынка ценных бумаг. Изменения внесены в законы о клиринге, организованных торгах, центральном депозитарии, ипотечных ценных бумагах и противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации. Необходимые корректировки были внесены в законы об акционерных обществах и инвестиционных фондах. Принятый в результате обобщения опыта кризиса 1998 года Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» дополнен нормами об обязанности Банка России публиковать в Интернете информацию об аннулировании или о приостановлении действия лицензий профессиональных участников фондового рынка, о созданных ими саморегулируемых организациях, об административных взысканиях, наложенных Банком России, и о судебных решениях, вынесенных по искам Банка.

Таблица 3

Полномочия Банка России в области регулирования деятельности отдельных участников финансового рынка

Новые полномочия Банка России	Полномочия ФСФР России
Наделяется всеми ранее находившимися в компетенции ФСФР России полномочиями в сфере регулирования рынка ценных бумаг: ***- регистрация более широкого круга выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг, регистрация отчетов об итогах выпусков эмиссионных ценных бумаг (п. 10 ст. 4 Закона о Банке России);*** ***- контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований российского законодательства об акционерных обществах и ценных бумагах (п. 10.1 ст. 4 Закона о Банке России);*** ***- регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах (п. 10.2 ст. 4 Закона о Банке России)***	*Наделялась широкими полномочиями в сфере рынка ценных бумаг (ст. ст. 42, 44, 44.1 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг")*
Осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций (п. 9.1 ст. 4 Закона о Банке России), в том числе: ***- устанавливает требования к их собственным средствам (капиталу) или чистым активам, обязательные (финансовые, экономические) нормативы, а также иные требования в соответствии с федеральными законами, регулирующими деятельность данных организаций (ст. 76.4 Закона о Банке России);*** ***- проводит проверки их деятельности, направляет им обязательные для исполнения предписания, а также***	*Осуществляла полномочия по контролю и надзору в сфере финансового рынка (п. 5.4 Положения о ФСФР России), в том числе:* *- обеспечивала раскрытие информации в соответствии с российским законодательством (п. 5.24 Положения о ФСФР России);* *- запрашивала и получала информацию о финансово-хозяйственной деятельности микрофинансовых организаций у различных органов государственного контроля и надзора; обеспечивала соответствие сведений о них в государственном реестре микрофинансовых организаций и ЕГРЮЛ (п. п. 5.6 - 5.10 Положения о ФСФР*

применяет к указанным организациям иные предусмотренные законодательством меры (ст. 76.5 Закона о Банке России); ***- устанавливает обязательные для таких организаций сроки и порядок составления и представления отчетности, а также другой информации, предусмотренной федеральными законами (ст. 76.6 Закона о Банке России);*** ***- ведет базы данных о некредитных финансовых организациях, об их должностных лицах и иных лицах, в отношении которых получает персональные данные, в рамках реализации возложенных на него функций (ст. 76.7 Закона о Банке России) и др.***	*России);* *- размещала на сайте в сети Интернет и публиковала в печатном органе единый государственный реестр субъектов страхового дела, реестр объединений субъектов страхового дела, информацию о приостановлении, ограничении, возобновлении действия или отзыве лицензии субъектов страхового дела, а также статистические данные об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств (п. 5.13 Положения о ФСФР России);* *- осуществляла государственное регулирование деятельности акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев, агентов по выдаче, погашению и обмену инвестиционных паев, лиц, осуществляющих ведение реестров владельцев инвестиционных паев, и государственный контроль за указанными видами деятельности (ст. 55 Федерального закона от 29.11.2001 N 156-ФЗ "Об инвестиционных фондах");* *- проводила проверки участников рынка ценных бумаг (Приказ ФСФР России от 13.11.2007 № 07-108/пз-н "Об утверждении Положения о проведении проверок организаций, осуществление контроля и надзора за которыми возложено на Федеральную службу по финансовым рынкам") и т.д.*
Осуществляет контроль за соблюдением требований российского законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком (п. 18.3 ст. 4 Закона о Банке России)	*Осуществляла контроль и надзор за соблюдением требований российского законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком (п. 5.4.10.7 Положения о ФСФР России)*
Осуществляет защиту прав и законных	*Осуществляла защиту прав и законных*

интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению (п. 18.4 ст. 4 Закона о Банке России)	*интересов инвесторов на рынке ценных бумаг (ст. 11 Федерального закона от 05.03.1999 № 46-ФЗ "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" в редакции Федерального закона от 29.12.2012 № 282-ФЗ)*
Разрабатывает и реализует политику по предотвращению, выявлению конфликтов интересов и управлению ими (ст. 4.1 Закона о Банке России)	*По согласованию с Минфином России принимала нормативные акты, направленные на предупреждение конфликта интересов в отдельных сферах деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг (п. п. 5.3.17.6, 5.3.17.9, 5.3.17.10 Положения о ФСФР России)*

Продолжилась интеграция страхового дела в единую финансовую систему Российской Федерации. С 1 сентября 2013 года Банк России приступил к контролю и надзору на страховом рынке. В связи с этим были внесены изменения в законы об обязательном страховании, в том числе об обязательном страховании гражданской ответственности автовладельцев. Отдельный закон потребовался для реформирования законодательства об организации страхового дела в Российской Федерации[1]. Следует отметить, что к Центральному банку переходит часть полномочий Правительства в сфере страхования: в частности, правила обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств будут утверждаться Банком России, равно как и форма страхового полиса ОСАГО, структура страховых тарифов и их предельные значения.

[1] Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть 1). Ст. 4067.

Банку России предоставлены организационно-распорядительные и контрольно-надзорные полномочия в отношении пенсионной системы: 1) в сферу его компетенции попали негосударственные пенсионные фонды; 2) ему предстоит осуществлять регулирование, контроль и надзор при инвестирования средств пенсионных накоплений в рамках системы обязательного пенсионного страхования. При этом в этой сфере часть полномочий сохраняется у системы федеральных органов исполнительной власти.

Микрофинансовый рынок, объем которого в последние годы продолжает расти высокими темпами, также станет поднадзорным Банку России. В этой связи ему предстоит вести государственный реестр микрофинансовых организаций. Кроме того, на микрофинансовые организации будет распространяться специальный порядок банкротства, предусмотренный для остальных финансовых организаций.

Также необходимо обратить внимание на то, что концентрация финансовых ресурсов на рынке потребительского кредитования может быть реализована в том числе за счет объединения граждан в кредитные кооперативы, регулирование деятельности которых, а также их объединений и жилищных накопительных кооперативов с 1 сентября 2013 находится в ведении Банка России, наряду с функциями ФСФР и Правительства в сфере регулирования отношений в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих.

Реализация концепции «мега-регулятора…» обусловила формирование новых механизмов, обеспечивающих административно-правовое воздействие Банка России на финансовые рынки, среди которых можно выделит следующие правовые инструменты: 1) участие Банка России как контрольного органа в производстве по делу о банкротстве финансовой организации, в том числе рассмотрение ЦБ плана восстановления платежеспособности финансовой организации, формирование временной администрации, подача заявления в арбитражный суд о признании

финансовой организации банкротом; 2) осуществление Банком России контроля и надзора за деятельностью бюро кредитных историй, ведение Банком государственного реестра бюро кредитных историй и установление требований к финансовому положению и деловой репутации участников таких бюро; 3) утверждение Банком России с 1 января 2015 года отраслевых стандартов бухгалтерского учета для некредитных финансовых организаций, разработка с 1 января 2016 года плана счетов бухгалтерского учета для данной категории участников рынка; 4) информационное взаимодействие Банка России с иностранными регуляторами финансовых рынков, в том числе обмен запросами о предоставлении информации и документов о финансовых операциях и сделках, совершенных после 1 января 2014 года, а также о лицах, совершивших указанные операции; передача конфиденциальной информации будет происходить в рамках международных договоров Российской Федерации, двусторонних соглашений ЦБ с иностранным регулятором или на основанииМногостороннего меморандума о взаимопонимании в отношении консультаций и взаимодействия и обмена информацией Международной организации комиссий по ценным бумагам.

Таблица 4

Полномочия Банка России в области бухгалтерского учета

Новые полномочия Банка России	Полномочия ФСФР России
Утверждает отраслевые стандарты бухгалтерского учета для некредитных финансовых организаций (п. 14 ст. 4 Закона о Банке России) ***Утверждает план счетов бухгалтерского учета для некредитных финансовых организаций и порядок его применения (п. 14.1 ст. 4 Закона о Банке России)***	*Вместе с Банком России давала согласие Минфину России утверждать акты о введении в действие и прекращении действия МСФО и разъяснений к ним на территории РФ (п. п. 17, 24 Постановления Правительства РФ от 25.02.2011 № 107 "Об утверждении Положения о признании Международных стандартов финансовой отчетности и Разъяснений Международных стандартов финансовой отчетности для применения на территории Российской Федерации" (в ред. Постановления Правительства РФ от*

	30.01.2013 № 67), Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1083 "О внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации")

Таблица 5

Полномочия Банка России в области международного сотрудничества и взаимодействия

Новые полномочия Банка России	Полномочия ФСФР России
Может участвовать в деятельности международных организаций, которые занимаются развитием сотрудничества в денежно-кредитной, валютной, банковской сферах и иных сферах финансового рынка, в том числе участвовать в их капиталах (ст. 9 Закона о Банке России). ***Наделяется правом обратиться к иностранному регулятору финансового рынка с запросом о предоставлении информации и (или) документов, в том числе конфиденциальных, включая документы, содержащие сведения, которые составляют банковскую тайну (ст. 51.1 Закона о Банке России)***	*Взаимодействовала в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности (п. 5.22 Положения о ФСФР России)*

Изменение компетенции Банка России обусловило преобразование его организационной структуры. Так, увеличивается срок полномочий Председателя и членов Совета директоров с четырех до пяти лет. В составе подразделений ЦБ появился Комитет финансового надзора: именно в его ведении будут находиться вопросы регулирования бизнеса финансовых компаний. Национальный банковский совет, формировавшийся из представителей законодательной и исполнительной власти, преобразован в Национальный финансовый совет. Для предотвращения конфликта интересов Банку России предписывается обеспечить разделение полномочий между заместителями Председателя Банка, а также руководителями

самостоятельных структурных подразделений. Совет директоров ЦБ обязывается ежеквартально представлять в Национальный финансовый совет информацию об объемах кредитов, выданных служащим Банка России, и о процентных ставках по ним.

Завершая настоящий параграф, хотелось бы отметить, что автор не является ни сторонником, ни противником концепции «мега-регулятора …». Следует согласиться как с положительными, так и отрицательными сторонами данной идеи.

Однако, само появление и принятая форма реализации данной концепции служит подтверждением того тезиса, что Банк России является государственным органом, реализующим организационно-распорядительные и контрольно-надзорные полномочия. Ни ее сторонники, ни ее противники в своей аргументации не опровергают данный взгляд на роль и место Банка России в государственном аппарате. Следовательно, он является одним из ключевых звеньев в механизме государственного управления в сфере экономики и финансов.

При реализации концепции «мега-регулятора …», в первую очередь в части реализации контрольно-надзорных полномочий Банка России, необходимо иметь в виду, что данный государственный орган выступает в первую очередь в качестве аппарата государственного управления в финансовой сфере. Волеобразование и волеизъявление в ней должно осуществляться на основе обоснованного в настоящем исследовании метода косвенного (опосредованного) административно-правового воздействия. Только такой подход обеспечит наиболее полное выражение положительных сторон рассматриваемой концепции и нивелирование отрицательных.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При решении первой задачи – анализ основных методологических проблемы исследования административных правоотношений путем рассмотрения современных парадигмы научного познания в административно-правовой доктрине, специфики административно-правовое воздействие на экономические отношения, системы взглядов на проблему определения административного правоотношения в современный период – были рассмотрены теоретические вопросы административно-правового воздействия на общественные отношения; анализируются современные парадигмы, лежащие в основе административно-правовой доктрины; обосновывается необходимость административно-правового воздействия на общественные отношения в сфере экономики и финансов; анализируется современная система взглядов на определение административного правоотношения.

