

0-793029

На правах рукописи



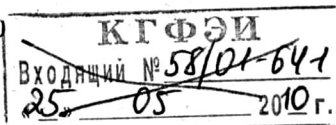
Асадов Али Мамедович

**ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Челябинск 2010



Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права
НОУ ВПО «Уральский институт экономики, управления и права»

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор
Заслуженный деятель науки РФ
Бахрах Демьян Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Панова Инна Викторовна

доктор юридических наук, профессор
Кононов Павел Иванович

доктор юридических наук, профессор
Игнатенко Виктор Васильевич
Ведущая организация: **ВНИИ МВД России**

Защита диссертации состоится «18» июня 2010 г. в 14:30 часов на заседании диссертационного совета ДМ.212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан « 14 » мая 2010 г



Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

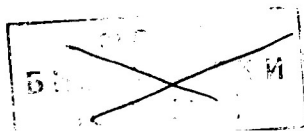
О. В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Финансовая деятельность является неотъемлемой функцией государства с самого начала его возникновения. На определенном этапе развития эта деятельность государства приобретает такой уровень и такое значение, что становится необходимым создание специальных органов, которые обеспечивают деятельность государства в сфере финансов. В России такой этап начинается с реформой Александра I, хотя заметим, что и до этого создавались государственные учреждения подобные Министерству финансов, которые выполняли схожие функции. Так, Петр I Указом от 18 декабря 1708 года учредил Счетную Контору, которая следила за правильным и четким поступлением налогов. С 25 февраля 1773 года функционировала Экспедиция о государственных доходах, а позже, при Павле I, был создан Департамент финансов. Особо следует отметить выдающуюся роль М.М. Сперанского в преобразовании государственного управления финансами в начале XIX века. Именно благодаря его активному участию впервые в России была разработана схема государственного управления финансами. И.Ю. Патлаевский отмечал, что благодаря графу Сперанскому наше финансовое законодательство получило должное место в системе свода законов.

В современных условиях финансовая деятельность государства во многих странах является высокоэффективным способом регулирования, действуя как инструмент влияния на поведение участников общественных отношений.

В юридической литературе существуют разные подходы к понятию «финансовая деятельность государства». С точки зрения Н.И. Химичевой, финансовая деятельность государства — это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержанию обороноспособности и безопасности страны, а также по обеспечению финансовыми ресурсами деятельности государственных органов. Возникает вопрос: являются ли финансовой



деятельностью государства, например, финансовые операции, осуществляемые органом государственной власти, направленные на обеспечение защиты национальной валюты?

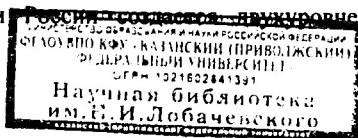
В нашем исследовании «финансовая деятельность государства» рассматривается с позиции деятельности органов государственной власти, которые специально созданы для этого.

С целью систематизации и целостного представления финансовой деятельности государства целесообразно определить финансовые органы государственной власти как органы специальной компетенции, для которых финансовая деятельность является основной, хотя в юридической литературе под данным понятием определяют систему финансово-кредитных органов.

На наш взгляд, понятие *система финансовых органов* полностью охватывает и отражает всю финансовую деятельность государства, что же касается понятия кредит – это лишь разновидность финансовых операций.

Итак, *финансовые органы государства* – это органы государственной власти специальной компетенции, созданные с целью осуществления финансовой деятельности государства.

Надо полагать, что создание специальных органов государственной власти для обеспечения финансовой деятельности государства не означает, что общегосударственный и ведомственный интересы этих органов автоматически совпадут. Совпадение указанных интересов достигается путем создания административно-правовой системы отношений между органами государственной власти, способствующей адаптации ведомственных интересов общегосударственным. В большинстве стран, включая и СССР, административно-управленческие системы имели строго иерархическую структуру. В результате принятия Конституции Российской Федерации и ряда законов в 90-е годы XX века система финансовых органов государства перестала быть иерархической. Впервые в истории государственной власти России осуществлено разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Также впервые в истории



банковская система. Возникает вопрос: при отсутствии иерархической системы административных отношений в системе финансовых органов государственной власти (например, между Минфином Российской Федерации и Банком России) с помощью каких административно-правовых конструкций осуществляется адаптация ведомственных интересов финансовых органов власти к общегосударственным для осуществления единой эффективной государственной финансовой политики? Конституция Российской Федерации устанавливает высокий уровень независимости Банка России, происходят фундаментальные структурные изменения в системе финансовых органов государственной власти, в результате которых в системе финансовых органов государства возникают неиерархические структуры.

В данном случае традиционные системные связи — *прямые*, включающие линейное администрирование (отношения «начальник - подчиненный») и функциональное администрирование (отношения «контролирующий - контролируемый») не применяются. Обнаруживается принципиально новая административно-правовая конструкция — *косвенные* административные отношения, которая позволяет при сохранении установленного Конституцией Российской Федерации уровня самостоятельности финансовым органам государства формировать эффективно функционирующую систему отношений для достижения определенного баланса ведомственных интересов и их адаптации общегосударственным. Это концептуально иная форма управления (администрирования), которая, как правило, применяется в неиерархических системах. Таким образом, в системе финансовых органов государственной власти под *косвенными административно-управленческими отношениями* следует понимать *властные отношения между независимыми финансовыми органами государственной власти, обеспечивающие баланс ведомственных интересов и адаптацию их единым государственным*.

По мнению автора, ключевыми отличительными признаками косвенных административно-правовых отношений являются:

1) косвенный способ проявления администрирования осуществляется через третью структуру;

2) степень административно-управленческого взаимодействия между финансовыми органами власти определяется с помощью установления компетенций для третьей структуры;

3) косвенная форма финансового администрирования осуществляется путем делегирования представителей соответствующих органов в данную структуру;

4) количество делегированных представителей прямо пропорционально степени административного влияния соответствующего органа.

Косвенные административно-управленческие отношения, характеризующие уровень прозрачности деятельности финансовых органов, способствуют повышению эффективности осуществления финансового контроля.

Косвенная форма государственной административно-управленческой деятельности не должна ограничиваться применением в системе финансовых органов государственной власти. Она является универсальной конструкцией и может быть успешно использована при создании сложных неиерархических систем для обеспечения устойчиво функционирующих системных отношений между независимыми друг от друга органами государственной власти.

Степень научной разработанности темы. Проведенное в данной работе комплексное исследование правового обеспечения организации финансовой деятельности государства на уровне монографии осуществляется впервые.

Вопросы, связанные с финансовой деятельностью государства, исследовались на разных этапах исторического развития. В дореволюционной России данные вопросы были предметом изучения такими известными учеными, как Д. Д. Батюшков, М.М. Боголепов, Н.Х. Бунге, С.Ю. Витге, Г. Витгерс, А.Н. Гурьев, М.Д. Загряцкий, И.Х. Озеров, М.Н. Соболев, М.М. Сперанский, М.И. Фридман, Ю.Г. Жуковский, Н.И. Лазаревский, В.А. Лебедев, И.И. Кауфман, Н.С. Мордвинов, Д.А. Толстой, Л.Н.

Яснопольский и др. В советский период вопросы повышения эффективности функционирования финансовых органов государственной власти являлись актуальными, несмотря на существенные изменения в финансовой системе (например, был ликвидирован частный сектор), что отразилось на характере деятельности органов власти, обеспечивающих реализацию функций государства в сфере финансов.

Существенный вклад в разработку указанных и смежных проблем внесли труды таких известных ученых, как А.П. Алехин, Г.В. Барабашев, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.Г. Быков, Ю.В. Герасименко, И.С. Гуревич, А.А. Демин, А.С. Дугенец, С.В. Запольский, И.А. Исаев, М.Л. Коган, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, О.Е. Кутафин, О.А. Красавчиков, Ю.А. Крохина, Б.М. Лазарев, В.В. Лаптев, В.И. Майоров, В.К. Мамутов, В.С. Мартемьянов, В.М. Манохин, В.П. Мозолин, Е.Н. Пастушенко, И.В. Панова, М.И. Пискотин, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, В.Е. Севрюгин, Ю.П. Соловей, С.Г. Соловьев, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, Е.С. Фролов, Р.О. Халфина, Н.И. Химичева, В.А. Юсупов и др.

В современных условиях происходящие изменения государственности и, как следствие, организационное обеспечение финансовой деятельности государства органами, специально созданными для этого, вызывают интерес ученых. На анализ поставленной в данной диссертационной работе проблемы в различной степени оказали влияние труды и публикации таких ученых, как О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, В.Н. Руденкин, Е.А. Суханов, Ю.А. Тихомиров, О.М. Олейник, И.В. Рукавишникова, Н.В. Неверова и др.

Особое внимание было уделено трудам отечественных ученых в области общей теории государства и права, а также конституционного права: С.С. Алексеева, А.Н. Кокотова, А.М. Васильева, Г.А. Гаджиева, Д.А. Керимова, И.Ю. Козлихина, Е.В. Колесникова, Н.И. Матузова и др.

При исследовании автор опирался на труды и публикации таких известных отечественных и зарубежных экономистов, как Л.И. Абалкин, А.В.

Сидорович, П.Г. Бунич, О.И. Лаврушин, С.С. Шаталин, а также П. Берже, П.М. Годме, К. Гавальда, Э.Д. Долан, Д. Николис, П. Самуэльсон, Ж. Стуфле, Э. Роде, К.Д. Кемпбелл, Р.Д. Кемпбелл, Д.Р. Хикс и др.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере административно-управленческой деятельности финансовых органов государственной власти.

