

*На правах рукописи*



*Асадов Али Мамедович*

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

Специальность 12.00.14 – административное право;  
административный процесс

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

Челябинск – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

**Научный консультант:** доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки Российской Федерации  
**Бахрах Демьян Николаевич**

**Официальные оппоненты:** **Запольский Сергей Васильевич,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
Институт государства и права  
Российской академии наук,  
заведующий сектором  
административного права  
**Панова Инна Викторовна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Высшая школа экономики,  
профессор кафедры  
административного права  
**Сатгарова Нурия Альвановна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Башкирский государственный  
университет,  
заведующий кафедрой финансового  
и экологического права

**Ведущая организация:** Саратовская государственная юридическая академия

Защита диссертации состоится «13» декабря 2014 г. в 13:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе Южно-Уральского государственного университета, по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://susu.ac.ru>

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2014 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Н.С. Конева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 внедряться 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. Еремеевко, 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. Нерсисянца, 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. Стариков, 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. Росту, 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 по 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 судебной 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 регулируемую, 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** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, шести глав, объединяющих тринадцать параграфов, заключения, библиографического списка.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяется цель и

задачи исследования, аргументируется его структура, отмечаются основные недостатки современных концепций правового воздействия и правовой регламентации общественных отношений, связанных с государственным управлением в сфере экономики и финансов, указываются основные направления развития теории правового воздействия и совершенствования правовой регламентации функционирования системы государственного администрирования и реализации организационно-контрольной функции на основе теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений.

**Первая глава** настоящего диссертационного исследования **«Методологические проблемы исследования административных правоотношений»** направлена на решение следующей задачи: анализ основных методологических проблем исследования административных правоотношений путем рассмотрения современной парадигмы научного познания в административно-правовой доктрине, специфики административно-правового воздействия на экономические отношения, системы взглядов на проблему определения административного правоотношения в современный период. В ней рассматриваются 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.

Первый параграф первой главы посвящен анализу основных парадигм научного познания, лежащих в основе современной административно-правовой доктрины. В нем подчеркивается, 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 механизмом 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.

Во втором параграфе первой главы рассматриваются общественные отношения в сфере экономики и финансов как объект административно-правового воздействия. Аргументируется авторская позиция 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.

В данном параграфе также указывается 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.

В третьем параграфе первой главы диссертант анализирует подходы к пониманию административных правоотношений, сложившиеся в дореволюционный советский и современные периоды, определению их роли и места в механизме административно-правового регулирования, классификации и структуре.

Необходимость рассмотрения указанных вопросов в рамках настоящего исследования состоит в том, чтобы определить современный уровень понимания административного правоотношения как отправную точку для формирования теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений.

**Во второй главе «Формирование и развитие механизма правового воздействия на общественные отношения: переосмысление роли государства в этом процессе»** решается задача по установлению общих и специальных принципов формирования и развития механизма административно-правового воздействия на общественные отношения через раскрытие традиционных подходов 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.

Она посвящена рассмотрению 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.

В первом параграфе второй главы диссертант 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.

Во втором параграфе второй главы рассматриваются правовые средства, соответствующие рассмотренным в первом параграфе моделям нелинейного правового воздействия.

Проведенное в рамках второй главы настоящей диссертации 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.

**Третья глава «Деятельность государственных органов как**

**реализация их правового статуса»** направлена на решение следующей задачи: рассмотрение деятельности государственных органов через реализацию их правового статуса, что обуславливает раскрытие современной модели государства, волеобразования и волеизъявления в административном праве. В ней рассматриваются теоретические основы современной модели государства и функционирования его аппарата, классификация государственных органов, правовая природа их статуса, компетенция как основа административно-правового статуса государственных органов, функции, реализуемые органами государственной власти и иными государственными органами, проблемы волеобразования и волеизъявления в административном праве.

В первом параграфе третьей главы диссертации раскрывается современная модель государства, которая 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 перед 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.

Второй параграф третьей главы посвящен волеобразованию и волеизъявлению в административном праве. Данный вопрос 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.