В рамках анализа основных парадигм научного познания, лежащих в основе современной административно-правовой доктрины, был сделан вывод о том, что она характеризуется преобладанием либеральной парадигмы и ее базовой идеи – частной собственности. Именно ее следует считать фундаментом современного российского права. Основополагающие идеи либерализма, такие как собственность, свобода, мир, равенство, веротерпимость, демократия и гражданское общество, не ставятся под сомнение отечественными учеными-юристами. Они приобрели характер социальных ценностей, подлежащих практически безусловной правовой охране.

Указанное обстоятельство обуславливает необходимость интеграции институтов гражданского общества с механизм государственного управления, а субъектов последнего – в гражданское общество. Только на основе такой интеграции возможно действительно эффективное административно-правовое воздействие на общественные отношения в сфере экономики и финансов.

Рассмотрение общественных отношений в сфере экономики и финансов как объекта административно-правового воздействия позволило аргументировать авторскую позицию о необходимости непосредственного и опосредованного административно-правового воздействия на общественные отношения в этой сфере. Такие отношения, являясь в первую очередь предметом гражданского права, тем не менее, даже в условиях рыночной экономики объективно нуждаются в управленческом воздействии со стороны государства. Однако, если в СССР такое воздействие осуществлялось в рамках строго иерархичной системы, установленной Конституцией СССР, то в современных условиях механизм государственного воздействия на экономику и финансы имеет неиерархичный или частично иерархичный характер (исключение составляют публичные финансы, регулируемые нормами финансового права), который определяет необходимость применения иных правовых средств, одним из которых являются косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения.

Также необходимо указать на недостатки концепции предпринимательского (хозяйственного) права, которое не может рассматриваться в качестве самостоятельного правового образования (указанные общественные отношения регулируются на основе методов гражданского и административного права), а может применяться исключительно в научных и учебных целях.

Проведенный анализ подходов к пониманию административных правоотношений, сложившихся в дореволюционный, советский и современные периоды, определению их роли и места в механизме административно-правового регулирования, классификации и структуре состоял в том, чтобы определить современный уровень понимания административного правоотношения как отправную точку для формирования теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений.

Решение задачи по **установлению общих и специальных принципов формирования и развития механизма административно-правового**

воздействия на общественные отношения через раскрытие традиционных походов к исследованию правового воздействия на общественные отношения и его новых форм, методов и средств, в первую очередь косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений как специфического средства воздействия государства на общественные отношения, предполагал рассмотрение общетеоретических вопросов правового воздействия на общественные отношения; анализу традиционных подходов к формированию механизма правового воздействия; определению направлений совершенствования этого процесса, обусловленных переходом от административно-командной системы хозяйствования к рыночным механизмам, внедрением в систему государственных органов принципа разделения властей и механизмов построения не только вертикально-иерархических связей, но и горизонтально-интегрированных; исследованию правовых средств, позволяющих обеспечить развитие указанных направлений совершенствования механизма административно-правового воздействия на общественные отношения.

На основе анализа традиционных для отечественной юридической науки концепций правового воздействия на общественные отношения, а также выводов и предложений зарубежных юристов, взглядов представителей смежных наук (философия, экономика, финансы и кредит, социология, политология и др.) приходит к выводу о том, что современные условия развития нашего общества не позволяют ограничиться только традиционными методами правового воздействия (убеждение, принуждение, законность, координация и субординация). Они применимы при реализации линейных взаимосвязей, которыми характеризовалось наше государство в советский и дореволюционный периоды, поскольку полностью соответствовало вертикально-иерархической модели. Первоначальной основой этой модели, реализованной в Российской империи, а в дальнейшем унаследованной и Советским Союзом, являлись взгляды ***Лейбница*** о

регулярном государстве. Современное российское общество и государство не могут ограничиваться традиционными линейными моделями (начальник – подчиненный, контролирующий – контролируемый, властвующий – подвластный). Переход от административно-командной системы хозяйствования к рыночным механизмам, внедрение в систему государственных органов принципа разделения властей обусловили необходимость построения механизмов не только вертикально-иерархических линейных связей, но и горизонтально-интегрированных нелинейных.

Были рассмотрены также правовые средства, соответствующие рассмотренным в первом параграфе моделям нелинейного правового воздействия. Проведенное в этих рамках исследование позволило автору прийти к следующим выводам:

1. Обосновывается существование наряду с основными методами правового воздействия, такими как убеждение, принуждение, законность, координация и субординация специального косвенного метода правового воздействия на общественные отношения, при реализации которого осуществляется согласование ведомственных интересов отдельных государственных органов с общегосударственными и общественными интересами, а также интересами отдельных лиц через создание и функционирование специальных структур, в том числе имеющих природу институтов гражданского общества.

Это концептуально иной метод воздействия, который, как правило, применяется в неиерархических системах.

Данному методу соответствует специальное правовое средство - косвенное (опосредованное) правовое отношение.

2. По авторскому мнению, характерными чертами косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений являются: 1) косвенный способ воздействия государственных органов на общественные отношения осуществляется через третью структуру (институт гражданского

общества); 2) степень властного воздействия определяется с помощью установления компетенций для такой структуры; 3) косвенная форма воздействия государственных органов на общественные отношения осуществляется путем делегирования представителей соответствующих органов в данную структуру; 4) количество делегированных представителей прямо пропорционально непосредственной компетенции соответствующего государственного органа.

Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения, характеризующие уровень прозрачности деятельности государственных органов, способствуют повышению эффективности реализации организационной и организационно-контрольной функции правового воздействия.

Решением следующей задачи: **рассмотрение деятельности государственных органов через реализацию их правового статуса, что обуславливает раскрытие современной модели государства, волеобразования и волеизъявления в административном праве**, было обусловлено рассмотрение теоретических основ современной модели государства и функционирования его аппарата, классификации государственных органов, правовой природы их статуса, компетенции как основы административно-правового статуса государственных органов, функций, реализуемых органами государственной власти и иными государственными органами, проблем волеобразования и волеизъявления в административном праве.

Раскрывая современную модель государства, необходимо указать, что она была разработана на доктринальном уровне и получила свое закрепление на конституционном. Идеал современного государства характеризуется тем, что оно является правовым и социальным. Власть в нем является деперсонифицированной, т.е. единственным сувереном выступает весь народ. Государство может быть эффективным только при условии применения механизмов сдержек и противовесов, которые в современном

государстве представлены системой разделения властей. Государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях: законодательства, правореализации, правосудия. Она не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу, в противном случае возникают не просто условия для формирования антидемократического тоталитарного режима, главное, в этом случае государство утрачивает общественную основу, становится неспособным решать стоящие пред ним задачи. Современное российское государство является федеративным, т.е. его сувереном выступает многонациональный народ Российской Федерации, а его субъекты имеют государственно-правовую природу.

При раскрытии административно-правового статуса государственных органов, указывается, что его основу составляет компетенция этих органов, которая является производной от суверенитета и правоспособности государства. При рассмотрении классификации государственных органов указывается, что они могут обладать общей (Президент РФ, Правительство РФ и др.) или специальной (Минфин России, Минэкономразвития России, Банк России и др.) компетенцией. При этом подчеркивается, что государственное управление осуществляется не только органами исполнительной власти, но также государственными органами, не входящими в эту ветвь власти. В сфере экономики и финансов примером такого органа специальной компетенции, не входящего в систему органов исполнительной власти, но реализующего организационно-распорядительные и контрольно-надзорные полномочия является Центральный банк Российской Федерации.

Вопрос волеобразования и волеизъявления в административном праве раскрывается через рассмотрение личностного субстрата административных правоотношений в целом и в тех случаях, когда участником таких правоотношений выступают коллективные субъекты. При этом отмечается, что носители воли коллективного субъекта административного права, его волеобразующий и волеизъявляющий личностный субстрат далеко не во всех

случаях совпадают с лицами, чьи интересы выражает такой субъект. В государственном аппарате волеобразование и волеизъявление совершается в коллективе каждого конкретного государственного органа (организации). В то же время носителями ее интересов является само государство, а следовательно, весь народ, признанный в действующей конституции единственным сувереном, ради которого действует любой государственный орган. В негосударственных организациях допустимо, а, как правило, единственно возможно совпадение волеобразующего коллектива с коллективом фактических бенефициаров.

Задача по **раскрытию условий возникновения и реализации косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений при государственном администрировании в сфере экономики** позволила исследовать конкретный инструментарий административно-правового воздействия на общественные отношения в сфере экономики; провести анализ традиционных подходов к формированию соответствующего механизма и установлению новых направлений его совершенствования, обусловленных переходом от административно-командной системы хозяйствования к рыночной экономики, построением государственного аппарата на основе системы разделения властей и интеграции государства и институтов гражданского общества.

Подчеркнем, что механизм административно-правового воздействия в сфере экономики вступил в период своей коренного преобразования в целях его приведение в соответствие с современными условиями, а именно с условиями сформировавшейся рыночной экономики. В связи с этим он уже не может характеризоваться только в традиционных для отечественной административно-правовой науки терминах – государственное управление, деятельность органов исполнительной власти, административная деятельность и т.п. Конечно же, об их исключении из понятийно-категориального аппарата науки административного права и законодательства речи не идет. Они ни в коем случае не утратили своего

значения. Однако, появление новых подходов к административно-правовому воздействию на экономические отношения обуславливает необходимость совершенствования самого административно-правового понятийно-категориального аппарата.

Для обозначения непосредственной организационно-распорядительной деятельности исполнительных органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, входящих в государственный аппарат, предлагается использовать термин администрирование. Его использование позволить отграничить соответствующие общественные отношения от отношений, в рамках которых реализуются обратные связи между государством и обществом (Общественная палата Российской Федерации, аналогичные организации ведомственного, регионального и местного уровней, публичные слушанья и т.п.), а также осуществляется взаимодействие между государством и гражданским обществом (государственно-частное партнерство, саморегулирование, косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения).

Администрирование как непосредственная реализация органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями организационно-распорядительных полномочий может характеризоваться следующими признаками: 1) целенаправленность деятельности уполномоченных органов, проявляющийся в обеспечении достижения целей, определенных государственной политикой в определенной сфере и установленных действующим законодательством; 2) регламентированность такой деятельности процессуальными и процедурными нормами административного права; 3) подзаконность этой деятельности, так как она осуществляется на основании и во исполнение законодательных норм в целях реализации требований закона; 4) вторичность регулятивного и управленческого воздействия на общественные отношения по сравнению с законодательной деятельностью; 5) регулярность, состоящая в постоянным характере воздействия на общественные

отношения; 6) наличие властно-распорядительных полномочий органа, осуществляющего администрирование, следовательно, юридическое неравенство в отношениях с иными субъектами и возможность самостоятельного применения мер административного принуждения, а также привлечения к административной ответственности; 7) реализация организационно-контрольной функции в отношении деятельности администрируемых лиц.

Администрирование осуществляется на трех уровнях: 1) внутреннее администрирование; 2) внутриведомственное администрирование; 3) внешнее администрирование. Внутреннее администрирование предполагает реализацию организационно-распорядительной функции в пределах конкретного государственного органа или организации. Оно предполагает наличие между данным органом (организацией) и государственным (муниципальным) служащим (иным работником) служебно-трудовых отношений. Внутриведомственное администрирование имеет место в рамках определенной группы государственных или муниципальных органов (налоговых, таможенных и т.п.). Оно предполагает наличие подчиненности (подведомственности) между выше- и нижестоящим органами, служебной подчиненности между должностными лицами. Внешнее администрирование состоит в реализации полномочий распорядительного характера в отношении лиц, по службе не подчиненным.