Предметом исследования являются теоретические и практические аспекты организационного обеспечения финансовой деятельности государства, а также соответствующие правовые нормы, регулирующие административные правоотношения, и проблемы их формирования в системе финансовых органов государственной власти.

Цель диссертационного исследования – проанализировать административно-правовой аспект финансовой деятельности государства.

Для реализации этой цели в диссертационном исследовании решены следующие задачи:

1) проанализировано состояние и перспективы развития финансовой деятельности государства и законодательства для приведения их в соответствие;

2) выявлены причины низкой эффективности функционирования финансовой системы государства;

3) изучен административно-правовой статус финансовых органов государственной власти;

4) исследована система взаимодействия финансовых органов государственной власти;

5) разработана и обоснована новая концепция совершенствования функционирования системы государственного финансового администрирования, направленная на развитие финансовой системы Российской Федерации для укрепления ее позиций в мировой финансовой системе.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют общенаучные методы, применяемые в экономической, исторической, философской областях, а также такие общественные науки, как теория государства и права, конституционное, административное, финансовое, гражданское, уголовное право и иные научные дисциплины, имеющие отношение к теме исследования.

При работе над диссертацией применен методологический подход, согласно которому прослеживается связь теории и практики в области экономики, управления и права. Также в работе используются такие научные методы анализа как системный, сравнительный, логический. Диссертационное исследование основывается на общетеоретических и специальных трудах ученых в области экономики и права. Проанализировано законодательство в области управления финансами, а также научные труды отечественных и зарубежных ученых.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в обосновании новой концепции совершенствования национальной системы финансовых органов власти. В рамках данной концепции разработана теория косвенных административных отношений, обосновывающая механизм сбалансированного взаимодействия независимых друг от друга финансовых органов различных ветвей власти, способных осуществлять единую государственную финансовую политику как целостная структура.

Впервые система финансовых органов государственной власти, а так же процесс правового обеспечения организации и управления финансовой системой становятся предметом специального исследования на стыке административно-правовой и финансово-правовой науки и практики.

Проведенное исследование позволяет **вынести на защиту следующие положения:**

1. Анализ исторического опыта создания и развития финансовой системы в России (в частности, история формирования отдельных финансовых органов государственной власти) по сравнению с аналогичными

государственными органами зарубежных стран показал, что лишь в 90-е годы XX века (с принятием Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года) возникают условия для формирования системы финансовых органов государственной власти на основе разделения властей, и финансовая система России приобретает сложную многоуровневую неиерархическую структуру.

2. Понятие финансовой деятельности государства наряду с общепринятыми экономическим и управленческим аспектами имеет юридический аспект, который включает, в частности, организационно-правовое обеспечение формирования, расходования и обращения финансовых ресурсов для функционирования и развития государства. Многие авторы необоснованно упускают из своих определений финансовой деятельности понятия, связанные с правовым обеспечением организации обращения финансовых ресурсов – важнейшего элемента обеспечения финансовой деятельности государства.

3. В диссертационном исследовании дано определение финансовых органов государственной власти как органов специальной компетенции, созданных с целью осуществления финансовой деятельности государства.

4. Под *системой финансовых органов государственной власти Российской Федерации* следует понимать совокупность органов, состоящую из: федеральных финансовых органов государственной власти, включающих федеральные исполнительные финансовые органы (Минфин РФ, Федеральная налоговая служба и т.д.); финансовых органов, которые не включены в состав исполнительных органов власти (Банк России, Счетная палата РФ и т.д.); органов финансового контроля субъектов Российской Федерации и финансовых органов местного самоуправления, образующих единую целостность.

5. Анализ правового обеспечения организации финансовой деятельности государства показал, что система финансовых органов государственной власти является многоуровневой системой отношений между финансовыми органами государственной власти. При формировании взаимоотношений между ними необходимо использовать сочетание прямых (линейных, функциональных) и косвенных (нелинейных) связей, позволяющих эффективно функционировать

системе финансовых органов государственной власти для реализации единой государственной финансовой политики.

6. Под косвенной (нелинейной) административно-правовой конструкцией в системе государственных властных отношений предлагается понимать административно-правовые отношения между относительно независимыми финансовыми органами государственной власти, установленные через третьи структуры для обеспечения баланса их правового статуса, а также подчиненности их ведомственных интересов общегосударственным публичным интересам.

7. В диссертационном исследовании обосновано, что для эффективного функционирования финансовых органов государственной власти должны быть созданы *необходимые условия (внутренние условия)* – обеспечение строгого соответствия цели и задач органа с его структурой, функциями, полномочиями, ответственностью, финансовым обеспечением их деятельности, и *достаточные условия (внешние условия)* – обеспечение сбалансированного взаимодействия между органами государственной власти, между органами государственной власти и другими участниками общественных отношений.

8. Косвенная административно-правовая конструкция позволяет в зависимости от экономической ситуации усиливать или ослаблять административно-правовые и гражданско-правовые методы регулирования в деятельности финансовых органов государственной власти для эффективного использования возможностей рыночного механизма в процессе организационного обеспечения финансовой деятельности государства и устойчивости государственного финансового администрирования.

9. Теория косвенных административных отношений имеет универсальный характер и применима не только в иерархических структурах и между органами государственной власти, но и во внутриведомственных структурах для обеспечения баланса властных отношений и обеспечения прозрачности их деятельности.

10. Косвенная административно-правовая конструкция применима для

включения в соответствующие структуры государственного управленческого процесса гражданских институтов, что имеет практическую значимость для формирования гражданского общества в Российской Федерации.

11. Предложен механизм косвенного взаимодействия различных ведомств по стимулированию развития экономики, а именно:

1) рассматривать налоговые органы как неотъемлемую часть системы финансовых органов государства, выполняющих регулируемую, стимулирующую, а при необходимости и сдерживающую функции в процессе государственного управления экономикой; 2) закрепить Министерство экономического развития Российской Федерации как орган, активно принимающий участие в формировании и реализации налоговой политики через создание косвенной связи Министерства финансов Российской Федерации и его подведомственных органов с Федеральной налоговой службой Российской Федерации; 3) формировать косвенные административные отношения Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации с Федеральной таможенной службой Российской Федерации для проведения эффективной таможенной политики.

12. Автором выявлено, что для формирования благоприятного инвестиционного климата и развития кредитных организаций необходимо изменить монопольное положение Банка России в решении вопросов лицензионных требований к кредитным организациям, тем самым, повысив уровень межбанковской конкуренции. Для решения этого вопроса предлагается на базе Департамента лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций создать косвенную административно-правовую конструкцию, включив решение вопроса о формировании условий для создания новых кредитных организаций в компетенцию Национального банковского совета (НБС) Банка России.

13. Автору видится целесообразным отказаться от ряда видов лицензирования в сфере финансов и перейти к системе страхования и создания косвенных административных конструкций, которые повысят эффективность

разрешительной системы в данной области и весьма серьезно снизят уровень коррупции, тормозящей развитие преимущественно малого и среднего бизнеса в России.

14. Развитие банковской системы, её эффективное функционирование в регионах страны проблематично без создания условий для усиления межбанковской конкуренции на местах. Для этого нужно сбалансировать количество кредитных организаций, исходя из требований экономики соответствующего региона. Государственное банковское администрирование должно учитывать финансовое состояние, реальный поток денежного оборота и многие другие факторы, характеризующие социально-экономический уровень различных регионов России.

15. В ходе анализа сущности, форм и методов осуществления государственного финансового контроля выявлено, что на сегодняшний день в стране отсутствуют организационные условия для создания единой базы данных в области финансового контроля, так как он проводится независимыми друг от друга органами разных ветвей государственной власти. Представляется, что в рамках концепции косвенных административных отношений возможно создание Национальной системы финансового контроля. Такая организация финансового контроля не нарушит законодательно установленный уровень независимости органов финансового контроля разных ветвей власти, и в то же время послужит адаптацией их ведомственных интересов единым государственным.

Эмпирическая база исследования включает: 1. Федеральное законодательство (федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие финансовую деятельность государства). 2. Нормативно-правовые акты финансовых органов государственной власти (Минфина России, Банка России, ФНС, Казначейства Российской Федерации) по осуществлению государственного финансового администрирования. 3. Практику взаимодействия между Банком России и Минфином России за последние 19

лет, характеризующую правовую природу косвенных административно-правовых отношений. Автором изучено более 900 нормативных актов федеральных финансовых органов государственной власти и практика деятельности Национального банковского совета с самого начала его создания, а также судебная практика (Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации). 4. В работе приводятся примеры опыта зарубежных стран, таких как США, Германия, Франция, связанные с формированием финансовой системы и обосновывающие универсальность косвенных административных отношений.

Апробация результатов исследования. Результаты проведённого исследования апробированы в монографии, на которую имеются положительные рецензии и отзывы специалистов, в других публикациях, докладах на научных конференциях. В частности, на международной научно-практической конференции, которую провели Уральский институт экономики, управления и права (Екатеринбург) и Евразийская академия административных наук (Москва). Вопросы исследования также обсуждались на видеоконференции в Генеральном Консульстве США в Екатеринбурге (Уральский институт экономики, управления и права — Комитет по правительственной этике США (Вашингтон)), на международных, всероссийских, региональных, межвузовских и внутривузовских научно-практических семинарах, проводимых в 1995 - 2010 годах.

Диссертация прошла обсуждение на кафедре административного и финансового права Уральского института экономики, управления и права. Материалы и результаты проведенного исследования используются в учебном процессе в ряде высших учебных заведений Свердловской, Челябинской и Курганской областей, а также в научно-исследовательской работе УИЭУИП.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в расширении сферы научных знаний в области административного и финансового права. Предлагается решение важной научной проблемы,

направленной на общегосударственные интересы: каким образом обеспечить баланс интересов финансовых органов государственной власти из разных ветвей власти для выполнения единой государственной финансовой политики.