**В четвертой главе «Возникновение и реализация косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений при государственном администрировании в сфере экономики»** решается задача по раскрытию условий возникновения и реализации косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений при государственном администрировании в сфере экономики. Она посвящена рассмотрению конкретного инструментария административно-правового воздействия на общественные отношения в сфере экономики; анализу традиционных подходов к формированию соответствующего механизма и установлению новых направлений его совершенствования, обусловленных переходом от административно-командной системы хозяйствования к рыночной экономике, построением государственного аппарата на основе системы разделения властей и интеграции государства и институтов гражданского общества.

В первом параграфе четвертой главы подчеркивается, что механизм административно-правового воздействия в сфере экономики вступил в период своего коренного преобразования в целях его приведения 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 позволит 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 слушания 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 постоянном 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 позволяют интегрировать институты гражданского общества в механизм государственного управления, но также обеспечить координацию внутри самого государственного аппарата.

Итогом проведенного во втором параграфе четвертой главы 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 решается в **пятой главе «Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в генезисе государственного финансового администрирования»**. В ней детально рассматривается история формирования финансовой системы и государственных органов, осуществляющих внешнее администрирование в этой сфере, России и отдельных зарубежных стран (США, Великобритания, ФРГ, Франция и др.).

В первом параграфе пятой главы на основе историко-правового и сравнительно-правового (компаративного) методов рассматриваются 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. Во втором – раскрывается сложившийся в настоящее время в Российской Федерации механизм внешнего государственного финансового администрирования, и устанавливаются основные направления реализации косвенного (опосредованного) административно-правового воздействия в целях его совершенствования.

В первом параграфе отмечается, что 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, который при этом не входит в систему органов исполнительной власти. Анализ 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.

Во втором параграфе пятой главы наряду с современным состоянием системы государственного финансового администрирования, основанном 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 концептуальными, определяющими всю государственную политику 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.

В контексте задач развития национальной финансовой системы России, поставленных Президентом Российской Федерации, представляются 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.

**Шестая глава диссертации «Административный контроль и надзор как сфера развития теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений»** посвящена исследованию административного контроля и надзора в контексте развития теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений. В ней 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, проведенный в первом параграфе шестой главы, 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.

Второй параграф шестой главы посвящен исследованию реализации концепции «мега-регулятора на финансовых рынках» в контексте контрольно-надзорной деятельности Банка России и применительно к потенциалу концепции косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений. В нем проводится 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 возможным 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 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.

В **заключении** диссертантом подводятся итоги проведенного исследования, резюмируются выводы, формулируются рекомендации и предложения, касающиеся совершенствования механизма административно-правового воздействия в целом и применительно к сфере экономики и финансов; обосновывается эффективность реализации на практике теории косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений.

**Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях автора:**

**Монографии:**

1. Асадов А.М. Правовые основы организационного обеспечения финансовой деятельности государства в России: Монография. Екатеринбург: УрГУ, 2005. - 14 п.л.
2. Асадов А.М. Теория косвенных административных отношений в системе финансовых органов государственной власти: Монография. Екатеринбург: УИЭУиП, 2009. - 29 п.л.
3. Асадов А.М. Теория косвенных (опосредованных) правовых

отношений: вопросы методологии: Монография. Екатеринбург: УИЭУиП, 2012. - 17 п.л.

4. Асадов А.М. Косвенные (опосредованное) правовые отношения: вопросы методологии и значение в финансовой деятельности государства: монография. - М.: Норма, 2013. – 13 п.л.

**Статьи, опубликованные в ведущих  
рецензируемых научных журналах и изданиях,  
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии**

5. Асадов А.М. Правовое обеспечение организации финансовой деятельности государства // Современное право. 2005. №6. – 0,5 п.л.

6. Асадов А.М. К вопросу о формировании банковской системы в России // Экономика региона. 2005. №3. – 1 п.л.

7. Асадов А.М. К вопросу о формировании системы органов финансового контроля в России // Вестник Южно-Уральского университета. Серия «Право». Вып. №6. Челябинск, 2005. №8(48). – 0,5 п.л.

8. Асадов А.М. Теория косвенных (нелинейных) властных отношений в системе финансовых органов государственной власти // Проблемы права. 2006. №2. – 0,7 п.л.

9. Асадов А.М. Теория косвенных (нелинейных) властных отношений в системе финансовых органов государственной власти // Экономика региона. 2006. №2. – 0,7 п.л.