Реализация косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений обеспечивает координацию и субординацию в сложных неиерархичных социальных системах, каковыми в настоящее время являются как «государство – гражданское общество», так и сам государственный аппарат, который включает в себя не только вертикально-интегрированную систему органов государственной власти, но также ряд государственных органов, не входящих в эту систему (Банк России, исполнительные органы государственных внебюджетных фондов и т.п.). Таким образом, косвенные (опосредованные) административно-правовые

отношения не только позволят интегрировать институты гражданского общества в механизм государственного управления, но также обеспечить координацию внутри самого государственного аппарата.

В итогом проведенного исследования разграничения компетенции государственных органов и иных лиц при организации и осуществлении государственного администрирования в сфере экономики стал авторский вывод о том, что представляется возможным предложить механизм косвенного взаимодействия различных федеральных ведомств по стимулированию развития экономики, а именно: 1) рассматривать налоговые органы как неотъемлемую часть аппарата государственного администрирования в сфере экономики и финансов, выполняющих регулирующую, стимулирующую, а при необходимости и карательную функции в процессе государственного управления экономикой; 2) обеспечить взаимосвязь Министерства экономического развития Российской Федерации как органа, активно принимающего участие в формировании и реализации налоговой политики, через создание его косвенной связи с Минфином России и его подведомственными органами, в первую очередь Федеральной налоговой службой; 3) обеспечить возникновение и реализацию косвенных правовых отношений Минфина России и Министерства экономического развития Российской Федерации с Федеральной таможенной службой для проведения эффективной таможенной политики с учетом наднационального характера регулирования этой сферы общественных отношений.

Задача по **определению роли и места косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений в генезисе государственного финансового администрирования и его реализации в современных условиях** определила необходимость детального рассмотрения истории формирования финансовой системы и государственных органов, осуществляющих внешнее администрирование в этой сфере, России и отдельных зарубежных стран (США, Великобритания, ФРГ, Франция и др.). На основе историко-правого и сравнительно-правового (компаративного)

методов были проанализированы факторы, которые стали определяющими в формировании национальных финансовых систем и органов, осуществляющих организационно-распорядительные функции в этой сфере, России и некоторых развитых экономически странах, а также странах СНГ и ЕврАзЭС. Был раскрыт сложившийся в настоявшее время в Российской Федерации механизм внешнего государственного финансового администрирования, и установлены основные направления реализации косвенного (опосредованного) административно-правового воздействия в целях его совершенствования.

Летом 2013 года было принято решение, не имевшее прецедентов ни в отечественной, ни мировой истории – возложить организационно-распорядительные и контрольно-надзорные функции в области всех финансовых рынков на один государственный орган – Центральный банк Российской Федерации, которые при этом не входит в систему органов исполнительной власти. Анализу сложившейся в связи с этим правовой ситуации посвящено все последующее исследование. При этом по авторскому мнению для эффективного проведения единой государственной финансовой политики уполномоченные государственные органы (наряду с Банком России – также Министерство финансов, налоговые органы, Счетная палата РФ, и т.д.) должны функционировать как единая взаимосвязанная, но неиерархичная система. В результате закономерен вопрос: каким образом обеспечить в рамках этой системы необходимый уровень независимости конкретных государственных органов, предусмотренный действующим законодательством в том числе на конституционном уровне, ведь, с другой стороны, для выполнения единой государственной политики необходима определенная целостность системы. Решение данной задачи автору видится в формировании механизма косвенного (опосредованного) административно-правового воздействия на национальную финансовую систему обеспечивающую не только взаимодействие между указанными государственными органами, но также с профессиональным сообществом и

заинтересованными институтами гражданского общества. Наиболее интересный пример построения такого механизма представляет финансовая система и ее администрирование во Французской Республике.

Наряду с современным состоянием системы государственного финансового администрирования, основанной на концепции «мега-регулятора на финансовых рынках», рассматриваются перспективы ее развития на основе анализа задач, поставленных в последнем Послании Президента РФ Федеральному Собранию, которые можно без каких-либо сомнений считать концептуальным, определяющими всю государственную политики Российской Федерации в этой сфере на ближайшую, средне- и долгосрочную перспективу.

В контексте настоящего исследования в первую очередь следует отметить толкование конституционной нормы о социальном государстве, данное Президентом: *«Смысл конституционной нормы о социальном государстве – именно во взаимной ответственности государства, общества, бизнеса, каждого гражданина. Мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны»*. Действительно, с момента принятия действующей Конституции положение о социальном государстве оставалось не более чем декларацией. И только по истечении двадцати лет государство в лице своего Президента обозначило общие контуры своего развития в данном направлении.

Далее ***В.В. Путин*** отметил: *«Уже в течение ближайших двух лет на программный принцип должны перейти бюджеты всех уровней. Это не означает механического переписывания всего.* Это значит – закрепление персональной ответственности каждого управленца за достижение результата. *Нацелить ресурсы на содержательные изменения в конкретных секторах - вот что нужно»*. В послании были обозначены негативные факторы, характеризующие национальную экономику, в том числе: *«… по*

оценкам экспертов в прошлом году через офшоры или полуофшоры прошли российские товары общей стоимостью 111 миллиардов долларов – это пятая часть всего нашего экспорта. Половина из 50 миллиардов долларов российских инвестиций в другие страны также пришлась на офшоры. За этими цифрами – выводы капиталов, которые должны работать в России, прямые потери бюджета страны». В качестве основного направления преодоления таких факторов в Послании делается упор на повышение прозрачности экономики, на все большее вовлечение в механизм государственного управления в отдельных сферах профессионального сообщества и институтов гражданского общества, возрождение общественного контроля: *«… следует повышать прозрачность экономики. За предоставление заведомо недостоверных, неполных сведений о реальном положении банков, страховых компаний, пенсионных фондов, других финансовых организаций необходимо ввести уголовную ответственность в отношении их руководства. … Нужно продолжить принципиальную и твердую линию по избавлению нашей кредитно-финансовой системы от разного рода "отмывочных контор" или как еще говорят - "прачечных". При этом интересы добросовестных клиентов и вкладчиков проблемных банков должны быть надежно защищены».*

В контексте задач развития национальной финансовой системы России, поставленных Президентом РФ, представляется целесообразными следующие предложения по совершенствованию механизма государственного управления в финансовой сфере.

Для формирования благоприятного инвестиционного климата и развития финансовых организаций необходимо изменить монопольное положение Банка России в решении вопросов лицензионных требований к кредитным, страховым и иным финансовым организациям, тем самым повысив уровень конкуренции в финансовой среде, что особенно важно в связи со вступлением Российской Федерации во Всемирную Торговую Организацию. Для решения этого вопроса предлагается создать косвенную

правовую конструкцию, включив решение вопроса о формировании условий для создания новых кредитных, страховых и иных финансовых организаций в компетенцию Национального финансового совета. При этом данный орган должен быть выведен на надведомственный уровень, и изменены принципы его формирования, в частности в его состав должны быть введены представители профессионального сообщества и институтов гражданского общества.

Представляется целесообразным отказаться от ряда видов лицензирования в сфере оказания финансовых услуг, перейдя к системе страхования ответственности и создания косвенных правовых конструкций с элементами саморегулирования, которые повысят эффективность разрешительной системы в данной области и весьма серьезно снизят уровень коррупции, тормозящей развитие преимущественно малого и среднего предпринимательства в России.

Развитие банковской и страховой систем, а также рынка ценных бумаг, их эффективное функционирование в регионах Российской Федерации проблематично без создания условий для усиления конкуренции на местах. Для этого нужно сбалансировать количество кредитных, страховых и иных финансовых организаций, исходя из требований экономики соответствующего региона. Государственное финансовое администрирование должно учитывать финансовое состояние, реальную денежную массу и многие другие факторы, характеризующие уровень социально-экономического развития различных регионов России, в том числе вновь образованных субъектов Федерации.

Завершающей задачей настоящей диссертации стало **исследование административного контроля и надзора в контексте развития теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений**. В рамках этой задачи исследуются экономико-правовые факторы формирования механизма административного контроля и надзора в сфере экономики и финансов в контексте реализации концепции «мега-регулятора на

финансовых рынках, раскрывается современное состояние административно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации, чьи контрольно-надзорные полномочия в этой сфере в результате реализации данной концепции были существенно расширены.

Анализ сложившейся в Российской Федерации ситуации при реализации организационно-контрольной функции в сфере экономики и финансов позволил автору сформулировать вывод о том, что противопоставление финансового контроля контролю (надзору) административному является не допустимым. Такое противопоставление возможно только при допущении одной логической ошибки – классификации по разным основаниям. Действительно, при выделении административного контроля (надзора) основанием классификации служит контролирующий субъект – как правило, орган исполнительной власти. В то время, как при рассмотрении финансового контроля основанием классификации выступает объект контрольной деятельности, который обобщенно можно определить как денежные отношения. Таким образом, одна и та же деятельность государственных органов может быть одновременно и финансовым контролем, если связана образованием, распределением и использованием денежных фондов, и административным контролем (надзором), если осуществляется органами исполнительной власти и связана с их организационно-распорядительной деятельностью.

Однако, в контексте рассмотрения финансового контроля и административного контроля (надзора) остается проблемной зоной установление роли и места контрольно-надзорной деятельности Банка России, которая с одной стороны безусловно является финансовым контролем (по своему объекту), но можно ли ее отнести к административному контролю (надзору), остается вопросом. Ответ на него дается в следующем параграфе (6.2) настоящего исследования. В рамках же настоящей его части автор считает необходимым остановиться еще на ряде выводов.

Необходимость создания сложной, целостной, неиерархической системы государственного контроля продиктована тем, что за счет устранения дублирования можно добиться, во-первых, снижения затрат на реализацию организационно-контрольной функции, во-вторых, обеспечения бесперебойного поступления (обмена) необходимой информации, особенно между независимыми друг от друга контрольно-надзорными органами, в-третьих, благоприятных условий осуществления единой государственной социально-экономической и финансовой политики.

Контроль, проводимый государством или по заказу государства (например, Национальный финансовый совет до завершения отчетного года принимает решение об аудите Банка России и определяет аудиторскую организацию), прежде всего, направлен на повышение эффективности социально-экономической и финансовой политики, реализуемой государством. В условиях рыночных отношений государственный контроль приобретает принципиально новый характер.

При формировании системы государственного контроля в сфере экономики и финансов необходимо, во-первых, обеспечить высокое качество реализации организационно-контрольной функции (профессиональное качество исполнителей, законность, дисциплину, техническую оснащенность), во-вторых, создать условия для объективности результатов контрольно-надзорных мероприятий (независимость от подконтрольного объекта, компетенции контрольного органа).

Создание организационно-функциональной системы связи между независимыми контрольно-надзорными органами позволит решить проблему дублирования полномочий, снизить затраты на проведение контрольных мероприятий, обеспечить целостность системы. Одной из существенных проблем остается информационный обмен между ними. В ходе анализа сущности, форм и методов осуществления административного контроля и надзора в сфере экономики и финансов установлено, что на сегодняшний день в нашей стране отсутствуют организационные условия для создания

единой базы данных в этой области, так как организационно-контрольная функция реализуется независимыми друг от друга органами разных ветвей государственной власти и местного самоуправления.