В данной диссертационной работе систематизируются и анализируются существующие научные взгляды по вопросам формирования системы финансовых органов государственной власти, обосновывается необходимость их расширения в связи с проведенной конституционной реформой в России. Указывается, что в условиях разделения властей и деиерархизации исполнительной власти наряду с прямыми (линейными и функциональными) властными отношениями в системе финансовых органов государственной власти для формирования баланса ведомственных интересов между независимыми друг от друга финансовыми органами требуется применение косвенных административных отношений, механизм реализации которых изложен в теории автора диссертационного исследования.

Практическая значимость исследования заключается в более широком и глубоком научном представлении о построении и организации финансовой системы, обеспечении её организационно-правового функционирования в условиях рыночных отношений, о роли и значении правового регулирования организации и обеспечения государственной финансовой деятельности созданными для этого финансовыми органами государственной власти специальной компетенции.

Практическая значимость исследования также состоит в том, что автор в работе предлагает ряд рекомендаций, которые могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства, регулирующего деятельность финансовых органов государственной власти. Применение теории косвенных (нелинейных) административных отношений может быть полезным в интеграционных процессах в сфере финансов стран СНГ.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебно-педагогической практике, в частности, в процессе преподавания разделов, посвященных организации и управлению финансами, финансовой

деятельности государства, в таких учебных курсах, как административное право, финансовое право, банковское право, налоговое право, страховое дело, а также при проведении научных исследований по данной проблематике.

Структура работы. Представленная к защите в качестве докторской диссертации работа состоит из введения и четырех глав, включающих 14 параграфов, заключения, библиографического списка. Данная структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяется цель и задачи исследования, аргументируется его структура, отмечаются основные недостатки правового обеспечения организации финансовой деятельности государства, указываются пути совершенствования правового обеспечения функционирования системы финансовых органов государственной власти.

В **первой главе «Финансовая деятельность государства как реализация административно-правового статуса финансовых органов власти»** исследуется финансовая деятельность государства с позиции его организационно-правового обеспечения. Анализируется система органов, обеспечивающих финансовую деятельность государства в трех блоках. Первый блок связан с деятельностью органов государственной власти общей компетенции, который решает вопросы правового обеспечения организации финансовой деятельности государства общего характера (например, деятельность Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере финансов). Во втором и третьем блоках исследуется деятельность органов государственной власти специальной компетенции, которые созданы для обеспечения финансовой деятельности государства. Разница между финансовыми органами во втором и третьем блоках заключается в том, что во втором блоке деятельность финансовых органов власти рассматривается как

деятельность органов исполнительной власти специальной компетенции, а органы третьего блока не входят в структуру органов исполнительной власти, несмотря на то, что они выполняют исполнительные функции.

Предлагается новое определение финансовых органов государственной власти. исследуется история формирования основных финансовых органов власти и законодательная база, обеспечивающая их функционирование, которая образует основы системы финансовых органов государственной власти; исследуется понятие финансовой деятельности государства.

Система финансовых органов государственной власти занимает самостоятельное место в финансовой системе и правовом обеспечении организации финансовой деятельности государства, имеет свою специфическую особенность и потому требует самостоятельного исследования по следующим причинам. Во-первых, данная проблема относится к двум отраслям права одновременно, так как организационно-правовая деятельность государства в области финансов, по сути, является государственным администрированием в сфере финансов, при этом одновременно возникает финансовое правоотношение. Правовое обеспечение организации финансовой деятельности государства является пограничной зоной, прежде всего административной и финансовой отраслей права и представляется как комплексный институт. Во-вторых, практика показывает, что даже самое благоприятное финансовое состояние в бюджетной системе без надлежащего организационного обеспечения исполнения бюджетного процесса может привести к негативным последствиям, поэтому состояние организационного обеспечения финансовой деятельности государства является весьма значимым для общества.

В первом параграфе «Конституционная основа административно-правового статуса финансовых органов власти» анализируется законодательная база, регулирующая деятельность органов государственной власти, которые обеспечивают финансовую деятельность государства.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации в области

финансов приводит к выводу, что значительная часть законодательной базы, регулирующей деятельность финансовых органов государственной власти и финансовой системы в целом, создана за последнее десятилетие прошлого века. Тем не менее, требуется дальнейшее её совершенствование по следующим причинам: 1. для обеспечения целостности функционирования финансовых органов государственной власти, системности в их деятельности необходимо создать системную адаптацию нормативных баз, регулирующих деятельность каждого финансового органа в этой системе; 2. имела место определенная поспешность в процессе создания финансовых органов государственной власти рыночного формата, при этом в основном использовался опыт финансово-развитых стран преимущественно без учета особенностей местных условий.

Нормативные акты, которые регулируют функционирование финансовой системы, должны обеспечить ее открытость для дальнейшего развития и соответствия требованиям динамично меняющейся реальности. Иначе рост энтропии может привести к неустойчивому состоянию и затруднит прогнозируемость развития этой системы.

В данном параграфе рассматривается понятие финансовой деятельности государства и ее правового обеспечения, указывается на совпадение правового обеспечения организации финансовой деятельности государства с понятием административно-правового статуса системы финансовых органов государственной власти. Для глубокого понимания проблем организационно-правового обеспечения финансовой деятельности государства необходимо, во-первых, рассмотреть ее правовой статус, который включает цели, задачи, функции, организационную структуру, права, обязанности и ответственность в комплексе как системы финансовых органов государственной власти. Во-вторых, данный системный анализ должен быть осуществлен через призму современного социально-экономического состояния российского государства с его текущими и стратегическими планами.

Анализируется понятие финансовых органов государственной власти и определяется круг финансовых органов государственной власти, который

рассматривается в рамках данного исследования. Рассматривается соотношение понятий финансовой деятельности государства и правового обеспечения организации финансовой деятельности государства. Здесь же рассматривается правовой статус органов общей компетенции в области финансов и дается оценка их деятельности с точки зрения обеспечения организации финансовой деятельности государства, выявляются проблемы и предлагаются пути их решения.

Для повышения эффективности деятельности финансовых органов государства, более оптимального их структурирования и повышения уровня взаимоотношений между ними необходим федеральный закон о финансовых органах государственной власти. Структура данного нормативного акта должна включать следующее: 1. определение понятия финансового органа государственной власти; 2. установление круга органов, который необходимо отнести к финансовым органам государственной власти; 3. формирование системных структур с применением теории косвенных административных отношений, направленных на решение конфликта ведомственных интересов; 4. установление более детальной их компетенции для осуществления единой государственной финансовой политики, которая включает бюджетную, налоговую, денежно-кредитную, валютную, страховую, инвестиционную; 5. особое место необходимо уделить аудиторскому финансовому контролю, поскольку использование рыночного механизма в организации финансового контроля может дать особый эффект при наличии детально разработанных условий его реализации; 6. обеспечение организации финансовой деятельности государства, прежде всего, подразумевает деятельность финансовых органов государства, поэтому для повышения транспарентности и результативности в процессе их функционирования необходимо устанавливать косвенную административную конструкцию, позволяющую обеспечить включение, в том числе гражданских институтов в административно-управленческий процесс финансовой деятельности государства; 7. в законе необходимо устанавливать порядок информационного обеспечения как финансовых органов, так и других

государственных органов и СМИ для улучшения взаимодействия и необходимого уровня прозрачности.

Во втором параграфе «Административно-правовое регулирование финансовой деятельности государства» исследуется история формирования финансовых органов государства с целью выявления специфических особенностей их возникновения в Российском государстве, формирования финансовой системы в целом и её особенностей.

Главная задача этого параграфа состоит в исследовании таких фундаментальных элементов правового статуса финансовых органов государственной власти, как их деятельность, подчиненность, порядок образования в рамках системы финансовых органов власти как целостного явления с тем, чтобы выявить проблемы реформирования организации финансовой деятельности государства. Порядок образования, деятельности, подчиненности финансовых органов государства должен быть обусловлен общей задачей системы финансовых органов государственной власти.

Проведение анализа правового статуса финансовых органов государственной власти необходимо, во-первых, для адаптации нормативных актов, регулирующих деятельность финансовых органов к реальным условиям, в целях согласованного действия в процессе осуществления этими органами своих функций; во-вторых, для проведения исследования по таким весьма важным элементам правового статуса, как порядок образования, деятельность, подчиненность по каждому финансовому органу власти. Но в то же время предпринимается попытка представить эти финансовые органы как элементы системы финансовых органов государственной власти, что позволяет одновременно выявлять недостатки, связанные с функционированием отдельного финансового органа и анализом данной проблемы с позиции целого.

Особенности исторических условий возникновения и дальнейшего развития оказали значительное влияние на организацию, компетенции и другие элементы статуса Министерства финансов Российской Федерации. Впервые Минфин России осуществляет свою деятельность как исполнительный орган

государства в условиях разделения властей. Это обстоятельство возникло после изменения конституционного строя России в связи с принятием новой Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. Таким образом, Министерство финансов Российской Федерации наряду с другими финансовыми органами государства в новых условиях должно решать те же задачи, что и в советский период, но методы решения этих задач и характер его деятельности претерпели существенные изменения.

Комплексный характер компетенции Министерства финансов является его спецификой по отношению к другим финансовым органам государства и выражается в целях, задачах и функциях, которые оно осуществляет. Минфин России осуществляет организацию взаимодействия и координацию деятельности в процессе осуществления единой государственной финансовой политики не только по отношению к исполнительным финансовым органам, в отношении которых он является координирующим, но и к финансовым органам государственной власти, которые не включены в структуру органов исполнительной власти и не подчиняются Правительству Российской Федерации с помощью косвенного финансового администрирования. В противном случае очень трудно добиться реализации единой государственной финансовой политики.