10. Асадов А.М. Некоторые вопросы административно-правового баланса в системе финансовых органов государственной власти // Налоги и финансовое право. 2009. №7. – 0,5 п.л.

11. Асадов А.М. Этапы формирования косвенных административных отношений в системе финансовых органов государственной власти // Налоги и финансовое право. 2010. №2. – 0,7 п.л.

12. Асадов А.М. Основы теории косвенных (нелинейных) административных отношений // Вестник Южно-Уральского



государственного университета. Серия «Право». Вып. №21. Челябинск, 2010. № 5(181). – 0,5 п.л.

13. Асадов А.М., Бахрах Д.Н. Некоторые вопросы формирования косвенных (особых) административных отношений в аудиторской деятельности // Административное право и процесс. 2010. №2. – 0,8 п.л.

14. Асадов А.М. Основы теории косвенных (нелинейных) административных отношений // Административное право и процесс. 2011. №2. – 0,8 п.л.

15. Асадов А.М. Конституционные основы государственного финансового администрирования // Административное право и процесс. 2011. №7. – 0,7 п.л.

16. Асадов А.М., Бахрах Д.Н. Административная правосубъектность коммерческих банков как форма проявления косвенных (опосредованных) правовых конструкций в государственном управлении // Проблемы права. 2012. №1. - 0,7 п.л.

17. Асадов А.М. Косвенные (опосредованные) правовые отношения как специфическое средство правового воздействия государства на общественные отношения // Проблемы права. 2012. №1. - 1,0 п.л.

18. Асадов А.М. К вопросу об эффективности правового регулирования: традиции и инновации. // Проблемы права. 2013. №8. – 0,7 п.л.

19. Асадов А.М. Современная модель государства и административно-правовой статус его органов // Проблемы права. 2014. № 2. – 0, 6 п.л.

20. Асадов А.М. К вопросу о финансовой деятельности органов государственной власти // Проблемы права. 2014. № 2. – 0,4 п.л.

**Доклады, тезисы выступлений, опубликованные в материалах международных, общероссийских и межвузовских научно-практических конференций, семинаров:**

21. Асадов А.М. Проблемы правового положения главных территориальных учреждений (национальных банков) Банка России:

Материалы науч.-практ. конф. «Экономика и право». Екатеринбург: УИЭУиП, 1998. - 0,4 п.л.

22. Асадов А.М. Взаимоотношения Банка России с органами государственной власти: Материалы науч.-практ. конф. «Экономика, политика, право». Екатеринбург: УИЭУиП, 2001. - 0,4 п.л.

23. Асадов А.М. Современные проблемы банковского права. Административное право на рубеже веков: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Екатеринбург: УрГУ, 2003. - 0,2 п.л.

24. Асадов А.М. Система органов общей и специальной компетенции в области финансов в России: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Современные тенденции в развитии банковской системы». Днепропетровск, 2004. - 0,5 п.л.

25. Асадов А.М. Правовые проблемы организационного обеспечения финансовой деятельности государства: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Правовые проблемы экономической, административной и судебной реформы в России» // РАЮН, Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, РСЮ. М., 2004. - 0,7 п.л.

26. Асадов А.М. Ответственность финансовых органов государственной власти в сфере налогового законодательства: Материалы XXII Междунар. науч.-практ. конф. «Человеческий потенциал и конкурентоспособность в России». Челябинск: Урал. соц.-экон. ин-т АТиСО, 2005. - 1 п.л.

27. Асадов А.М. Правовые проблемы организационного обеспечения финансовой деятельности государства. Научные труды: сб. науч. тр. Российской академии юридических наук / Отв. ред. В.В. Гриб. М.: «Юрист», 2005. Т. 1. Вып. 5. - 0,5 п.л.

28. Асадов А.М. Теория косвенных властных отношений в системе финансовых органов государственной власти: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Обеспечение прав и свобод человека и гражданина». Тюмень: Институт государства и права Тюменского Государственного университета, 2005. - 0,8 п.л.

29. Асадов А.М. К вопросу о теории косвенных властных отношений в системе финансовых органов государственной власти: Материалы IX науч.-практ. конф. «Власть и властные отношения в современном мире» (30-31 марта 2006 г., Екатеринбург). Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2006. Т. 2. - 0,7 п.л.