Представляется, что в рамках концепции косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений возможно создание Национальной контрольно-надзорной комиссии с включением в ее состав представителей общественных организаций и иных институтов гражданского общества. Появление такой структуры, обеспечивающей взаимодействие всех контрольно-надзорных органов и институтов гражданского общества, не нарушит законодательно установленный уровень независимости указанных органов разных ветвей власти и в то же время послужит адаптацией их ведомственных интересов единым общественным.

Детально была рассмотрена концепция «мега-регулятора на финансовых рынках» в контексте контрольно-надзорной деятельности Банка России и применительно к потенциалу концепции косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений. Был проведен своп-анализ указанной концепции. При этом в качестве ее положительных сторон выделяются: 1) возможность осуществления надзора за финансовыми конгломератами на консолидированной основе; 2) мегарегулятор может осуществлять мониторинг всей финансовой системы в целом и быстрее обеспечивать адекватную реакцию; 3) появляется возможность выработки унифицированного подхода к различным типам финансовых институтов, что позволяет снизить возможности регулятивного арбитража; 4) концентрация информации и полномочий по регулированию в одном регуляторе позволяет применять адресный надзор, учитывающий специфику слаборазвитых секторов; 5) экономия масштаба, выражающаяся в том, что одну структуру дешевле содержать, чем несколько. К возможно проблемным сторонам анализируемой концепции следует отнести: 1) низкая эффективность реализации контрольно-надзорных полномочий в переходный период; 2) опасность снижения эффективности указанной деятельности в

связи с уменьшением внимания к конкретным секторам экономики и финансов; 3) негибкость регулирования, риск бюрократизации организационно-распорядительных и организационно контрольных процессов; 4) негативная оценка иностранными инвесторами рассматриваемой концепции в связи с отсутствием соответствующего зарубежного опыта; 5) необоснованный перенос бремени финансового обеспечения данной деятельности с государственного бюджета на Центральный банк РФ, что может повлечь недостаток у последнего финансовых ресурсов на реализацию своих конституционных функций; 6) очевидный конфликт интересов Банка России как эмиссионного банка и мега-регулятора; 7) функциональный конфликт; 8) риск того, что мега-регулятор в силу объективных причин не сможет обеспечить равную юридическую защиту всем участникам финансовых рынков.

Автор не относит к себя ни к сторонникам, ни к противникам концепции «мега-регулятора на финансовых рынках», однако, обоснованно считает, что само появление и принятая форма реализации данной концепции служит подтверждением того тезиса, что Банк России является государственным органом, реализующим организационно-распорядительные и контрольно-надзорные полномочия. Ни ее сторонники, ни ее противники в своей аргументации не опровергают данный взгляд на роль и место Банка России в государственном аппарате. Следовательно, он является одним из ключевых звеньев в механизме государственного управления в сфере экономики и финансов.

При реализации концепции «мега-регулятора …», в первую очередь в части реализации контрольно-надзорных полномочий Банка России, необходимо иметь в виду, что данный государственный орган выступает в первую очередь в качестве аппарата государственного управления в финансовой сфере. Волеобразование и волеизъявление в ней должно осуществляться на основе обоснованного в настоящем исследовании метода косвенного (опосредованного) административно-правового воздействия.

Только такой подход обеспечит наиболее полное выражение положительных сторон рассматриваемой концепции и нивелирование отрицательных.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Правовые акты, в том числе зарубежные и утратившие силу

Конституция Российской Федерации и федеральные конституционные законы:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 4. Ст. 445;
2. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712;
3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1;

акты международного права:

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1995. № 67;
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04 ноября 1950 года) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
3. Международный Пакт от 16 декабря 1966 года «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.
4. Окинавская Хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 года // [электронный ресурс]: http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%206/I/hartia.pdf. Дата обращения: 29 октября 2013 года.

федеральные законы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824;
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340;
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301;
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012;
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532;
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4921;
10. Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790;
11. Федеральный закон от 06 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344;
12. Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15;
13. Федеральный закон от 02 июля 2010 года № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3435;
14. Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3642;

15. Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190;
16. Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097;
17. Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 4;
18. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и статьи 1 и 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4188;
19. Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019;
20. Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1;
21. Федеральный закон от 31 мая 2001 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102;
22. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.
23. Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
24. Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873
25. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6228.

26. Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
27. Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 41. Ст. 4802.
28. Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть 1). Ст. 4084.
29. Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. №34. Ст. 3426.
30. Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2011. № 27. С. 3872.
31. Федеральный закон от 03 июня 2009 года № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2758.
32. Федеральный закон от 07 февраля 2011 года № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904.
33. Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть 1). Ст. 4067.
34. Закон Российской Федерации от 02 декабря 1990 года «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 05.02.96. № 6. Ст. 492;
35. Федеральный закон от 20 июля 1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871;
36. Федеральный закон от 5 июня 1996 г. №62-ФЗ «О перечислении

прибыли Центрального банка Российской Федерации в федеральный бюджет» // СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2812;

37. Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649;
38. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3825;
39. Федеральный закон от 29 декабря 1998 г. № 192-ФЗ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 1;
40. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 155-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3488;
41. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005;
42. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492;
43. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты о налогах» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3341;
44. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790;
45. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ.

2003. № 52. Ст. 5029;

46. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859;
47. Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 23 декабря 2003 г. № 185-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2003. № 52 (ч.1). Ст. 5037;
48. Федеральный закон от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2711;
49. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283;

акты Президента Российской Федерации:

1. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754;
2. Указ Президента РФ от 03 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756;
3. Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий», (в ред. от 23.07.2001) // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2132.; 2001. № 31. Ст. 3235;
4. Указ Президента РФ от 25 мая 1998 года № 586 «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407;
5. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 года № 1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №

42. Ст. 5011;

6. Указ Президента РФ от 15 марта 2000 года № 511 «О классификаторе правовых актов», с изм. и доп. // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1260.; 2002. № 40. Ст. 3905.; 2004. № 37. Ст. 3712;
7. Указ Президента РФ от 28 мая 2004 года № 699 «Об утверждении положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2147;
8. Указ Президента РФ от 13 августа 2004. № 1074 «Вопросы государственной фельдъегерской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 33. Ст. 3437;
9. Указ Президента РФ от 13 сентября 2004 года № 1168 «О министерстве регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 38. Ст. 3775;
10. Указ Президента РФ от 21 июня 2004 года № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2650;
11. Указ Президента РФ от 13 июня 2012 года № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3314;
12. Указ Президента Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 662 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025;
13. Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. №24 «О концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170;
14. Указ Президента РФ от 20августа 2004 года № 1086 «Об утверждении положения об Экспертном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3542;

15. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. № 282, 13.12.2013;

акты федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов:

1. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 года № 329 (ред. от 26.08.2013) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258;
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1478;
3. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, одобрена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 года № 249 // Российская газета. 2004. 1 июня;
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации. Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313;
5. Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 года № 278 // Российская газета. 2004. 17 июня;
6. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 года № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 40. Ст. 3961;
7. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2005. 25 янв.;

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908;
9. Постановление Правительства РФ от 01 февраля 2007 года № 63 «Об утверждении Правил размещения средств пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и контроля за их размещением» // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 769;
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180;
11. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010)», утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2002 года № 65 // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531;
12. Инструкция Банка России от 01.12.2003 № 108-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» // Вестник Банка России. 2003. № 67;
13. Инструкция Банка России от 02 апреля 2010 года № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» // Вестник Банка России. 2010.№ 23;
14. Информация Банка России от 8 апреля 2014 года «Вопросы и ответы по деятельности некредитных финансовых организаций» // Официальный сайт Банка России [электронный ресурс]: http://www.cbr.ru/. Дата обращения: 11 мая 2014 года;
15. Приказ Минфина РФ от 6 июня 2011 № 67н «Об утверждении Типового положения об Управлении Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации» // Российская газета, 2011, № 210, 21 сент.;
16. Инструкция Банка России от 16 января 2004 года № 110-И «Об обязательных нормативах банков» // Вестник Банка России. 2004. №

11;

материалы судебно-арбитражной практики:

1. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948;

акты, утратившие силу:

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 года // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617;
2. Закон Российской Федерации от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593;
3. Заявление Совета Республик Верховного Совета СССР от 3 декабря 1991 г. № 127-Н // ВВС СССР. 1991. № 50. Ст. 1414;
4. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 10 марта. № 56;
5. Федеральный закон «О Счетной палате РФ» от 11 января 1995 года № 4 ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167;
6. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3422;
7. Указ Президента РФ от 30. 09. 1992 года № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // СЗ РФ. 1992. № 14. Ст.1091;
8. Указ Президента Российской Федерации от 21 ноября 1995 года № 1163 «О первоочередных мерах по усилению системы валютного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4654;
9. Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1998 года № 1635 «О Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6393;
10. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»

// СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945;

11. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1993 года № 791 «О социально-экономическом положении Российской Федерации и мерах по его стабилизации» // САПП РФ. 1993. № 34. Ст. 3267;
12. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 года № 1251 «О федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 2. Ст. 121.;
13. Порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств бюджета развития Российской Федерации, утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 года № 1470 // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 345;
14. Постановление Правительства РФ от 09 апреля 2004 № 206 «Вопросы Федеральной службы по финансовым рынкам» // Российская газета, № 77, 14.04.2004;
15. Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 1992 года № 1513-р «О правительственных мерах, направленных на оказание содействия субъектам РФ в осуществлении ими международных и внешнеэкономических связей» // САПП РФ. 1992. № 8. Ст. 567;
16. Устав Государственного Банка СССР утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 29 октября 1960 года // СП СССР. 1960. № 18;

иностранные правовые акты:

1. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. Раздел XI // Конституции государств Европы: В 3 т. М., 2001. Т. 3. 671 с.;
2. Закон о банках и банковской деятельности в странах СНГ. М.: «Де-Юре», 1995. 503 с.;

Научная и учебная литература

Диссертации и авторефераты диссертаций:

1. *Ашмарина Е.М.* Финансово-правовые аспекты учетных систем

Российской Федерации: Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. 391 с.;

2. *Басова А.В.* Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: Дис. ... к.ю.н. М., 2008. 156 с.;
3. *Бублик В.А.* Публично- и частноправовые начала в гражданско-правовом регулировании внешнеэкономической деятельности: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург. 2000. 48 с.;
4. *Гейвандов Я.А.* Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации: теоретический и организационно-правовой анализ: Дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 1997. 401 с.;
5. *Герасимов А.А.* Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций: Дис. ... к.ю.н. М., 2011. 161 с.;
6. *Гимаев И.Р.* Становление и развитие государственной и муниципальной службы в Российской Федерации: теоретическое и конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2005. 48 с.;
7. *Горбунова О.Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1996. 48 с.;
8. *Гриценко Е.В.* Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. 24 с.;
9. ***Гукасян Р.Е.*** Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве: Автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 1971. 48 с.;
10. *Гурин А.И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 24 с.;
11. *Евсеев П.И.* Бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы становления и развития: Автореф. дис. ... канд.