В этом параграфе рассматривается взаимоотношение Министерства финансов Российской Федерации с другими органами власти и делается вывод о специфической особенности Министерства финансов Российской Федерации, связанной с его функциями участия в разработке предложений по совершенствованию системы федеральных органов исполнительной власти и их структуры. Один из важных показателей эффективной деятельности государственных органов связан с соответствием задачи, которую он выполняет, с размером ассигнований на его содержание. Министерство финансов Российской Федерации подготавливает предложения предельной численности работников центрального аппарата, как федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, так и финансовых

органов государственной власти, не включенных в систему исполнительной власти при помощи косвенных административных конструкций (Национальный банковский совет); подготавливает предложения по совершенствованию системы оплаты труда работников бюджетных организаций, а также совместно с налоговыми органами разрабатывает предложения по налоговой политике. Все это позволяет говорить о влиянии Минфина России не только на финансовые органы исполнительной власти, но и в отношении исполнительных органов государственной власти в целом.

Анализируется одно из новых явлений в период перестройки в области финансов — создание в России Казначейства, находящегося в подчинении Министерства финансов Российской Федерации. Рассматривается история Казначейства и его деятельность в различные периоды развития страны.

Министерство финансов Российской Федерации имеет существенное влияние на нефинансовые органы исполнительной власти, так как оно, во-первых, участвует в разработке предложений по совершенствованию системы федеральных органов исполнительной власти и их структуры. Во-вторых, подготавливает предложения о предельной численности работников центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и размере ассигнований на содержание аппаратов этих органов. Отмечается, что совершенствование деятельности Министерства финансов Российской Федерации, повышение эффективности его функционирования, которые имеют непосредственное отношение к совершенствованию его правового статуса, являются необходимым условием для успешного осуществления административной реформы, которая входит в состав неотложных задач сегодняшнего дня.

При проведении анализа деятельности Федеральной налоговой службы (ФНС) отмечается, что она осуществляет свою деятельность недостаточно эффективно по целому ряду направлений. Первое направление связано с обеспечением поступления денежных средств в государственные фонды. С этой целью ФНС участвует в выработке налоговой политики. Недостатки данного

подхода заключаются в том, что участие ФНС должно быть также направлено и на развитие стимулирующей роли налогов, которая в конечном итоге, как правило, приводит к увеличению поступлений налогов и сборов в государственные фонды. В связи с этим необходимо сформировать косвенные административные отношения между Министерством финансов Российской Федерации и Минэкономразвития Российской Федерации через ФНС.

Второе направление деятельности представляется несвойственным для ФНС, так как оно связано с обеспечением межотраслевой координации и государственным контролем и регулированием в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции. Данное направление является одной из высокодоходных статей бюджета, но, тем не менее, налоговые органы государства, прежде всего, должны сосредоточить свою деятельность на обеспечении финансовой деятельности государства.

ФНС России является органом валютного контроля, впрочем, как и Центральный банк России. Данное направление требует создания эффективно действующего механизма взаимодействия между финансовыми органами власти. В работе особое внимание обращается на понятие финансового контроля и предлагается создание многоуровневой системы финансового контроля в Российской Федерации с применением косвенных административных отношений, образующей, с одной стороны, единую целостность государственной политики в области финансового контроля, при этом сохраняющей требуемую независимость между государственными органами финансового контроля – с другой стороны.

Анализ истории возникновения и деятельности Центрального банка России позволяет сделать вывод о том, что он относится к финансовым органам государственной власти специальной компетенции. Центральный банк в процессе своей деятельности обеспечивает очень важные функции государства в области финансов: 1) устойчивое состояние национальной валюты, что является необходимым для развития экономики; 2) бесперебойное денежное обращение; 3) эффективное функционирование

кредитной системы и т.д.

В этом параграфе рассматривается история формирования финансовых органов в России и одновременно анализируется процесс формирования финансовой системы России. Проводится сравнительный анализ с некоторыми зарубежными странами для выявления специфических особенностей формирования финансовой системы России. Рассматривается деятельность финансовых органов государственной власти с позиции их правового положения в финансовой системе российского государства с целью определения эффективности их деятельности как элемента данной системы.

В третьем параграфе «Особенности правового статуса финансовых органов государственной власти» изучены специфические особенности финансовых органов государственной власти в каждом элементе их правового статуса, включая порядок образования, деятельности, подчиненности, организационной структуры и др.

Исследованы особенности правового обеспечения организации финансовой деятельности государства с позиции соответствия организационной структуры финансовых органов государственной власти их задачам и функциям, установленным законодательством. Анализ основывается на том, что совершенствование правового обеспечения, как организационное, так и структурное, может способствовать повышению эффективного функционирования отдельных финансовых органов государственной власти и позитивно влиять на функционирование системы финансовых органов государства в целом.

Предпринимаются попытки понять связь организационной структуры финансовых органов государства с результатами их деятельности, чтобы выявить потенциальные возможности имеющейся структуры по отношению к их функциям и задачам, а также для дальнейшего совершенствования их правового статуса. Рассматривается структура каждого исследуемого финансового органа власти и проводится сравнение функций с точки зрения их избыточности или недостаточности. Так, проведен сравнительный анализ

компетенций Национального банковского совета (НБС) по действующему федеральному закону с его полномочиями, установленными федеральным законом в предыдущей редакции. В ходе анализа выявлено: 1. национальный банковский совет является структурой, образующей косвенные административные отношения между Банком России и другими органами государственной власти; 2. в результате сравнительного анализа доказана эффективность и мобильность косвенной административной конструкции; 3. выявлены признаки косвенных административных отношений на примере НБС.

Анализ, проведенный в данном параграфе, направлен на выявление более сбалансированной структуры каждого финансового органа государственной власти в системе финансовых органов с точки зрения их организационного, функционального взаимодействия в процессе обеспечения финансовой деятельности государства.

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

Эффективно работающая система финансовых органов должна иметь многоуровневую структуру с вертикальными и горизонтальными связями. Только такая система в конечном итоге способна осуществлять единую государственную финансовую политику. В связи с этим предлагается провести комплексное организационно-структурное исследование финансовых органов

государственной власти с позиций правового обеспечения.

В ходе исследования был проведен организационно-структурный анализ федеральных финансовых органов исполнительной власти и финансовых органов государственной власти, которые не числятся в составе исполнительных органов.

Сделан вывод о том, что только в современных условиях при высокой степени самостоятельности финансовых органов власти по отношению друг к другу (отсутствие линейных или функциональных связей) необходимо формировать косвенные системные отношения между ними. Системное представление финансовых органов государства и комплексный подход к их анализу позволяет совершенствовать организационное обеспечение финансовой деятельности государства и повышать его эффективность. Для реализации этой идеи необходимо устанавливать косвенную административно-правовую конструкцию, обеспечивающую, с одной стороны, оптимизацию структуры финансовых органов власти, что позволяет избавиться от избыточности, с другой – бесперебойное взаимодействие должно способствовать повышению эффективности, выполнению всех предусмотренных задач и функций.

Во второй главе «Правовой статус финансовых органов государственной власти в бюджетной сфере» исследуются компетенции финансовых органов, включенных в состав исполнительных органов власти и обеспечивающих осуществление государственных доходов и расходов.

Система исполнительных органов государственной власти в области финансов является неотъемлемой частью системы финансовых органов государственной власти. Их главной задачей в пределах своей компетенции является выполнение государственных функций в сфере финансов, включая создание необходимых условий для эффективного функционирования финансовой системы (например, формирование благоприятного инвестиционного климата). Возникает вопрос: в состоянии ли сам финансовый орган исполнительной власти в рамках своей компетенции выполнять те

задачи, для которых он создан?

Финансовые органы исполнительной власти обеспечивают деятельность государства по таким важным направлениям как формирование государственных финансовых средств, их распределение и исполнение, контроль за деятельностью субъектов финансовых правоотношений, обеспечение законности в области финансов, они создают необходимые условия для непрерывного кругооборота финансовых средств, без которых не представляется возможным функционирование экономики в целом.

Комплексный анализ финансовых органов исполнительной власти, изложенный в данной главе, позволяет найти и установить баланс интересов в деятельности каждого финансового органа в рамках системы финансовых органов исполнительной власти, оптимальный уровень их взаимодействия и сформировать национальную систему финансовых органов государства в целом, способную более эффективно осуществлять единую государственную финансовую политику.

В первом параграфе «Понятие и основы содержания государственного финансового администрирования в бюджетной сфере» система финансовых органов исполнительной власти рассматривается как совокупность исполнительных органов, которая специально создана для обеспечения части финансовой деятельности государства, как целостная структура на основе законодательных и других нормативных актов, настроенная на реализацию единой финансовой политики государства. Автор отмечает, что наряду с формированием, распределением и расходованием финансовых ресурсов к финансовой деятельности государства следует отнести, например, обеспечение бесперебойного денежного оборота. Это является целью деятельности такого государственного органа как Банк России, который не входит в состав исполнительных органов государственной власти, поэтому система, состоящая из финансовых органов исполнительной власти, осуществляет определенную часть финансовой деятельности государства.

Утверждается, что система исполнительных органов государственной власти в сфере финансов является подсистемой и должна выступать неотъемлемой частью национальной системы финансовых органов государственной власти.

Автор отмечает, что организационное обеспечение деятельности финансовых органов по формированию, распределению и использованию бюджетных средств составляет определение понятия государственного финансового администрирования в бюджетной сфере.

