

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Асадова Али Мамедовича «Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов» на соискание ученой степени доктора юридический наук по специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс

Как известно, диссертацией на соискание ученой степени доктора наук признается научно-квалификационная работа, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых может быть признана научным достижением, либо решена научная проблема, имеющая важное политическое, социально-экономическое, культурное или хозяйственное значение, либо изложены новые научно обоснованные технические, технологические или иные решения, внедрение которых вносит значительный вклад в развитие страны. Представленная диссертация Асадова Али Мамедовича «Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов» отвечает данному требованию, поскольку в ней поставлена научная проблема, имеющая важное политическое, социально-экономическое и хозяйственное значение и предложены пути ее решения, о чем свидетельствуют следующие обстоятельства.

Механизм государственного управления в современных условиях 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.

Одним из направлений развития административно-правовой науки является формирование методологии государственного управления и административно-правового воздействия на общественные отношения. Предложенная и обоснованная соискателем концепция косвенного (опосредованного) административно-правового воздействия на общественные отношения и косвенных (опосредованных) административно-правовых отношений является значимой вехой в этом направлении. В связи с этим следует отдельно выделить следующие положения, выносимые на защиту, в которых отражается суть авторской концепции:

1. Обосновывается 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. 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 систем. В рамках такой системы взаимодействуют в современных условиях российское государство и национальная экономика. Данному методу соответствует специальное правовое средство – косвенное (опосредованное) административно-правовое отношение.

Речь в сущности идет о плодотворной попытке объяснить новые тенденции и нормативы развития государственного управления экономикой с позиций косвенного административного воздействия на отношения, не способные в силу субъективного состава или же правовой природы воспринимать прямое императивное регулирование со стороны государства.

Рассматриваю эту гипотезу как крайне перспективную, дающую возможность как нового теоретического результата, так и практической реализации в законодательстве и практике его применения

Представленная соискателем диссертация характеризуется самостоятельностью в постановке проблемы, выявлении путей ее решения, а также используемой при этом аргументации. Ее содержание и структура обладают внутренним единством, а достигнутые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, свидетельствуют о личном вкладе соискателя в административно-правовую науку.

Нельзя не отметить, что диссертантом разработана и аргументирована стройная и последовательная концепция, обладающая высокой степенью новизны и оригинальности и охватывающая существо гражданского общества, его соотношение с государством, роль органов государственного (административного) управления, механизм зарождения косвенных административных правоотношений и их «слияния» с традиционными отношениями хозяйственного, коммерческого и финансового оборота, а также обратного воздействия на функции, компетенцию и правовой режим деятельности органов, администрирующих экономические и финансовые отношения. По ряду позиций и точек зрения автор добился предельной новизны своих концептуальных соображений. Это дает основания утверждать, что цель и задачи, поставленные соискателем, объект и предмет исследования, а также то, что содержание диссертации соответствует им, позволяют сделать вывод о ее соответствии научной специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс.

Содержание автореферата в целом отражает содержание самой

диссертации, при этом основные научные результаты и положения, выносимые на публичную защиту, были надлежащим образом обнародованы и апробированы, в том числе через публикации в рецензируемых научных изданиях в количестве более пятнадцати.

Признавая возможность общей положительной оценки научных результатов, достигнутых соискателем при проведении диссертационного исследования, следует обратить внимание на ряд недочетов, а также спорных положений, которые не разделяются официальным оппонентом.

1. В своем первом положении, выносимом на защиту, соискатель утверждает, что в условиях завершения перехода от административно-командной системы к рыночной экономике, характеризующейся развитой системой неиерархичных связей между государством, гражданским обществом и отдельными хозяйствующими субъектами, в сфере государственного управления становится необходимым обеспечить согласование ведомственных, общегосударственных и общественных интересов через внедрение новых подходов к реализации функций государства в сфере экономики и финансов, предполагающих в том числе вовлечение институтов гражданского общества в механизм административно-правового воздействия на общественные отношения.