юрид. наук. М., 2005. 24 с.;

12. *Емельянов А.А.* Гражданское общество: исторические корни и сущность, перспективы развития: Дис. ... канд. филос. наук. М, 1993. 24 с.;
13. *Емельянов А.С.* Реализация охранительной функции финансового права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 48 с.;
14. *Зайцева Т.А.* Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. 2001. 134 с.;
15. *Знаменщиков Р.В.* Принципы Федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид наук. Тюмень, 2003. 24 с.;
16. *Иоффе О.С.* Ответственность по советскому гражданскому праву: Дисс. … д-ра юрид. наук. Л., 1955. 501 с.;
17. *Ишеков К.А.* Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук Саратов, 2004. 24 с.;
18. *Казимирчук В. П.* Социальное действие права в условиях развитого социализма: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977. 448 с.;
19. *Кайль А.Н.* Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов власти (на примере края, области): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 24 с.;
20. *Калюжный Н.Н.* Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 164 с.;
21. *Капитанец Ю.В.* Правовые основы и организация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправлени: Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 24 с.;

22. *Капитонов С.А.* Правообеспечительный потенциал милиции: вопросы теории, методологии и организации. Дисс. … д-ра юрид. наук. М., 2003. 348 с.;

23. *Ковалева Н.Н.* Административно-правовой статус предприятий. Дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 146 с.;

24. *Коваль Л.В.*Административно-правовое деликтное отношение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979. 24 с.;

25. *Козырин А.Н.* Правовое регулирование таможенно-тарифного механизм: Сравнительно-правовое исследование: Дис. … д-ра юрид. наук. М., 1994. 371 с.;

26. *Лазарев И.М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 24 с.;

27. *Макосейчук Т.М.* Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 24 с.;

28. *Мамонов В.В.* Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2004. 48 с.;

29. *Матненко А.С.* Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: Автореф. дис. … докт. юрид. наук. Омск, 2009. 48 с.

30. *Матюхин А.А.* Государство в сфере права: институциональный подход: Автореф. дис. … док. юрид. наук. М.: 2001. 48 с.;

31. *Медведев В.Н.* Система исполнительной власти в Российской Федерации: правовые аспекты обеспечения принципа единства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.;

32. *Минасян С.П.* Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования:

Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 24 с.;

33. *Миронов В.Ю.* Финансово-правовые основы банковского регулирования: Дис. … канд. юрид. наук. 2005. 201 с.;
34. *Назаров П.С.* Правопорядок в условиях формирования правового государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 24 с.;
35. *Нифанов А.Н.* Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. 24 с.;
36. *Ошкин А.Н.* Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 24 с.;
37. *Панова И.В.* Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук Екатеринбург. 2000. 48 с.;
38. *Перфильев А.В.* Регулирование как функция государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2004. 24 с.;
39. *Полянский И.А.* Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития Российской Федерации: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2002. 48 с.;
40. *Плешивцев И.Н.* Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 24 с.;
41. *Попова Т. А.* Правовое регулирование обязательного аудита в Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. 157 с.
42. *Пуздрач Ю.В.* Становление конституционализма в России (теоретический и исторический аспекты развития российской государственности): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 48 с.;
43. *Сатонина К.А.* Публичное и частное право: Вопросы теории и практики: Становление и развитие в условиях правовой системы Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. Уфа, 2005. 178 с.;

44. *Сапун В.А.* Теория правовых средств и механизмов реализации права: Дис. … док. юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. 321 с.;
45. *Саттарова Н.А.* Принуждение в финансовом праве: Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006. 496 с.
46. *Силинов Н.М.* Федерализм в зарубежных странах: конституционно-правовые и политические технологии: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. 48 с.;
47. *Солнцев К.Н.* Теория и практика реализации общих положений КоАП России органами административной юрисдикции: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. 24 с.;
48. *Столмаков А.И.* Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. 24.;
49. *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы современного правоведения: Дис. … д-ра юрид. наук. Екатренбург, 2002. 412 с.;
50. *Черняк Б.А.* Законность в организации и деятельности органов государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. 24 с.;
51. *Худяков А.И.* Правовые формы финансовой деятельности государства: Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. Алмата, 1996. 48 с.;
52. *Шварц Л.В.* Соотношение общефедерального и регионального законодательства : вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 24 с.;
53. *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2005. 48 с.;
54. *Яковлев А.В.* Институциональный подход в юридической теории государства: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М.: 2009. 24 с.;

монографии, иные научные и учебные публикации, электронные ресурсы, в том числе на иностранных языках:

1. *Абрамчик Л.Я.* Налоговое администрирование в системе финансового контроля // Финансовое право. 2005. № 6. С. 39 – 43;
2. *Абушенко В.Л.* Личность // Новейший философский словарь / Сост. *А.А. Грицанов*. Мн., 1998. С. 297.
3. *Агарков М.М.* Основы банковского права. Учение о ценных бумагах. М., 1994 . 485 с.;
4. *Адамбекова А.А.* Центральный банк страны как мегарегулятор финансового рынка // Деньги и кредит. 2012. № 10. С. 68 – 71;
5. Административное право из курса правоведения по Народной энциклопедии изд.1911 г. Полутом 2. Общественно-юридические науки // Alpravo.Ru. [электронный ресурс]. Дата обращения: 29 декабря 2013 года.
6. Административное право России. Общая часть: Учеб. / Под ред. *П.И. Кононова*. М., 2006. С. 168; и др.
7. Административное право. М., 2008. 508 с.;
8. Административное право: Учебник / Под ред. *Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова*. М., 1999. С. 433.
9. Административное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп / Под ред. *Л.Л. Попова*. М., 2005. С. 412.
10. Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. *А.Н. Козырина*. // СПС «Гарант». 2009;
11. *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. 172 с.;
12. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. 291 с.;
13. *Алексеев С.С.* О составе гражданского правонарушения // Правоведение. 1958. № 1. С. 23 – 28;
14. *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. М., 1982. 502 с.;

15. *Алексеев С.С.* Общетеоретические принципы исследования структуры права // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 12 – 31;

16. *Алексеев С.С.* Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. 422 с.;

17. *Алексеев С.С.* Право. Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. 597 с.;

18. *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Сов. государство и право. 1987. № 6. С. 12 – 17;

19. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: В 2-х томах. Свердловск. 1972. 408 + 423 с.;

20. *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. 202 с.;

21. *Алексеев С.С.* Теория права. Харьков, 1993. 191 с.;

22. *Алексей Тимофеев* о мегарегуляторе финансового рынка / [электронный ресурс]. URL: http://www.youtube.com/watch?v=M-rh1sheHdE. Дата обращения: 1 мая 2014 года;

23. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. 821 с.;

24. *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право РФ. М., 1994. Ч. 1. 571 с.;

25. *Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А.* Административное право Российской Федерации. Ч. II. Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. Учебник. М., 1995. 479 с.;

26. *Антонович В.Я.* Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев, 1890. 607 с.;

27. *Аржанов М.* Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права // Советское государство и право. 1940. № 8-9. С. 12 – 22;

28. *Аристотель*. Афинская политика. М. 1936. 211 с.;

29. *Асадов А.М., Драхенберг Т.В.* К вопросу о телеологическом критерии дифференциации системы российского права // Проблемы права. 2012. № 2. С. 171 – 180;

30. *Аузан А.А., Крючкова П.В.* (ред). Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М., 2002. 118 с.;

31. *Аузан А.А., Крючкова П.В.* Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования // Вопросы экономики. 2001. №5. С.73-88.;

32. *Ахметьянова З.А.* Вещное право: Учебник. М., 2011. 307 с.;

33. Банковское дело / Под ред. *Ю.А. Бабичева*. М., 1993. 367 с.;

34. *Баренбойм П. Д.* Правовое государство как партнер гражданского общества: К 150-летию опубликования концепции «Государство как произведение искусства» // Законодательство и экономика. 2010. № 9. С. 31 - 38;

35. *Баршюв НА.* Имущественные потребности и гражданское право. Саратов, 1987. 202 с.;

36. *Батдиев А.Ф.* Особенности правового статуса Банка России как государственного учреждения // Финансовое право. 2004. № 5. С. 18 – 22;

37. *Батыров М.В.* Правовые механизмы регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2011. № 2. С. 51 - 59;

38. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. 398 с.;

39. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность. М., 1999. 112 с.;

40. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 2000. 417 с.;

41. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник. М., 2009. 458 с.;

42. *Бахрах Д.Н.* Административное право. Екатеринбург, 1996. 387 с.;

43. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник. М., 1993. 365 с.;

44. *Бахрах Д.Н.* Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3. С. 14 – 21;
45. *Бахрах Д.Н.* О предмете административного права России // Государство и право. 2003. № 10. С. 31 – 38.
46. *Бахрах Д.Н.* Управленческий цикл. // Правоведение. 1976. № 2. С. 44 – 53.
47. *Бахрах Д.Н., Осинцев Д.В.* Правовой режим разрешительной системы: Собр. научн. тр. Вып. 2. Екатеринбург, 1995. 211 с.;
48. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право. М., 2004. 562 с.;
49. *Белицкая А.* Перспективы развития законодательства о государственно-частном партнерстве // Хозяйство и право. 2010. № 6. С. 106 – 112;
50. *Бельский К.С.* Полицейское право / Под ред. *А.В. Куракина*. М., 2004. 273 с.;
51. *Бельский К.С.* Финансовое право. М.: Юристъ, 1994. 278 с;
52. *Бельский К.С.* Финансовое право: Учебник / Под ред. *О.Н. Горбуновой*. М., 2002. 402 с.;
53. *Берталанфи Л. фон.* Общая теория систем – обзор проблем и результатов // Системные исследования: Ежегодник. М., 1969. С. 30 – 54;
54. *Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Б.Г.* Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии, 1978, №8. С. 12 – 34;
55. *Блюнчли И.К.* Общее государственное право. В 2-Х Т. М., 1865 – 66. 723 + 511 с.;
56. *Богданов А.А.* Краткий курс экономической науки. М., 2007. 264 с.;
57. Большой юридический словарь: Онлайн / [электронный ресурс]: http://law-enc.net/word/nadzor-3547.html. Дата обращения: 30 декабря 2013 года.

58. *Братусь С.Н., Гулиев В.Е., Денисов А.И., Казимирчук В.П.,* и др. Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия / Ред. кол.: *Гулиев В.Е., Манов Г.Н.* (Отв. ред.), *Фарберов Н.П., Халфина Р.О.* М., 1970. 622 с.;
59. ***Бутнев В.В.*** Охраняемый законом интерес: понятие и механизм защиты // Вопросы теории охраняемых законом интересов. Ярославль, 1990. С. 9 – 16;
60. В России вводятся «плановые» пятилетки // Известия от 7 июля 2014 года;
61. *Василенков П.Т.* Органы советского государства и их система на современном этапе. М., 1967. 276 с.;
62. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма / опуб. в: *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. 589 с.;
63. *Векленко С.В.* Интеллектуально-волевое содержание умышленной вины // Российский юридический журнал. 2001. № 4. С. 31 – 39;
64. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права. М., 1996. 488 с.;
65. *Венгеров А.В.* Теория государства и права. М., 2000. 492.;
66. *Венедиктов А.В.* О государственных юридических лицах // Вестник ЛГУ. 1955. № 3. С. 80 – 87;
67. *Вернер З.* Евреи и хозяйственная жизнь / опуб. в: *Вернер З.* Буржуа. Евреи и хозяйственная жизнь. М., 2004. 624 с.;
68. *Вишняков В.Г.* Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5 – 17.
69. *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор русского права. Ростов-на-Дону., 1995. 601 с.;
70. *Власенко А.* Формирование механизмов правового регулирования и охраны объектов авторского права в сети «интернет» // Право и жизнь. 2009. № 9. С. 23 - 28;
71. *Власенко Н.А.* Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 40 – 51;

72. Возможности федеральных инвестиций через ГЧП: Сборник нормативных актов по ГЧП в Российской Федерации. М., 2009. 453 с.;
73. Временник *Ивана Тимофеева*. М-Л. 1951. 121 с.;
74. *Гавальда К., Стуфле Ж.* Банковское право. М., 1996. 376 с.;
75. *Гадамер Х.Г.* Истина и метод: Основы филос. герменевтики. М., 1988. 704с.;
76. *Галицкий Д.Г.* и др. Административные барьеры в экономике Пермской области. М., 2001. 116 с.;
77. *Гарегин Тосунян* – интервью / [электронный ресурс]. URL: http:// http://www.youtube.com/watch?v=khLn-RyK_TU . Дата обращения: 1 мая 2014 года
78. *Гарридо М.Х.Г.* Римское частное право: Казусы, иски, институты. М., 2005. 812 с.;
79. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М., 1990. 521 с.;
80. *Гедеман Ю.В.* Основные черты хозяйственного права: Трансформация понятия собственности. Харьков, 1924. 30 с.;
81. *Гейсст Ч.Р.* Истории Уолл-Стрит. М., 2001. 547 с.;
82. *Герье В. И.* Лейбниц и его век: Отношения Лейбница к России и Петру Великому. СПб., 2008. 341 с.;
83. *Гоббс Т.* Философские основания учения о гражданине. Мн., 2001. 304 с.;
84. Государственный контроль малого бизнеса и правовое регулирование защиты прав предпринимателей. М., 2002. 109 с.;
85. *Градовский А.Д.* История местного управления в России. Том I. Спб., 1868;
86. Гражданское право: учеб.: в 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. *С.А. Степанова*. М., 2010. 561 с.;
87. Гражданское право: Учебник: в 4-х томах / под ред. *Е.А. Суханова*. М., 2008. Т. 1. 531 с.;
88. *Грачева Е.Ю.* Основные тенденции развития государственного

финансового контроля в Российской Федерации // Правоведение. 2002. №5. С.73 – 74.