Утверждается, что государственное финансовое администрирование в бюджетной сфере с установлением косвенных административных отношений способствует включению в государственный управленческий процесс гражданских институтов, что является важным шагом для реализации административной реформы в Российской Федерации.

Во втором параграфе «Проблемы разграничения компетенции финансовых органов государственной власти в формировании доходов государства» рассматривается организационно-правовое обеспечение государственных доходов. Для этого исследуется правовой статус органов специальной компетенции, для которых основной функцией является обеспечение бесперебойного поступления финансовых ресурсов в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации, а также в государственные внебюджетные фонды в установленном федеральным законом и законами субъектов Федерации порядке. В финансовой деятельности государства значительное место занимает формирование финансовых ресурсов. Государство осуществляет мобилизацию финансовых ресурсов с помощью органов, обладающих специальными полномочиями. Они организационно обеспечивают мобилизацию фондов денежных средств, образующих в совокупности государственные доходы. Эффективное функционирование финансовых органов в значительной степени зависит от сбалансированности их компетенции, что является необходимым условием для своевременного и полного формирования государственного дохода. Таким образом,

государственный доход – результат деятельности некоторых финансовых органов власти специальной компетенции, которая образует поток финансовых ресурсов, поступающих в собственность и распоряжение государства.

Анализируется правовой статус Министерства финансов Российской Федерации как главного исполнительного финансового органа, наделенного полномочиями координации деятельности других финансовых органов исполнительной власти, в том числе по обеспечению государственного дохода.

Анализ полномочий Министерства финансов Российской Федерации показывает, что оно обладает большим объемом функций по обеспечению доходов государства, включая некоторые функции федеральных служб и федеральных агентств. На взгляд автора, необходимо путем совершенствования компетенции финансовых органов государства более обоснованно, с точки зрения сочетания интересов и поведения, дифференцировать функции между Министерством финансов Российской Федерации, федеральными службами и федеральными агентствами, которые осуществляют деятельность в сфере финансов. Предлагается один из вариантов решения проблемы – создание косвенных (нелинейных) административных отношений между ними.

Утверждается, что функции разработки методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления предприятий, учреждений и организаций, включая организации, распоряжающиеся средствами государственных внебюджетных фондов, необходимо передать Министерству финансов Российской Федерации.

В данном параграфе также исследуется правовой статус таких органов, обеспечивающих мобилизацию денежных средств в государственные фонды, как налоговые органы, включающие ФНС, таможенные органы, органы внебюджетных государственных фондов.

Анализируется организационное обеспечение неналоговых государственных доходов, которые поступают из следующих источников:

1) доходы, полученные от использования государственного имущества; дивиденды по ценным бумагам; проценты, полученные от размещения в банках свободных денежных средств; доходы от оказания услуг; платежи государственных организаций; 2) доходы от продажи имущества, от приватизации, от продажи государственных ценных бумаг, от продажи конфискованного имущества; 3) доходы от штрафных санкций - поступления от штрафных санкций за административные проступки; 4) доходы от внешнеэкономической деятельности государства; 5) доходы от государственного страхования – внебюджетные фонды: пенсионный, социальный, медицинский, занятости; 6) доходы от проведения лотерейных игр.

В третьем параграфе «Компетенция финансовых органов власти в сфере бюджетных расходов» рассматриваются государственные расходы, которые на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации осуществляются на основе единого методологического расчета, государственных социальных стандартов и других нормативов финансовых затрат по принципу минимальной бюджетной обеспеченности.

Утверждается, что государственные расходы в широком смысле «охватывают как расходы бюджетов всех уровней, т.е. расходы консолидированного бюджета, которые в совокупности образуют централизованные расходы государства, так и расходы других государственных образований, так называемые децентрализованные расходы». Возникает вопрос: можно ли денежные средства, расходуемые Банком России, также отнести к децентрализованным расходам, поскольку Банк России является органом государственной власти и его имущество является федеральной собственностью.

Определяя значение государственных расходов, автор отмечает, что они обеспечивают финансовую деятельность всех органов государственной власти, способствуют преобразованию, развитию политической, экономической, социальной, культурной и других сфер. В значительной мере успехи в

достижении тех задач, которые стоят перед государством, зависят, во-первых, от надлежащего обеспечения, использования и реализации государственных финансовых ресурсов; во-вторых, от эффективного функционирования тех органов государственной власти, которые предназначены для организации и обеспечения реализации государственных расходов; в-третьих, государственный расход – это часть финансовой деятельности государства, которая, с одной стороны, целиком и полностью зависит от организации и обеспечения государственных доходов, с другой стороны, может играть существенную роль в развитии, увеличении финансовых ресурсов и совершенствовании финансовой деятельности государства в целом.

Таким образом, проведенный анализ правового обеспечения деятельности финансовых органов государства по организации его расходов дает основание утверждать следующее:

1. Правовое обеспечение организации и функционирования финансовых органов государства, уполномоченных на расходование его финансовых ресурсов, является приоритетным направлением в рамках административной реформы.

2. Необходимо внедрять косвенно-административную конструкцию, способствующую выявлению соответствий между функциями, организационными структурами, полномочиями финансовых органов государственной власти специальной компетенции, обеспечивающими реализацию государственных расходов в соответствии их целям и задачам, для которых они образованы.

3. Целесообразным и обоснованным будет установление не просто перечня функций, полномочий и других элементов правового статуса финансовых органов государственной власти, а исследование их по следующей структуре:

1) внутренние полномочия, функции и другие элементы правового статуса, обеспечивающие относительную независимость и самостоятельность органа, в рамках которых он действует и несет ответственность. Как правило, в

соответствии с этими функциями финансовый орган уполномочен принимать решения;

2) функции и полномочия, которые обеспечивают прямое (линейное, функциональное) или косвенное взаимодействие с другими органами государственной власти. В соответствии с этими функциями орган обязан осуществлять определенные действия (по приказу вышестоящего органа, по установленным нормативным актам и т.д.) для других органов власти. Здесь необходимо предусмотреть его ответственность не по конечному результату, а в рамках той части функций, которые он осуществлял.

Данный подход позволяет в значительной мере обеспечить прозрачность процесса деятельности финансовых органов государственной власти, определить пределы самостоятельности каждого финансового органа в отдельности, что даст возможность установить меры ответственности. В то же время более доступным становится выявление слабых мест в системе организационного обеспечения финансовой деятельности государства.

В третьей главе «Эволюция государственного финансового администрирования в банковской сфере России: этапы, особенности, факторы» проведен анализ специфических особенностей истории формирования банковской системы России и банковских систем стран Западной Европы и США. Изучены основные этапы, особенности и факторы, влияющие на эволюцию государственного финансового администрирования в банковской сфере России. Выявлено, что на определенном этапе развития банковской системы в результате деиерархизации банковской системы центральные банки изученных стран приобретают определенную независимость от Правительств и формируется двухуровневая банковская система.

Анализ компетенции финансовых органов в сфере денежно-кредитной политики выявил, что Центральный банк России и другие финансовые органы исполнительной власти должны проводить единую государственную политику в этой сфере, используя наряду с прямым государственным финансовым

администрированием косвенные административные отношения. Рассмотрена проблема обращения финансовых ресурсов, имеющая важное публичное значение, так как использование современных форм в этой сфере, например, электронных (безналичных) форм обращения, способствует повышению темпов кругооборота и прозрачности деятельности субъектов данного правоотношения, облегчая осуществление финансового контроля. В ходе анализа компетенции как элемента государственного финансового администрирования в сфере деятельности кредитных организаций выявлено, что для формирования благоприятного инвестиционного климата и развития кредитных организаций необходимо изменить монопольное положение Банка России в решении вопросов лицензионных требований к кредитным организациям, тем самым повысив уровень межбанковской конкуренции.

В первом параграфе «Специфика зарождения и формирования элементов государственного финансового администрирования в банковском секторе» исследованы причины возникновения и особенности формирования банковских систем в России, США, Германии, Франции, а также странах СНГ.

Проведен сравнительный анализ становления банковских систем. По банковскому законодательству США органы, контролирующие деятельность банков, наделены широкими полномочиями. Они вправе давать официальное толкование нормативным актам и применять принудительные меры по реализации правовых норм. В пределах компетенции они имеют право издавать нормативные акты. Регулирование кредитных учреждений в США в основном специализировано по их виду и, возможно, осуществляется совместно с несколькими агентствами.

Отмечено, что является целесообразным использовать немецкий опыт построения верхнего уровня Центрального Банка России для того, чтобы совершенствовать его административно-управленческую функцию и повышать эффективность банковской системы в целом. Кроме того, немецкий пример интересен тем, что Германия вышла на мировой уровень организации

банковского дела и экономическая эффективность страны основана на стабильной денежной и валютной системе, либеральном экономическом законодательстве и равновесии социальных интересов. Но формирование более сбалансированной банковской системы должно базироваться не на национально-территориальных, а на экономико-территориальных основах.

Автор утверждает, что опыт французской банковской системы для нас может быть полезен в плане урегулирования взаимоотношений Центрального банка с правительством. Исследование банковской системы США и Германии свидетельствует о возможности использования их опыта в плане совершенствования государственной управленческой функции Центрального банка России в регионах Российской Федерации, формирования условий для развития межбанковской конкуренции, развития и укрепления банковской системы на всей территории Российской Федерации.