30. Асадов А.М. К вопросу о системе исполнительных органов государственной власти финансового контроля: Сб. науч. тр. «Правовые проблемы укрепления российской государственности» / Отв. ред. Р.В. Скиндерев. Курган: Курганский гос. ун-т, 2006. - 0,5 п.л.

31. Асадов А.М. Вопросы организационно-правового обеспечения аудиторского контроля. Материалы XXIII Междунар. науч.-практ. конф. «Конкурентоспособность России и качество жизни» (14-15 апреля 2006 г., Челябинск). Челябинск: Урал. соц.-экон. ин-т АТиСО, 2006. Ч. II. - 0,5 п.л.

32. Асадов А.М. К вопросу организационного обеспечения финансового контроля органами государственной власти общей компетенции: Материалы Всерос. науч. конф. «Актуальные проблемы экономики, управления и права». Каменск-Уральский: Уральский институт экономики, управления и прав, 2007. – 0,6 п.л.

33. Асадов А.М. Проблемы компетенций финансовых органов власти в сфере государственных расходов: Материалы Всерос. науч. конф. «Актуальные проблемы экономики, управления и права». Каменск-Уральский: Уральский институт экономики, управления и прав, 2007. – 0,8 п.л.

34. Асадов А.М. Правовые проблемы формирования структуры Центрального банка Российской Федерации: Материалы II Международной науч.-практ. конф. «Инструменты анализа и управления переходными состояниями в экономике». Екатеринбург: УИЭУиП, 2007. – 0,5 п.л.

35. Асадов А.М. Некоторые вопросы правового обеспечения финансового контроля: Материалы Междунар. науч.-практ. конф.

«Актуальные проблемы современного административного права». Екатеринбург: УИЭУиП, 2007. – 0,7 п.л.

36. Асадов А.М., Бахрах Д.Н. Особенности порядка образования, деятельности и подчиненности финансовых органов власти: Материалы межвуз. науч.-практ. конф. «Демографический кризис в современной России: социально-экономические и правовые аспекты. Нижний Тагил: Уральский институт экономики, управления и права, 2007. – 0,7 п.л.

37. Асадов А.М. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации как основного органа государственного финансового контроля: Материалы межвуз. науч.-практ. конф. «Современные проблемы экономики России. Нижний Тагил: Уральский институт экономики, управления и прав, 2008. – 0,7 п.л.

38. Асадов А.М. Административная ответственность субъектов за правонарушения в финансовой сфере: Материалы III Междунар. науч.-практ. конф. «Социально-экономические и правовые аспекты рыночных реформ». Екатеринбург: УИЭУиП, 2008. – 0,6 п.л.

39. Асадов А.М. Организационно-правовые проблемы государственного финансового контроля: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы современной экономики и их правовое регулирование». Каменск-Уральский: Уральский институт экономики, управления и права, 2009. – 0,8 п.л.

40. Асадов А.М. К вопросу о теории косвенных (нелинейных) властных отношений в системе финансовых органов государственной власти: Материалы науч.-практ. конф. «Проблемы административного права в условиях экономического финансового кризиса». Екатеринбург: УИЭУиП, 2009. - 0,7 п.л.

41. Асадов А.М. Экономико-правовые основы формирования системы органов государственного финансового контроля: Материалы межвуз. науч.-практ. конф. «Мировой финансовый кризис: причины, состояние, социально-экономические и политико-правовые последствия». Нижний

Тагил: Уральский институт экономики, управления и прав, 2009. Ч. I. – 0,7 п.л.

42. Асадов А.М. К вопросу о формировании косвенных административных отношений в аудиторской деятельности: Материалы X Междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы ответственности в современном праве». М.: РАЮН, Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2009. - 0,5 п.л.

43. Асадов А.М. Элементы косвенных административных отношений в системе банковского контроля: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права». Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД, 2010. - 0,4 п.л.

44. Асадов А.М. Основные признаки и этапы формирования косвенных административных отношений в системе финансовых органов государственной власти // Роль и место ОВД в строительстве демократического правового государства: Сб. Материалов II Междунар. науч.-практ. конф. Одесса: Одесский государственный университет внутренних дел, 2010. С. 127-128. – 0,05 п.л.