89. *Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г.* Финансовое право России. М., 1995 . 167 с.;

90. *Гриб В.В.* Общественные советы (палаты) как ключевой институт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества // Юрист. 2010. № 12. С. 57 - 59.

91. ***Грибанов В.П.*** Осуществление и защита гражданских прав. М., 2001. 301 с.;

92. *Громова О.* К вопросу о формировании комплексных отраслей права / [электронный ресурс]: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbdfmadadm/http://www.tstu.ru/education/elib/pdf/st/2007/gromova.pdf. Дата обращения: 11 декабря 2013 года;

93. *Грудцына Л.Ю., Петров С.М.* Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противоречие // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 23 – 32;

94. *Гумплович Л.* Общее учение о государстве. СПб., 1910. 441 с.;

95. ***Гурвич М.А.*** Гражданские правоотношения и процессуальные действия // Труды ВЮЗИ. М., 1965. Т. 3. С. 81 – 88;

96. *Гуревич И.С.* Очерки советского банковского права. М., 1959 . 98 с.;

97. *Гурьев А.Н.* Очерки развития кредитных учреждений в России. СПб., 1904. 118 с.;

98. *Гуссерль Э.* Кризис европейских наук и трансцендентальная феноменология: Введение в феноменологическую философию. СПб., 2005. 401 с.;

99. *Гэлбрейт Джеймс К.* Какова американская модель на самом деле? Мягкие бюджеты и кейнсианская деволюция // Логос. 2003. № 2. С. 13 – 30.

100. *Дайле А*. Практика контроллинга. М., 2003. 351 с.;

101. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. М.,

1979. Т. 2. 881 с.;

102. *Данилевский Н.Я.* Россия и Европа. М., 1991. 603 с.;

103. *Данилов Ю.* Остановить монстра // Эксперт. 2012. № 46. С. 62–66;

104. Девальвация валюты в Казахстане / [электронный ресурс]: http://ria.ru/trend/_devaluation_tenge_11022014/. Дата обращения: 13 февраля 2014 года.

105. *Демин А.В.* Специализированные нормы в механизме налогово-правового регулирования // Налоги. 2010. № 43;

106. *Джавахишвили Н.И.* Характеристика экономического развития и банковской системы Грузии // Банковское дело.1997. №1. С. 54 – 59;

107. *Джандосов У.А.* Днежно-кредитная политика и экономическое развитие Казахстана // Банковское дело.1997. №1. С. 47 – 53;

108. *Дженкс Э.* Английское право. М., 1947. 211 с.;

109. *Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В.* Административное право: Учебник. М., 2009. 671 с.;

110. *Долан Э.Дж. ,Кемпбелл К.Д., Кемпбелл Р.Дж.* Деньги, банковское дело, денежно-кредитная политика. М., СПб., 1993. 446 с.;

111. *Дробозина Л. А.* Общая теория финансов. М., 1995. 582 с.;

112. *Емельянов А.С.* Административно-правовая доктрина, идеи либерализма и развитие государственности в России // Политика и общество. 2012. № 12 С. 1236 – 1244;

113. *Ерпылева Н.Ю.* Структура механизма валютного регулирования: правовые основы // Юридическая работа в кредитной организации. 2011. № 3. С. 28 – 29;

114. *Ершова И.В.* Предпринимательское право: неравнодушный взгляд // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 2. С. 3 – 12;

115. *Ефимова Л.Г.* Банковское право. М.,1994. 302 с.;

116. *Жариков Ю.С.* Уголовно-правовое регулирование и механизм его реализации. М., 2009. 307 с.;

117. *Жданов А.А.* Финансовое право РФ. 2-е изд. М., 1995. 198 с.;

118. *Жилин Г.А.* Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: Монография. М., 2010. 702 с.;

119. *Запольский С.В.* Глобализация экономики: финансово-правовой аспект // Финансовое право. 2011. № 11. С. 2 – 6.

120. *Захаров А.Н., Овакимян М.С.* Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства в решении экономических задач России (на примере Франции) // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 6. С. 12 – 24; и

121. ***Здравомыслов А.Г.*** Интерес // Философский энциклопедический словарь. М., 1982. С. 213 – 214.

122. *Здравомыслов А.Г.* Методология и процедура социологических исследований. М., 1969. 301 с.;

123. *Зенин С.С.* Публичные слушания в истории развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 32 - 36.

124. *Зинатуллин З.З.* Понятие и структура механизма уголовно-процессуального регулирования // Проблемы противодействия преступности в современных условиях. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. *З.Д. Еникеева*. Часть 2. Уфа, 2003. 285 с.;

125. *Зинченко С.А.* Юридические факты в механизме правового регулирования. М., 2007. 301 с.;

126. Золотой стандарт: История. Теория. Политика. Челябинск, 2011. X + 564 с.;

127. *Игнатюк Н.А.* Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика. 2006. № 8. С. 40 – 47;

128. *Иеринг Р.* Борьба за право. М. 1991. 174 с.;

129. *Ильясов С.* Совершенствование правового обеспечения реструктуризации банковской системы // Хозяйство и право. 2001. №1. С. 72 – 79 ;

130. Институции *Гая* / Серия «Памятники римского права». М.,1997. 608 с.;

131. Институции *Юстиниана* / Серия «Памятники римского права». М., 1998. 400 с.;

132. *Иоффе О.С.* Вина и ответственность по советскому праву // Советское государства и право. 1972. № 9. С. 18 – 26.;

133. *Иоффе О.С.* Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. 777 с.;

134. *Иоффе О.С.* Понятие и система хозяйственного законодательства. М., 1971. 222 с.;

135. *Иоффе О.С.*, *Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М., 1961. 507 с.;

136. *Исаев Д.Б.* Роль Центрального банка в организации и функционировании платежной системы // Деньги и кредит. 1996. №2. С. 40 – 45;

137. Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. *А.Ф. Ноздрачева, Ю.А.Тихомирова*. М., 1999. 201 с.;

138. Исполнительная власть: организация и взаимодействие / Отв. ред. *Ю.А.Тихомиров*. М., 2000. 390 с;

139. *Казимирчук В.П.* Социальный механизм действия права // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. Информационное письмо. М., 1970, № 25. С. 31 – 42;

140. *Кант И.* Метафизика нравов / опуб. в: Соч.: в 6 тт. Т. 4 ч.2. М. 1965. 502 с.;

141. *Карамзин Н.М.* История государства Российского. М., 2011. 1280 с.;

142. *Карбонье Ж.* Юридическая социология. М. 1986. 493 с.;

143. *Касьянов В.В , Нечипуренко В.Н.* Социология права. М, 2001. 453 с.;

144. *Кашанина Т.В.* Корпоративное право: Учебник. М., 2006. 322 с.;

145. *Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег. М., 2012. 352 с.

146. *Керимов Д.А.* Методология права. М., 2000. 628 с.;

147. *Кечекьян С.Ф.* Правоотношение в социалистическом обществе. М., 1958. 351 с.;

148. *Ким А.И.* Орган советского государства как первичная ячейка общества // Актуальные проблемы государства и права / Под ред. *А.И. Кима, В.Н. Щеголева, А.Л. Ременсона, В.Д. Филимонова*. Томск, 1977. С. 3-8.

149. *Кирин А.В.* О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 51 – 56;

150. *Кистяковский Б.А.* Очерки по методологии социальных наук и права //Анатомия истории. История русской правовой мысли / Отв. ред. *С.А. Пяткина*. М., 1998. С. 24 – 51;

151. *Ключевский О.В.* Русская история. Полный курс лекций: в 5 ч. М. 1993;

152. ***Кляус Н.В.*** Теоретические направления понимания законного интереса // Вестник Омского университета. 2003. № 3. С. 131 – 137;

153. *Козлов В.А., Суслов Ю.А.* Конкртено-социологические исследования в области права. Л., 1981. 271 с.;

154. *Козлов Ю.А.* Орган государственного управления. М., 1960. 165 с.;

155. *Козлов Ю.М.* Административное право. М., 2001. 428 с.;

156. *Козлов Ю.М.* Административное право. М., 2005. 502 с.;

157. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М., 1976. 191 с.

158. *Козырин А.Н.* Административное право зарубежных стран. М., 1996. 229 с.

159. *Комягин Д.Л.* Новое понятие нецелевого использования бюджетных средств // Финансы. 2004. № 10. С. 33 – 38;

160. *Комягин Д.Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 10. С. 22 – 34.

161. *Конин Н.М.* Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. 134 с.;

162. *Конин Н.М.* Административное право России. М., 2004. 257 с.;

163. *Кононов П.И.* О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 23 – 31.

164. *Константинов Ю.* Валютная политика России в аспекте экономического роста // Аналитический банковский журнал. 2001. №8(75). С. 3 – 7;

165. *Коренев А.П.* Административное право России. Ч. 1. М., 2000. 611 с.;

166. *Королева-Коноплянская Г.И.* Идеальное государство и идеальное управление в политических учениях *Платона* и *Аристотеля*. М. 1992. 274 с.;

167. Корпоративное право: Учебный курс / Отв. ред. *И.С. Шиткина*. М., 2011. XIV + 442 с.;

168. *Костомаров Н. И.* Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М.: Мысль, 1993. 608 с.;

169. *Котляров М.А.* Консолидированный надзор на финансовом рынке // Финансы. 2012. № 11. С. 59–62;

170. Краткий психологический словарь. М., 1985. 391 с.;

171. *Кропачев Н.М.* Уголовно-правовое регулирование: механизм и система. СПб., 1999. 223 с.;

172. *Крючкова П.В.* Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: Дис. ... докт. экон. наук. М., 2006. 311 с.;

173. *Кудря В.С.* Об административных процедурах урегулирования споров // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2005. № 8. С. 80 – 85;

174. *Кудрявцев В.Н.* Право и поведение. М., 1978. 189 с.;

175. *Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П.* Современная социология права. М., 1995. 312 с.;

176. *Кулагин М.И.* Избранные труды. М., 1997. 451 с.;

177. *Кулишер И.М.* История русского народного хозяйства. Челябинск 2012. XIV + 743 с.;

178. *Кулишер И.М.* История экономического быта Западной Европы: В 2-х томах. М., Челябинск, 2012. XXI + 1030 с.;

179. *Кучерявенко Н.П.* Теоретические проблемы правового регулирования налогов и сборов на Украине. Харьков, 1997. 164 с.;

180. *Лаврушкин И. О.* Банковское дело. М., 1993. 298 с.;

181. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.,1972. 298 с.;

182. *Лазарев В.В.* Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982. 201 с.;

183. *Лакатос И.* Методология исследовательских программ. М., 2003. 279 с.;

184. *Лапшин В.Н.* Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. Караганда, 1986. 198 с.;

185. *Лапшин В.Н.* Объект как элемент административных правоотношений, возникающих в деятельности органов внутренних дел / опуб. в: Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983. С. 26 – 38;

186. *Левичева И.Н.* Первые банкиры Российской империи // Деньги и

кредит. 1995. № 5. С.65 – 71;

187. *Лейст О.Э.*, Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. 211 с.;

188. *Лельчук А.Л.* Актуарный риск-менеджмент. М., 2014. 424 с.