Во втором параграфе «Компетенция финансовых органов государственной власти как элемент публично-правового управления в сфере денежно-кредитной политики» отмечается, что денежно-кредитная политика государства является частью финансовой политики и осуществляется органами государственной власти, имеющими специальную компетенцию. В Российской Федерации основным финансовый орган, разрабатывающий и реализующий денежно-кредитную политику, — это Центральный банк Российской Федерации. Так как финансовая политика включает денежно-кредитную политику, а органом государственной власти, осуществляющим финансовую политику, является Министерство финансов Российской Федерации, то не случайно п. 1 ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке России» (в ред. от 10.01.2003 г. №5-ФЗ) закрепляет, что Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику. В то же время п. 2 этой же статьи Федерального закона устанавливает, что Банк России монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение — в некоторых аспектах своей деятельности он должен

иметь максимальную независимость. Полномочия Банка России в сфере единой государственной денежно-кредитной политики Российской Федерации – это, прежде всего, совокупность тех обязанностей и прав Банка России, которые обеспечивают ему разработку и реализацию единой денежно-кредитной политики во взаимодействии с другими органами государственной власти (например, с Правительством Российской Федерации, с Президентом Российской Федерации, Государственной Думой Российской Федерации и т.д., а также с органами исполнительной власти специальной компетенции, например, с Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации).

Отмечается, что взаимодействие Правительства Российской Федерации и Банка России в решении вопросов кредитования требует совершенствования, так как финансирование экономики денежными средствами через Центральный банк России, в дальнейшем через коммерческие банки, является наиболее эффективным. Государство приобретает в лице банков, заинтересованных в рациональном использовании денежных капиталов, субъектов финансовых отношений.

Указывается на необходимость создания более совершенного механизма взаимодействия Банка России с Правительством Российской Федерации по реализации единой денежно-кредитной политики, особенно необходимой по следующим направлениям:

1. Согласование основных ориентиров, параметров и инструментов единой государственной денежно-кредитной политики способствует формированию необходимого инвестиционного климата для вливания финансовых ресурсов в реальный сектор экономики и для достижения экономического роста. Поэтому особенно важным является формирование косвенных властных отношений, способствующих балансу интересов по реализации денежно-кредитной политики между Банком России, Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации.

2. Особое значение имеет государственное регулирование цен на продукцию монополистов. Правовое регулирование федеральной политики в отношении естественных монополий должно быть направлено на оптимизацию баланса интересов участников правоотношения — естественной монополии и потребителя. С позиции потребителя важна доступность производимой продукции, с позиции производителя — заинтересованность субъектов естественных монополий в повышении качества, развитии производства и т.д. Государственное регулирование деятельности монополий должны включать сочетание административных и финансовых методов воздействия.

3. Одна из причин периодического роста инфляции связана с проблемой сбалансированности совокупного спроса и предложения. Решить проблему можно либо путем ограничения совокупного спроса при стагнации совокупного предложения, либо путем стимулирования роста совокупного предложения в условиях стабилизации, а в отдельных случаях — и неконтролируемого увеличения совокупного спроса.

В работе исследуется деятельность Банка России в области валютной политики, которая включает следующие направления:

а) проведение политики стабильного обменного курса, исходя из позиции сдерживания инфляции, при этом Банк России тесно взаимодействует с Правительством Российской Федерации;

б) содействие Банком России совершенствованию инфраструктуры межбанковской валютной биржи с целью оптимизации формирования рыночного спроса и предложения на иностранную валюту;

в) формирование уровня золото-валютного резерва Российской Федерации с целью повышения ликвидности и усиления регулирующей возможности Банка России на внутреннем рынке;

г) осуществление мер по укреплению курса национальной валюты, в том числе путем укрепления валютного контроля за экспортно-импортными операциями;

д) дальнейшее совершенствование системы регулирования валютного

рынка страны путем сглаживания и выравнивания курсовых колебаний;

ж) способствование совершенствованию и развитию валютно-финансовых и платежно-расчетных отношений со странами СНГ.

Также в качестве инструментов денежно-кредитной политики рассматривается рефинансирование коммерческих банков. Предлагается осуществлять рефинансирование коммерческих банков через рыночные механизмы, такие как кредитные аукционы, ломбардные кредиты, операции РЕПО и т.д.

В третьем параграфе «Полномочия органов государственной власти специальной компетенции по организации денежного обращения в Российской Федерации» исследуется организационно-правовое обеспечение функционирования системы денежного обращения. Утверждается, что одним из необходимых требований для совершенствования данной системы, повышения ее эффективности и создания условий для усиления интенсивного развития экономики является совершенствование правового обеспечения организации денежного оборота в Российской Федерации. Организация денежного оборота является частью денежно-кредитной политики государства и обеспечивается финансовыми органами государственной власти специальной компетенции. Главным органом государственной власти, отвечающим за организацию и обеспечение денежного обращения в стране, является Центральный банк России. Единая государственная политика в области денежного обращения достигается благодаря косвенным административным отношениям между Банком России и Министерством финансов Российской Федерации с помощью Национального банковского совета.

Немаловажное значение для эффективного функционирования денежного обращения имеют безналичные расчеты. Согласно ст. 80 Федерального закона «О Банке России» «Банк России является органом, координирующим, регулирующим и лицензирующим организацию расчетных, в том числе клиринговых, систем в Российской Федерации». Клиринг представляет собой в самом общем виде систему безналичных расчетов за товары и услуги,

основанную на зачете взаимных требований и обязательств, и используется банками в целях уменьшения нуждаемости в средствах и упрощения обмена платежами. Клиринг – система безналичных расчетов, основанная на зачете взаимных требований и обязательств. Его осуществляют банки или специально созданные расчетные центры, палаты, дома – клиринговые учреждения, имеющие для этого специальные лицензии, выданные Банком России.

Автор утверждает, что необходимость создания клиринговых учреждений, прежде всего, заключается в повышении скорости обращения финансовых ресурсов, что способствует ускорению экономического развития. Уменьшение времени расчетных операций позволит сформировать условия для более рационального использования свободных финансовых ресурсов. Кроме того, развитие клиринга способствует внедрению новых форм безналичных расчетов и современных технологий, что стимулирует интеграцию с международной банковской системой. Однако очень трудно добиться высоких результатов на рынке клиринговых услуг, если в основу клиринговых отношений не будет заложен механизм конкуренции между субъектами, осуществляющими клиринговые операции. Таким образом, деятельность Банка России как органа государственной власти, связанная с формированием и развитием клирингового дела, может быть эффективной, если будет направлена на создание равных условий, а следовательно конкуренции, для всех клиринговых учреждений.

Отмечается, что приоритетное совершенствование платежной системы страны обусловлено, во-первых, тем, что Банк России является банком, обладающим полномочиями властно-регулятивного характера и является главным банком по депозитным счетам и кредитным ресурсам (проводит рефинансирование и другие операции, и это делает его привлекательным для коммерческих банков); во-вторых, поскольку Банк России является органом государственной власти, обеспечивающим единую государственную финансовую политику с Правительством Российской Федерации, он пользуется различного характера поддержкой Правительства Российской Федерации и

других органов государственной власти; в-третьих, благодаря своему особому правовому статусу Банк России обладает достаточной ликвидностью и абсолютной платежеспособностью, минимизируя риск платежей при расчетах.

Автор, анализируя компетенцию Банка России по управлению рисками платежной системы, отмечает следующие основных их виды:

1. Риск субъектов финансового рынка, связанный с ликвидностью их контрагентов, наиболее характерен для нашей экономики. Данный риск возникает перед кредитором в случае погашения платежных обязательств не в срок.

2. Риск ликвидности превращается в кредитный риск, если дебитор не в состоянии выполнить обязательства вообще.

3. Кредитный риск может перерасти в системный риск в случае, если невыполнение обязательств со стороны дебитора может породить дальнейшую неплатежеспособность у других участников.

4. Риск появления поддельных платежных документов – один из часто возникающих рисков. Этот вид риска особенно актуален с внедрением новейших технологий, обеспечивающих компьютеризацию платежной системы. Риск мошенничества в данном случае связан с незаконным получением или использованием платежных документов.

5. Также необходимо отметить риск, связанный с неполадками оборудования электронной техники, которое используется в процессе функционирования механизма платежной системы.

Утверждается, что совершенствование платежной системы необходимо, прежде всего, для ускорения оборачиваемости денежных средств. Заметим, что для достижения этой цели нужно активное использование возможностей негосударственных расчетных и клиринговых палат под контролем Банка России.

В четвертом параграфе «Компетенция как элемент государственного финансового администрирования в сфере деятельности кредитных организаций» отмечается, что традиционно деятельность кредитных

организаций строго регламентируется государством – так исторически сложилось за рубежом и в России. Основанием для этого является множество факторов. Автор называет наиболее важные из них:

1. Банки аккумулируют денежные средства физических и юридических лиц на определенных условиях и обязуются вернуть им эти суммы с определенным процентом в будущем. Несмотря на то, что вкладчики заключают с банком договор, иногда банки по тем или иным причинам не выполняют свои обязательства перед ними. Для минимизации таких случаев Центральный Банк России как орган государственной власти создает определенные условия для кредитных организаций в процессе образования их деятельности, которые способствуют повышению доверия кредитным организациям.

2. Увеличение сбережений в доле дохода населения – показатель оздоровления экономики, свидетельствующий о повышении уровня жизни людей. Это может происходить при увеличении дохода населения или при уменьшении доли потребления в доходе (например, в результате снижения цен на товары и услуги), а также, возможно, при снижении налогов. Однако серьезной проблемой является дальнейшее поведение населения, связанное с вкладыванием сбережений. Если в обществе имеется доверие к кредитным организациям (банкам, небанковским кредитным организациям), то большинство вкладчиков доверяют им свои сбережения. В противном случае вкладчики распоряжаются своими деньгами иначе (покупают наиболее устойчивую иностранную валюту, покупают ликвидные товары и т.д.). Ситуация 17 августа 1998 года, сложившаяся в связи с государственными казначейскими обязательствами (ГКО), может послужить ярким примером. В случае потери доверия к кредитным организациям спрос на их обязательства уменьшается, и они, в свою очередь, вынуждены снижать требования. В результате снижается уровень предложения финансовых ресурсов, и в конечном итоге падает инвестиционная активность.