45. Асадов А.М., Драхенберг Т.В. К вопросу о телеологическом критерии дифференциации системы российского права // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2011. №3(16). – 0,5 п.л.

Иные издания:

46. Асадов А.М., Бахрах Д.Н. Сборник нормативных актов по финансовому праву Российской Федерации: Сб. норм. актов / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Екатеринбург: Уральский университет экономики и права, 1995. - 11 п.л.

47. Асадов А.М. К вопросу об ответственности субъектов правоотношения за нарушения в области бюджетного законодательства // Каменский Заводъ. 2005. №3. - 0,5 п.л.

48.Лавров В.Н., Асадов А.М., Бурцева Т.В., Захарова Л.В. Экономические закономерности трансформации собственности и культуры в России // Вестник Южно-Уральского университета. 2006. №12. - 1 п.л.

49.Асадов А.М. Сборник нормативных актов по банковскому праву Российской Федерации: Сб. норм. актов / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2006. – 2,3 п.л.

50.Асадов А.М. Сборник нормативных актов по бюджетному праву Российской Федерации: Сб. норм. актов / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2007. – 1,9 п.л.

51.Асадов А.М. Сборник нормативных актов по налоговому праву Российской Федерации: Сб. норм. актов / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2007. – 2,7 п.л.

52.Асадов А.М. Сборник нормативных актов по инвестиционному праву Российской Федерации: Сб. норм. актов / Отв. ред. Д.Н.Бахрах. Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2008. – 2 п.л.

53.Асадов А.М. Сборник нормативных актов по страховому праву Российской Федерации: Сб. норм. актов / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2008. – 2,4 п.л.

54.Асадов А.М. К вопросу об административно-властных отношениях в системе финансовых органов государственной власти // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2008. №4. - 0,8 п.л.

55.Асадов А.М. Сборник нормативных актов по валютному праву Российской Федерации: Сб. норм. актов / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2009.

– 2,1 п.л.

56. Асадов А.М. Финансовое право: Учеб. пособие. Екатеринбург: УИЭУиП, 2006. – 3,5 п.л.

57. Асадов А.М. Сборник нормативных актов по финансовому праву Российской Федерации: Сб. норм. актов / Отв. ред. Д.Н. Бахрах. Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2010. – 14,4 п.л.

58. Асадов А.М., Бачевская О.Д., Драхенберг Т.В. Сборник нормативных актов по финансовому праву. Книга 1 «Финансовая деятельность государства». Екатеринбург, 2011. -12 п.л.

59. Асадов А.М., Бачевская О.Д., Драхенберг Т.В. Сборник нормативных актов по финансовому праву. Книга 2 «Бюджетное право». Екатеринбург, 2011. – 14 п.л.

60. Асадов А.М., Бачевская О.Д., Драхенберг Т.В. Сборник нормативных актов по финансовому праву. Книга 3 «Налоговое право». Екатеринбург, 2011. – 14 п.л.

61. Асадов А.М., Бачевская О.Д., Драхенберг Т.В. Сборник нормативных актов по финансовому праву. Книга 4 «Банковское право». Екатеринбург, 2011. 16 п.л.

62. Асадов А.М., Драхенберг Т.В. К вопросу о системе отраслей права и критерии отраслевой дифференциации: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Санкт-Петербург: Санкт–Петербургский университет МВД, 2011. - 0,4 п.л.

63. Асадов А.М., Мочалов А.Н. К вопросу об административной реформе и разработке концепции ее развития: Материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. с международным участием «Теория и практика административного права и процесса». Ростов-на-Дону – Небуг, 2011. - 1 п.л.

64. Асадов А.М. Элементы косвенных (опосредованных) правовых

конструкций в системе банковского контроля: Материалы Межд. науч.-практ. конф. «Инновации в современном мире». Часть 1 «Вопросы права». Екатеринбург, 2011. - 0,7 п.л.

65. Асадов А.М. Применение теории косвенных (опосредованных) правовых отношений в сфере деятельности органов государственной власти: Материалы XII Междунар. ежегодной науч.-практ. конф. Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова «Юридическая наука как правовая основа обеспечения инновационного развития России» (декабрь 2011 г.). - 1 п.л.