Данное утверждение соискателя небызупречно. Спорной представляется обусловленность необходимости формирования механизма согласования ведомственных интересов с интересами общества, государства и отдельных хозяйствующих субъектов завершением перехода от административно-командной системы хозяйствования к рыночной экономике. Такой механизм необходим не только в рыночных условиях, но и при административно-командной системе, а также в переходный период. Более того, именно административно-командная система, а также экономика переходного периода нуждается в таком механизме а наибольшей степени, поскольку они лишены средств согласования указанных интересов, изначально присущих самому рынку.

2. Соискатель в своем исследовании определяет государственный аппарат как «...многоуровневую систему отношений между различными государственными органами и иными структурами...». Такой подход противоречит общепризнанной позиции, в соответствии с которой аппарат государства – это система всех, наделенных властными полномочиями органов государства, созданных для решения стоящих перед ним задач и осуществления его функций (т.е. для управления обществом). Если соискатель, хотел предложить собственное авторское понимание данной категории, то оно требует аргументации в тексте диссертации, но такая аргументация не приводится.

3. Соискателем предложен 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 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.

Признавая необходимость формирования указанного механизма, необходимо было определить принципы такого взаимодействия, исключая дублирование функций, и кроме того, это предложение по своему характеру относится не столько к косвенному администрированию,

сколько к распределению компетенции между федеральными экономическими ведомствами, включая Центробанк РФ.

4. Соискателю полагается 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.

Признавая допустимость данного подхода, озвученного соискателем, следует обратить внимание на недостаточную полноту данного вывода, поскольку соискателем не приводится хотя бы примерный перечень видов профессиональной деятельности на финансовых рынках, применительно к которым целесообразно отказаться от лицензирования в пользу страхования ответственности, саморегулирования и т.п.

Кроме того, события прошедшего лета, связанные с банкротством значительного числа кредитных организаций и туроператоров, свидетельствуют, что отказ от лицензирования в пользу саморегулирования и страхования ответственности не является «панацеей», обеспечивающей защиту общественных интересов, тем более в кризисных обстоятельствах. Система государственного управления, сложившаяся на финансовых рынках, предполагающая не противопоставление лицензирования саморегулированию и страхованию ответственности, а их разумное сочетание представляется более обоснованной и в наибольшей степени отвечающей интересам государства и общества.

5. Как представляется, диссертант искусственно сузил масштабы косвенного метода административно-правового воздействия, связывая его применение тем, что, как он считает «...косвенная форма воздействия государственных органов на общественные отношения осуществляется путем делегирования представителям соответствующих органов в данную

структуру» (п. 3 положений, выносимых на защиту). Это возможно далеко не во всех случаях целесообразно, да и где взять столько «представителей»? Очевидно, автор вел речь о классическом, хрестоматийном варианте косвенного воздействия, тогда как безличностный вариант имеет куда более масштабное применение и еще большие перспективы применения.

6. Не вызывает сомнения и какой-либо дискуссии утверждение соискателя о том, 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.

Однако задача административно-правовой науки видится не в обозначении очевидных проблем, а в предложении путей их разрешения, оптимизации государственного управления в соответствующей сфере. А применительно к обозначенной соискателем проблеме такие предложения не последовали. Было бы желательно, чтобы соискатель обозначил свою позицию по этому вопросу в ходе публичной защиты.

Приведенные в настоящем отзыве замечания носят в целом дискуссионный характер и не могут повлиять на общую положительную оценку исследовательской работы, выполненной соискателем.

Вывод: диссертация Асадова Али Мамедовича на тему «Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов» отвечает требованиям, предъявляемым к научно-квалификационным работам данного уровня, в ней решена научная проблема, имеющая важное политическое, социально-экономическое и

хозяйственное значение, и соответствует критериям, установленным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Заведующий сектором
административного и бюджетного права
Федерального государственного бюджетного
учреждение науки

Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор


С.В. Запольский

119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10,
Телефон: + 7 (495) 691-33-81
Факс: + 7 (495) 691-85-74
E-mail: igpran@igpran.ru