Автор указывает на то, что, осуществляя лицензирование банковских

операций кредитными организациями, Банк России порождает административные правоотношения, и в результате образуется специальный режим между Банком России и кредитной организацией, «порядок регулирования которой выражен в комплексе правовых средств, характеризующих взаимодействующие между собой дозволения, запреты и позитивные обязательства». Эффективность административного акта Центрального Банка России, регулирующего деятельность кредитных организаций, должна быть обеспечена максимально. Для этого автор указывает, что они должны быть обоснованы. Обязательные нормативы являются для кредитных организаций предписанием Банка России. Контроль над их соблюдением осуществляется территориальными подразделениями Центрального Банка России в лице Главного управления (национального банка) Банка России по местонахождению.

Обязательные нормативы, установленные Банком России, направлены на обеспечение стабильного, устойчивого и эффективного функционирования банковской системы Российской Федерации. В то же время необходимо отметить, что обязательные нормативы могут быть чрезмерно жесткими с позиции формирования условий для развития банковского сектора. Автор отмечает, что целесообразно в ближайшей перспективе дополнить ст. 62 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» положением, что обязательные нормативы до принятия Советом директоров Банка России направляются для заключения Министерству экономического развития Российской Федерации, а в среднесрочной перспективе необходимо создание косвенных властных отношений по данной функции между Банком России и Министерством экономического развития Российской Федерации.

Глава четвертая «Правовой статус органов финансового контроля как средство обеспечения законности в финансовой сфере» посвящена анализу правового статуса финансовых органов государственной власти, осуществляющих государственный финансовый контроль. Органы финансового контроля, как и финансовые органы государственной власти, нуждаются в

систематизации своей деятельности в современных условиях. Единую государственную финансовую политику в части осуществления финансового контроля можно более эффективно реализовать с помощью органов финансового контроля, объединенных в рамках национальной системы. Отмечается, что, по мнению автора, в современных условиях органы финансового контроля относятся к разным ветвям власти, что затрудняет создание их единой системы. В данной главе предлагается концептуальное решение этой проблемы с помощью применения косвенных (нелинейных) властных отношений между органами финансового контроля.

В первом параграфе «Экономико-правовые основы формирования системы органов государственного финансового контроля» исследуется понятие финансового контроля, его переосмысление исходя из условий реальной действительности, что позволяет более глубоко понять его цели и задачи, что, в свою очередь, приведет к формированию эффективно действующей системы контроля в сфере финансов. В этом смысле понятие финансового контроля имеет важное значение в формировании отношений между государством и частным сектором.

Автор утверждает, что контроль надо рассматривать не только как сведения о том, каково реальное положение дел, но и как очень ценную информацию о том, насколько обоснованы «заданные параметры», насколько принято качественное решение, учитывающее реальную ситуацию, в которой находится подконтрольный объект. Контроль – очень важный источник информации для осмысления реальности, что имеет определяющее значение для совершенствования работы государственных институтов. Например, большое количество нарушений со стороны налогоплательщиков (низкая собираемость налогов) не всегда указывает на неудовлетворительную работу налоговых органов. Возможно, установлен необоснованно высокий уровень налогов, что и порождает проблемы, связанные с нарушением налогового законодательства.

1. Финансовый контроль – это разновидность контроля, связанного с финансовой деятельностью государства, предприятия, организации и т.д. Необходимость осуществления финансового контроля вызвана: а) обеспечением законности и дисциплины в финансовой деятельности подконтрольных объектов; б) выявлением и устранением нарушений, возникающих в процессе деятельности подконтрольных объектов, связанных с финансовыми ресурсами; в) установлением причин и условий, при которых возникают нарушения в области финансов.

2. Финансовый контроль – разновидность обратной связи в процессе финансовой деятельности государства с целью выявления недостатков и совершенствования использования финансовых ресурсов. В финансовом контроле существенным моментом является обеспечение законности и дисциплины в процессе образования, распределения и расходования денежных ресурсов.

Отмечается, что существенным вкладом в решение проблемы нарушения законов может стать анализ соотношения «цены» нарушения законодательства должностными лицами с «ценой» потерь в случае выявления нарушения для него.

Исследование степени риска за нарушение может проводиться в следующих направлениях:

1) проблемы ответственности за финансовые нарушения (органами, должностными лицами и т.д.). Здесь же надо анализировать такие понятия как ведомственный интерес, личный интерес должностного лица и т.д.;

2) анализ компетенции подконтрольных органов и должностных лиц через призму возможности влияния их на поведение органов финансового контроля на фоне системы органов государства в целом.

Исследуются объекты финансового контроля: законность, дисциплина и целесообразность, и выделяются основные задачи финансового контроля:

1) обеспечение в рамках закона и других нормативных актов в установленном порядке и времени процесса образования финансовых ресурсов, их распределения и расходования подконтрольными объектами;

2) установление целесообразности принятия решения и его реализации в процессе формирования, распределения и расходования финансовых ресурсов государства соответствующими органами власти;

3) оценка качества нормативной базы, формирующей условия, в которых функционируют подконтрольные объекты;

4) выявление причин и источников финансового правонарушения с целью их устранения для повышения эффективности функционирования финансовой системы.

В данном параграфе анализируются такие виды финансового контроля, как:

1) государственный;

2) внутренний частный – осуществляется самими хозяйствующими субъектами с помощью создаваемых ими специализированных структурных подразделений. Результат финансового контроля (заключение) для финансовых органов не имеет официального значения, как правило, он проводится для внутреннего пользования учредителями или другими субъектами;

3) внешний частный — финансовый контроль, осуществляемый аудитом. Как правило, является негосударственным, независимым. Заключение аудиторского финансового контроля является официальным документом, ответственность за достоверность результатов проверки несут аудиторы.

Во втором параграфе «Система исполнительных органов государственной власти финансового контроля» рассматривается деятельность исполнительных органов государственной власти, утверждается, что даже в самые благополучные годы, когда высокий уровень цен на сырье на международных рынках приносит высокий доход в бюджет государства, очень трудно добиться высокого результата в социальных, экономических и других составляющих жизни общества, если финансовая деятельность государства в

части исполнения недостаточно эффективно организована. Без четко функционирующего механизма финансового контроля невозможно эффективно организовать финансовую деятельность государства, особенно его исполнение. Финансовый контроль всегда занимает особое место в анализе финансовой деятельности государства и имеет свою специфику в случае его осуществления исполнительными органами государственной власти.

Исследуя финансовый контроль, который реализуют исполнительные органы государственной власти, автор выделяет их в три блока: 1. общий финансовый контроль, осуществляемый в основном органами общей компетенции, такими как Правительство Российской Федерации, Правительства субъектов Федерации в национальных республиках в составе Российской Федерации, областные администрации субъектов Федерации и т.д.; 2. ведомственный финансовый контроль, который, как правило, проводится внутри ведомства вышестоящим звеном по отношению к подчиненным; 3. надведомственный финансовый контроль, когда между контролирующими и контролируемыми органами отсутствует прямая организационная подчиненность.

Отмечаются главные недостатки системы общегосударственного финансового контроля:

1. Возможности использования федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и муниципальных бюджетов не по целевому назначению.

2. Неполный возврат (или невозврат) бюджетных кредитов и ссуд в бюджетную систему.

3. Разобщенность и неупорядоченность действий контрольных органов.

4. Отсутствие единого согласованного плана мероприятий по осуществлению мер финансового контроля как за поступлением налоговых и неналоговых доходов в бюджетную систему (включая государственные внебюджетные фонды), так и за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

По мнению автора, если представить систему государственного финансового контроля России как совокупность органов, осуществляющих финансовый контроль, то становится очевидным, что создание единой иерархической системы государственного финансового контроля не представляется возможным без нарушения баланса разделения властей, поскольку каждая ветвь власти имеет свой подконтрольный, подотчетный или подчиненный орган финансового контроля. Эффективный единый государственный финансовый контроль можно создать путем сочетания прямых (линейных, функциональных) и косвенных (нелинейных) административных отношений между органами финансового контроля.

Речь идет о том, чтобы четко нормативно определить в системе финансового контроля сферы деятельности и компетенции органов, независимых от исполнительной власти, осуществляющих финансовый контроль (Счетная палата Российской Федерации, Банк России и т.д.), и органов исполнительной власти (Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная налоговая служба и т.д.), а также создать между ними функциональные и косвенные (нелинейные) административные отношения, способствующие более эффективному функционированию системы финансового контроля в целом.

В данном параграфе подробно анализируется правовой статус исполнительной власти, которая осуществляет финансовый контроль, включая Министерство финансов Российской Федерации, Казначейство Российской Федерации, Федеральную налоговую службу, Федеральную таможенную службу и органы государственных внебюджетных фондов, и утверждается, что для эффективного осуществления государственного финансового контроля необходимы следующие действия:

1. Создание национального финансового контроля, который включает все виды и формы финансового контроля, имеющие публичное значение с использованием прямых и косвенных административных отношений.

2. Формирование системы органов государственной власти финансового контроля, включающей как органы исполнительной власти, так и государственные органы финансового контроля, не относящиеся к исполнительным органам власти, а также аудиторские организации.

3. Формирование взаимоотношений между всеми органами финансового контроля на основе сочетания прямой (линейной, функциональной) и косвенной (нелинейной) связей.