189. *Ленин В.И.* О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики: Письмо *Д.И. Курскому* // Полное собрание сочинений. Т. 44. М., 1964. 497 с.;

190. *Лескова Ю.Г.* Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М., 2013. 384 с.

191. *Литягин Н.Н.* О некоторых аспектах государственно-частного партнерства // Российская юстиция. 2012. № 7. С. 6 – 7;

192. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / опуб. в: Соч.: в 3-х тт. Т. 3. М. 1988. 411 с.;

193. *Локотцов Ю.А., Мальцев Ю.В., Редько Н.В., Тосунян Г.А.*Операционные технологии межбанковского финансового рынка. М.: Дело, 1994. 109 с.;

194. *Лубенченко К.Д., Матюхин А.А.* О функциональном подходе к исследованию социалистического права // Методологические проблемы юридической науки: сб. науч. трудов / Под ред. *М.Н. Марченко*. М., 1985. С. 6 – 9;

195. *Макиавелли Н.* Государь. М. 1990. 121 с.;

196. ***Малько А.В.*** Основы теории законных интересов // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 62 – 68;

197. *Малько А.В.* Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3. С. 18 – 24;

198. *Малько А.В., Мазуренко А.П., Струсь К.А.* Правовая политика в сфере предпринимательства в изменяющейся России: Монография. Саратов, 2010. 210 с.;

199. Мамычев А.Ю. Теория государственной власти: прошлое и настоящее // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 1. С. 9 – 12;

200. *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии. Том 1. Книга 1. Процесс производства капитала. М., 2011. 691 с.;

201. *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии. Том 2. Книга 2. Процесс обращения капитала. М., 2011. 645 с.;

202. *Маркс К.* Экономическо-философские рукописи 1844 года и другие ранние философские работ. М., 2010. 421 с.;

203. *Маркс К., Энгельс Ф.* Манифест Коммунистической партии // Собрание сочинений. 2-е изд. Т. 4. 451 с.;

204. *Мартемьянов В.С.* Юридическая трагедия // Юридическая газета. 1992. № 1 - 2.;

205. *Матейкович М.С.* Личность и государство: от противостояния к сотрудничеству (по мотивам одной статьи *Д.Л. Златопольского*) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 20 – 27;

206. *Матиящук С.В.* Плата за жилье: механизм правового регулирования. М., 2009. 178 с.;

207. ***Матузов Н.И.*** Личность. Правда. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. 192 с.;

208. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. 129 с.;

209. *Мау В.А., Жаворонков СВ., Черный Д.С., Яновский К.Э.* Дерегулирование российской экономики. М.,. 2001. 98 с.;

210. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право: в 2-х частях (часть 1). М., 1997. 231 с.;

211. *Мелехин А.В*. Административное право Российской Федерации: Курс лекций. М., 2009. 179 с.;

212. *Мелехин А.В.* Административное право Российской Федерации: Курс лекций. М., 2009. 212 с.;

213. *Мертон Р.К.* Явные и латентные функции: Пер. с англ. // Структурно-функциональный анализ в социологии. Вып. 1. М., 1968. 291 с.;

214. *Мизес Л. фон.* Либерализм. М., 2007. 344 с.;

215. *Милюков П.Н.* Очерки по истории русской культуры. Ч. 1. М. 1992. 307 с.;

216. *Милюков П.Н.* Спорные вопросы финансовой истории Московского государства: рецензия на сочинение *А.С. Лаппо-Данилевскаго* «Организация прямого облажения в Московском государстве». Спб., 1896. 97 с.;

217. *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М., 1962. 237 с.;

218. *Мишин А.А.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М. 1984. 302 с.;

219. *Мозолин В.П.* Юридические прятки // Право и экономика. 2010. № 12. С. 31 – 32;

220. Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства. раунд 2. ЦЭФИР, 2002;

221. *Монтескье Ш.* О духе законов. М. 1988. 455 с.;

222. *Муллажанов Ф.М.* Основные направления деятельности Центрального Банка Республики Узбекистан // Банковское дело. 1997. №1. С.52 – 54;

223. *Муромцев С.А.* Определение и основное разделение права. М., 1879. 822 с.;

224. *Нардюжев Ю.Ф. , Кувшинов Е.С.* Российские банки // Банковское дело. 1994. № 6. С. 32 – 38;

225. *Неверова Н.В.* Валютный контроль в деятельности учреждений Банка России: правовое регулирование и опыт правоприменения / Под ред. *Е.В. Покачаловой*. Саратов, 2003. 97 с.;

226. *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. М., 1960. 197 с.;

227. *Немченко О.В.* Механизм правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами России // Законодательство и экономика. 2010. № 7. С. 34 - 41;

228. *Немченко О.В.* Механизм правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами России // Законодательство и экономика. 2010. № 7. С. 43 – 44;

229. *Нерсесянц В.С.* История идей правовой государственности. РАН ИГПАН. М. 1993. 34 с.;

230. *Нерсесянц В.С.* Философия права: либертано-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3. С. 3 – 15.;

231. *Нестеров А.В.* О качестве институтов государственного регулирования // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ. ИНИОН, 2007. 51 с.;

232. *Нестеров А.В.* О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 18 – 24.

233. *Нестеров А.В.* О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 20;

234. *Новоселов В.И.* Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. 217 с.;

235. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. 502 с.;

236. Общая теория государства и права. Т. 1. Теория государства / Отв. ред. *М.Н. Марченко*. М., 1998. 609 с.;

237. Общая теория государства и права: Академический курс: В 3-х томах / Отв. ред. *М.Н. Марченко*. М., 2007. Т. 2. 687 с.;

238. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1986. 722 с.;

239. *О'Коннор Дж., Макдермотт И.* Искусство системного мышления: Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем. М., 2013. 254 с.;

240. Оксфордский краткий английский словарь. Лондон, 1986. 1009 с.;

241. *Осинцев Д.В.* О формах государственного управления // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 44 – 49;

242. Официальный сайт Правительства Свердловской области / [электронный ресурс]: http://www.midural.ru/. Дата обращения: 1 июня 2014 года.

243. *Павлов И.В.* О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 11. С. 5 – 6;

244. *Павлов И.В.* О системе советского социалистического права: Тезисы доклада. М., 1958. 34 с.;

245. *Панова И.В.* Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2007. № 4. С. 3 – 5;

246. *Панова И.В.* Административное судопроизводство или административный суд? // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 20 – 27;

247. *Парсонс (Parsons) Толкотт* Общетеоретические проблемы социологии // Социология сегодня: Пер. с англ. М., 1965. С. 41 – 67.;

248. *Петражицкий Л.* Психологическое введение в теорию права. М., 1908. 218 с.;

249. *Петражицкий Л.И.* Права добросовестного владельца на доходы с точек зрения догмы и политики гражданского права. СПб., 1897. 435 с.;

250. *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности: В 2-х томах. СПб., 1909, 1910. 409 + 486 с.;

251. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. 277 с.

252. *Петров Г.И.* Сущность советского административного права. Л., 1959. 115 с.;

253. *Пирс Ч.* Избранные философские произведения. М., 2000. 611 с.;

254. *Платон*. Государство / опуб. в: *Платон*. Филеб. Государство. Тимей. Критий. М., 1999. 656 с.;

255. *Победоносцев К.П.* Великая ложь нашего времени / опуб. в: Просвещенный консерватизм: Русские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология / сост. *Д.Н. Бакун*. М., 2012. 608 с.;

256. *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. Первая часть: Вотченные права. М., 2002. 800 с.;

257. Политическая экономия. М., 1954. 698 с.;

258. *Поллард А.М., Пассейк Ж.Г., Эллис К.Х., Дейли Ж. П.* Банковское право США. М., 1992. 451 с;

259. *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Управление, гражданин, ответственность. Л., 1975. 189 с.;

260. *Попондопуло В.Ф.* Концессионное соглашение – правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2007. № 6. С. 50 – 55;

261. Правовое регулирование налогообложения в Российской Федерации: Конспект лекций по части первой Налогового кодекса Российской Федерации / Под ред. *А.Н. Козырина* // СПС «КонсультантПлюс», 2007.

262. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 66 – 77;

263. Прагматический натурализм в американской философии / сост. *П. Куртц*. М., 2003. 724 с.;

264. Предпринимательское право России: Учебник / Отв. ред. *В.С. Белых*. М., 2008. 301 с.;

265. Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд. / Отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. М., 2010. 491 с.;

266. *Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М., 1986. 517 с.;

267. Проблемы развития частного права: Сборник статей к юбилею *В.С. Ема* / отв. ред. *Е.А. Суханов, Н.В. Козлова*. М., 2011. 559 с.;

268. *Прохоров В.С., Кропачев Н.М., Тарбагаев А.Н.* Механизм уголовно-правового регулирования: Норма, правоотношение, ответственность. Красноярск, 1989. 276 с.;

269. *Пугинский Б.И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. 196 с.;

270. *Пьер Берже.* Денежный механизм. М., 1993. 443 с.;

271. Пять мнений о мегарегуляторе / [электронный ресурс]. URL: // www. banki.ru /news/daytheme/?id=4200766. Дата обращения: 12 марта 2014 года.

272. *Радько Т.Н.* Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2005. 718 с.;

273. *Райхер В.К.* Общественно-исторические типы страхования. М.-Л., 1947. 498 с.;

274. *Ревуар Ж.* Техника банковского дела: Пер. с фр. М.: Прогресс, 1993. 561 с.;

275. *Родионова В.М., Шлейников В.И.* Финансовый контроль: Учебник. М., 2002. 311 с.;

276. *Родэ Э.* Банки, биржи, валюты современного капитализма. М., 1986. 276 с.;

277. *Розин Л.М.* К вопросу об административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 149 – 157;

278. *Ролз Дж.* Право народов (лекция) // Вопросы философии. 2006. № 9. С. 59 – 91;

279. Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. ***А.Я. Сухарев***. М.: Инфра-М, 1999. 978 с.;

280. Российское предпринимательское право: Учебник. 4-е изд. / Отв. ред. *И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова.* М., 2012. 379 с.;

281. *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: Учебник для вузов. М., 2009. 564 с.;

282. *Ротбард М.* Власть и рынок: Государство и экономика. Челябинск, 2010. XII + 418;

283. *Руденко В.* Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: Сб. ст. и док. / Сост. *Е.Б. Тонкачева*, *Г.Б. Черепок*. Мн., 2009. С. 160 – 169;

284. *Руссо Ж.-Ж.* О причинах неравенства. СПб., 1907. 301 с.;

285. *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре., М., 1938. 179 с.;

286. *Рэнд А.* Капитализм: Неизвестный идеал. М., 2011. 422 с.;

287. *Савиньи фон К.Ф.* Обязательственное право. М., 1876. XXXV + 579 с.;

288. *Сазонов В.Е.* Особенности правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Дании // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 70 – 72;

289. *Сазонов В.Е.* Особенности правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Австралии // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 65 – 68;

290. *Сакович В.А.* Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы,

кассового порядка и устройства государственной отчетности. СПб., 1898. Ч.1. 564 с.;

291. *Сандевуар П.* Введение в право. М., 1994. 211 с.;

292. *Сантаяна Д.* Характер и мировоззрение американцев. М., 2003. 478 с.;

293. *Саттарова Н.А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. 2014. № 1. С. 11 – 19.

294. *Саттарова Н.А.* Правовые средства регулирования инфляции // Финансовое право. 2013. № 2. С. 20 – 27;

295. *Саттарова Н.А., Гараев И.Г.* Особенности правового положения коллективных субъектов финансового права // Финансовое право. 2010. № 6. С. 18 – 24;

296. ***Свердлык Г.А.*** Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Свердловск, 1980. 277 с.;

297. *Севрук В.Т.* Банковский маркетинг. М. 1994. 276 с.;

298. *Семенов Ю.И.* Политарный («азиатский») способ производства: сущность и место в истории человечества и России. Философско-исторический очерк. М., 2014. 382 с.;

299. *Сергеевич В.И.* Древности русского права: в 3-х т. М., 2007. 699 + 701 + 662 с.;

300. Система советского права и перспективы ее развития: Круглый стол журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 3 – 18;

301. Советское административное право / Под ред. *П.Т. Василенкова*. М., 1981. С. 3 - 4.

302. Советское административное право. М., 1978. 398 с.;

303. Советское административное право. М., 1990. 397 с.;

304. Советское гражданское право: Учебник: Том 1 / под ред. *Д.М. Генкина*. М., 1950. 562 с.;

305. Советское финансовое право / Отв. ред. *Г.С. Гуревич.* М., 1985. 198 с.;

306. Советское финансовое право // Под ред. *В.В. Бесчеревных, С.Д. Ципкина*. М.: Юр. лит., 1974. 341 с.;

307. *Соколова О.С., Соколова Е.Д.* Информационно-аналитическое обеспечение оптимизации экономического администрирования в муниципалитете Копенгагена // Законодательство и экономика. 2009. № 12. С. 39 – 44;

308. *Соловьёв С.М.* История России с древнейших времён: в 6 кн. СПб., 1962;

309. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное отношение. Л., 1968. 202 с.

310. *Спенсер Г.* Основание социологии. СПб., 1908. 682 с.;

311. *Старилов Ю.Н.* Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 20 – 29;

312. *Старосьцяк Е.* Правовые формы административной деятельности. М., 1959. 231 с.;

313. Страховой надзор // Страховой бизнес: Словарь-справочник / Сост. *Р.Т.Юлдашев*. М., 2005. С. 349.

314. *Стуфле Ж.* Банковское право. М., 1996 . 352 с.;

315. *Сюкияйнен Л.Р.* Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1986. 376 с.;

316. *Тагиев А.С.* Законность как принцип механизма правового регулирования экономики // Гражданин и право. 2001. № 9. С. 31 – 38;

317. *Тайлор Э.Б.* Первобытная культура. М., 1989. 402 с.;

318. *Телия Ю.* Разработан проект Закона о государственно-частном партнерстве // СПС КонсультантПлюс. 2012;

319. Теория государства и права / Под ред. *В.М. Корельского* и *В.Д. Перевалова*. М., 2001. 443 с.;

320. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. *Н.И. Матузова, А.В. Малько*. М., 2001. 581 с.;

321. Теория государства и права. М., 1983. 772 с.;

322. *Тихомиров Л.А.* Единоличная власть как принцип государственного строения. М. 1993. 192 с.;

323. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. 704 с.;

324. *Тихомиров Ю.А.* Власть и общество: единство и разделение // Советское государство и право. № 2. 1990. С. 18 – 32;

325. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. 496 с.;

326. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. №10. С. 27 – 42;

327. *Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д.* Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 25 – 36;

328. *Тойнби А.* Дж. Цивилизация перед судом истории. СПб., 1995. 817 с.;

329. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. *Ушакова Д. Н.* М., 1947. Т 2. 786 с.;

330. *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л., 1959. 92 с.;

331. *Толстой Ю.К.* О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. 1957. № 1. С. 38 – 52;

332. *Тосунян Г.А.* Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. С.49 – 60;

333. *Тосунян Г.А.* Банковское саморегулирование: Монография. М., 2006. 276 с.;

334. *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М.* Банковское право Российской Федерации: Общая часть. М., 2003. 411 с.;

335. *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права. СПб., 1998. 771 с.;

336. *Тулмин С.* Концептуальные революции в науке / опуб. в: Структура и развитие науки: Из Бостонских исследований по философии науки. М., 1978. 731 с.;

337. *Тупов Б.С.* Дореформенные банки России // Банковское дело. 1995. № 8. С. 31 – 39;

338. *Туроу Л.* Будущее капитализма. М., 2009. 327 с.;

339. *Тусунян Г.А.* Опыт, практика и правовое регулирование банковских систем России, Германии, Франции, США. М., 1994. 511 с.;

340. *Улюкаев А.В.* Новые вызовы денежно-кредитной политики // Деньги и кредит. 2012. № 11. С. 3 – 5;

341. *Усоскин В.Н.* Современный коммерческий банк: управление и операции. М., 1993. 142 с.;

342. *Фадеев И.Л.* Концепция власти на Ближнем Востоке. Средние Века и Новое Время. М. 1993. 271 с.;

343. *Факуяма Ф.* Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2006. 402 с.;

344. *Фаткуллин Ф.Н.* Проблемы теории государства и права. Курс лекций. Казань, 1987. 231 с.;

345. *Фатьянов А.А.* К вопросу о реформировании системы административного права // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 3 – 5;

346. *Фейерабенд П.* Избранные труды по методологии науки. М., 1986. 322 с.;

347. *Фельдштейн Г.С.* Природа умысла. М., 1898. 298 с.;

348. *Фефелов П.А.* Механизм уголовно-правовой охраны (основные методологические проблемы). М., 1992. 257 с.;

349. Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010. 483 с.;

350. Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010. 191 с.;

351. Финансовое право / Под ред. *О.Н. Горбуновой. Н.А.Куфаковой*. М., 2001. 470 с.;

352. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. *М.В. Карасева*. М., 2007. 376 с.;

353. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. *Н.И. Химичева*. М., 1999. 476 с.;

354. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. *Е.М. Ашмарина, С.О. Шохин*. М., 2009. 431 с.;

355. Финансовое право: Учебник / Под ред. *О.Н. Горбуновой*. М., 2004. 396 с.;

356. Финансовое право: Учебник / Под ред. *С.В. Запольского.* М., 2006. 378 с.;

357. Фишер И. Покупательная сила денег. М, 2001. 211 с.;

358. *Фогельсон Ю.Б.* Мягкое право в современном правовом дискурсе // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 33 – 39;

359. Формы и методы государственного управления. М., 1977. 202 с.;

360. *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М., 2007. 335 с.;

361. *Хайкин Я.З.* Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. М., 1972. 321 с.;

362. *Хакен Г.* Синергетика и некоторые ее применения в психологии / опуб. в: Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве. М., 2002. 473 с.;

363. *Хакен Г.* Синергетика. М., 1980. 409 с.;

364. *Халфина Р.О.* О правовой форме экономических отношений // Советское государство и право. 1965. № 7. С. 28 – 35;

365. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. 378 с.;

366. *Хоффер Э.* Истинноверующий. М, 2001. 523 с.;

367. *Цхадзе Н.В.* Организация банковского дела в Германии // Банковское дело. 1996. №2. С. 32 – 38;

368. *Чаннов С.Е.* Должностное лицо как особый субъект административной ответственности // СПС «КонсультантПлюс».

369. *Черепанов Ю.Г.* Горизонтальные административно-правовые отношения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. 156 с.

370. *Черепахин Б.Б.* Волеобразование и волеизъявление юридического лица // Правоведение. 1958. № 2. С. 43 – 50;

371. *Черепахин Б.Б.* Труды по гражданскому праву. М., 2001. 563 с.;

372. ***Чечот Д.М.*** Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. 198 с.;

373. *Чичерин Б.* Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. 98 с.;

374. *Чичерин Б.Н.* Различные типы либерализма / опуб. в: Просвещенный консерватизм: Русские мыслители о путях развития Российской цивилизации: Политическая антология / сост. *Д.Н. Бакун*. М., 2012. 608 с.;

375. *Шабалин В.А.* Методологические вопросы правоведения. Саратов, 1972. 297 с.;

376. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: В 2-х томах. М., 1995. 507 + 471 с.;

377. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М, 1995. 397 с.;

378. *Шлик М.* О фундаменте познания / опуб. в: Аналитическая философия: Избранные тексты. М., 1993. 346 с.;

379. *Шохин С.О.* Основы государственного и муниципального финансового контроля. (Постатейный научно-практический комментарий к главе 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации). М., 2008. 502 с.;

380. *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства. М., 1985. 71 с.;

381. *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства // *Маркс К., Энгельс Ф.* Собрание сочинений. 2-е изд. Т. 21. 511 с.;

382. *Энгельс Ф.* Развитие социализма от утопии к науке. М., 1928. 231 с.;

383. Энциклопедический Словарь / под ред. *И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева, Ф.Ф. Петрушевскаго*. СПб. 1907. 1109 с.;

384. *Юнг К. Г.* Архетип и символ. М., 1991. 187 с.;

385. Юридическая энциклопедия / под общей ред. академика ***Б.Н. Топорнина***. М.: Юристъ, 2001. 763 с.;

386. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. 901 с.;

387. *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М:. 1999. 101 с.;

388. *Яковлев В.Ф.* Избранные труды: 2-й том: Гражданское право: история и современность. Кн. 2. М., 2012. 541 с.;

389. *Яковлев В.Ф.* Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. 403 с.;

390. *Яковлев В.Ф., Талапина Э.В.* Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 4 – 10;

391. *Ялбулганов А.А., Шарапова О.А.* Возврат излишне взысканных налогов в механизме администрирования налоговых платежей // Финансовое право. 2009. № 8. С. 30 – 37;

392. *Ямпольская Ц.А.* Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. 231 с.;

393. *Янова В.В.* Экономика. М., 2005. 602 с.;

394. *Ярцев А.А.* Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических

журналов) // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 10. С. 44 - 47; № 11. С. 44 – 47;

395. *Bekker E.* System des heutigen Pandektenrechts. 1866. 297 с.;

396. *Bell D.* The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting. - New York: «Basic Books», 1973. 321 p.;

397. *Brzezinski Zb.* Between Two Ages. America's Role in Technetronic Era. - New York: «The Viking Press», 1970. 702 p.;

398. *Druker P.F.* The New Society: The Anatomy of Industrial Order. - New York: «Harper and Row Publishers», 1962. 452 p.;

399. *Ellul J.* The Technological Society. - New York: «Vintage Books», 1964. 451 p.;

400. FIAS Исследование административных барьеров на пути инвестиций в субъектах Российской Федерации. Раунд 1 и 2. 2001, 2002.

401. *Frank J.* Law and the Modern Mind. Tudor Publishing Company, 1935. 368 p.;

402. *Hall A.D.* A Methodology for Systems Engineering, Princeton, Nostrand, 1962. 301 p.;

403. *Kuhn T.S.* The Structure of Scientific Revolutions. Chicago. 1962. 529 p.;

404. *Llewellyn K.N.* The Case Law System in America. Chicago. 1989. 661 p.;

405. *Marshall A.* Money, Credit and Commerce. N-Y. 1922. 703 p.;

406. *Merton R.K.* The Sociology of Science. Chicago, 1973. 407 p.;

407. *Peter S. Rose.* Commercial Bank Management. Producting and selling financial services. XIX.

408. Politisch Okonomie. Band 1. Berlin: Piefz Verlag, 1967. P.623.

409. *Rostow W.W.* The Stages of Economic Growth. Cambridge, 1971; 441 p.;

410. *Veblen T.* The Theory of Leisure Class // An Economy of Institutions. № 4. 1992. P. 18 – 46;