4. Широкое использование косвенного (нелинейного) властного взаимодействия при формировании положений подведомственных органов финансового контроля с целью баланса сил в системе государственных органов финансового контроля и подчинения ведомственных интересов к общегосударственным.

В третьем параграфе «Компетенция Счетной палаты Российской Федерации как основного органа государственного финансового контроля» рассматриваются организационно-правовые вопросы по осуществлению финансового контроля Счетной палатой Российской Федерации.

Отмечается, что предусмотренный Конституцией Российской Федерации порядок формирования Счетной палаты Российской Федерации позволяет соблюдать баланс позиций верхней и нижней палат Парламента Российской Федерации, при этом каждая из них осуществляет свои функции по финансовому контролю. Так, с одной стороны, ч. 1 п. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «к ведению Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов». С другой стороны, в ч. 1 п. 2 ст. 103 Конституции Российской Федерации закреплено, что «к ведению Государственной Думы Российской Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов».

Назначение Председателя Счетной палаты и шести аудиторов

Государственной Думой Российской Федерации и заместителя Председателя Счетной палаты и шести аудиторов Советом Федерации Российской Федерации придаст им определенную самостоятельность. В то же время отмечается, что это обстоятельство усложняет персонификацию ответственности за деятельность Счетной палаты, разделяет ответственность между членами Счетной палаты.

Автор утверждает, что принципиальных отличий Счетной палаты от других финансовых органов власти несколько. Во-первых, Счетная палата не входит в состав органов исполнительной власти и является, соответственно, неведомственным органом. Во-вторых, она образована Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетна ему. В-третьих, независимость Счетной палаты от органов исполнительной власти делает ее особым органом и заметно отличает её позиции от позиций других финансовых органов.

Общепринято, что счетная палата такой же контролирующей орган как исполнительные органы государственного финансового контроля, поскольку при анализе задач и функций наблюдается некоторое их совпадение. С точки зрения автора, их отличие кроется в подходах к контролю. Контроль, проводимый исполнительными органами, в основном направлен на оперативное выявление и устранение недостатков, решение вопросов, связанных с текущими обстоятельствами. А контроль, осуществляемый Счетной палатой, должен быть в большей мере сосредоточен на обеспечении законности в сфере финансов, в том числе, в деятельности федеральных финансовых органов. Деятельность Счетной палаты концентрируется в сфере фундаментальных вопросов, например, эффективности применения законодательства, регулирующего финансовую деятельность государства и других участников финансового рынка, чтобы в дальнейшем законодательные органы, которым она подотчетна, совершенствовали законодательство, исходя из реальных обстоятельств.

В четвертом параграфе «Проблемы совершенствования организационно-правового механизма банковского контроля»

рассматриваются организационно-правовые вопросы по осуществлению финансового контроля.

Анализ контрольной функции Банка России осуществляется по следующим его подразделениям:

1. Контрольно-ревизионное управление (ревизионный департамент), которое контролирует и осуществляет ревизию главных управлений (национальных банков) Банка России.

2. Департамент банковского надзора, в котором действуют управление экономического анализа деятельности банков, управление регламентом банковского надзора, управление лицензирования деятельности кредитных организаций и организаций, занимающихся банковским аудитом.

3. Главное управление инспектирования кредитных организаций, в котором действуют отделы: методологии инспектирования, ведения банковских досье, банковского инспектирования, организационно-технического и правового обеспечения инспекционной деятельности.

Исходя из мировой практики в области банковского надзора, автор отмечает, что осуществление государственного финансового контроля реализуется с участием аудиторских организаций. Так, например, в Великобритании надзор над деятельностью кредитных организаций осуществляется Банком Англии. Ревизия на местах проводится ежегодно частными аудиторскими фирмами по поручению Банка Англии. В отчеты, которые представляются банками, включается годовой баланс, заверенный аудиторской фирмой, отчет о некоторых видах операций представляется немедленно по их совершению. В Германии, США, Японии - Центральным банком совместно с другими государственными органами. В Швейцарии официальный контроль над деятельностью банков осуществляет Федеральная банковская комиссия, ежегодно проводится ревизия банков бухгалтерскими фирмами, имеющими лицензии Швейцарского национального банка. Отчет банков включает годовой баланс и отчет о финансовом состоянии. Автору представляется целесообразным воспользоваться опытом зарубежных стран и

включить в соответствующие структуры государственного финансового контроля России гражданские институты, в частности аудиторские организации.

В **заключении** диссертантом подводятся итоги проведенного исследования, резюмируются выводы, формулируются рекомендации и предложения, касающиеся совершенствования правового обеспечения организации финансовой деятельности государства и функционирования системы финансовых органов государственной власти. Обосновывается эффективность применения теории косвенных административных отношений в финансовой деятельности государства.

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

Монографии, учебные пособия

1. *Асадов А.М.* Банковское право (административно-правовой аспект): Учеб. пособие. Екатеринбург: УГТУ-УПИ. 1998. – 14,5 п.л.
2. *Асадов А.М.* Правовые основы организационного обеспечения финансовой деятельности государства в России: Монография. Екатеринбург: УрГУ. 2005. – 14 п.л.
3. *Асадов А.М.* Теория косвенных административных отношений в системе финансовых органов государственной власти: Монография.- Екатеринбург: УИЭУиП. 2009. – 29 п.л.

**Статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации**

4. *Асадов А.М.* Правовое обеспечение организации финансовой деятельности государства // Современное право. 2005. №6. – 0,5 п.л.
5. *Асадов А.М.* К вопросу о формировании банковской системы в России // Экономика региона. 2005. №3. – 1 п.л.
6. *Асадов А.М.* К вопросу о формировании системы органов финансового контроля в России // Вестник Южно-Уральского университета. №7. – 0,5 п.л.
7. *Асадов А.М.* Теория косвенных (нелинейных), властных отношений в системе финансовых органов государственной власти // Экономика региона. 2006. №2. – 0,7 п.л.
8. *Асадов А.М.* К вопросу о формировании банковской системы в России // Наука и новые технологии. Кыргызская Республика. 2009. №4. – 0,8 п.л.

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

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

11. *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.

12. *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.

**Статьи, тезисы, опубликованные
в материалах общероссийских, международных,
научно-практических, межвузовских конференций, семинарах:**

13. *Асадов А.М.* Проблемы правового положения главных территориальных учреждений (национальных банков) Банка России // *Экономика и право: Материалы науч.-практ. конф.* Екатеринбург: УИЭУиП. 1998. – 0,4 п.л.

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

15. *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.

16. *Асадов А.М.* Система органов общей и специальной компетенции в области финансов в России // *Современные тенденции в развитии банковской*

системы: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Днепропетровск. 2004. – 0,5 п.л.

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

18. *Асадов А.М.* Ответственность финансовых органов государственной власти в сфере налогового законодательства // Человеческий потенциал и конкурентоспособность в России: Материалы XXII междунар. науч.-практ. конф. Челябинск: Урал. соц.-экон. ин-т АТиСО. 2005. – 1 п.л.

19. *Асадов А.М.* Правовые проблемы организационного обеспечения финансовой деятельности государства // Сб. науч. тр. Российской академии юридических наук / Отв. ред. В.В. Гриб. – М.: Юрист. 2005. Т.1. Вып. 5. – 0,5 п.л.

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

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

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

23. *Асадов А.М.* Вопросы организационно-правового обеспечения аудиторского контроля // Конкурентоспособность России и качество жизни:

Материалы XXIII междунар. науч.-практ. конф Ч.II. (14-15 апреля 2006г.). Челябинск: Урал. соц.-экон. ин-т АТиСО. 2006. – 0,5 п.л.

24. *Асадов А.М.* К вопросу организационного обеспечения финансового контроля органами государственной власти общей компетенции // Актуальные проблемы экономики, управления и права: Материалы всероссийской научной конференции. Каменск-Уральский: Уральский институт экономики, управления и права. 2007. – 0,6 п.л.

25. *Асадов А.М.* Проблемы компетенций финансовых органов власти в сфере государственных расходов // Актуальные проблемы экономики, управления и права: Материалы всероссийской научной конференции Каменск-Уральский: Уральский институт экономики, управления и права. 2007. – 0,8 п.л.

26. *Асадов А.М.* Правовые проблемы формирования структуры Центрального банка Российской Федерации // Инструменты анализа и управления переходными состояниями в экономике: Материалы II международной научно-практической конференции. Екатеринбург: УИЭУиП. 2007. – 0,5 п.л.

27. *Асадов А.М.* Некоторые вопросы правового обеспечения финансового контроля // Актуальные проблемы современного административного права: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург: УИЭУиП. 2007. – 0,7 п.л.

28. *Асадов А.М., Бахрах Д.Н.* Особенности порядка образования, деятельности и подчиненности финансовых органов власти // Демографический кризис в современной России: социально-экономические и правовые аспекты: Материалы межвузовской научно-практической конференции // Нижний Тагил: Уральский институт экономики, управления и права. 2007. – 0,7 п.л.

29. *Асадов А.М.* Правовой статус счетной палаты Российской Федерации как основного органа государственного финансового контроля // Современные проблемы экономики России: Материалы межвузовской научно-практической

конференции. Нижний Тагил: Уральский институт экономики, управления и права. 2008. – 0,7 п.л.

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

31. *Асадов А.М.* Организационно-правовые проблемы государственного финансового контроля // Актуальные проблемы современной экономики и их правовое регулирование: Материалы всероссийской научно-практической конференции. Каменск-Уральский: Уральский институт экономики, управления и права. 2009. – 0,8 п.л.

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

33. *Асадов А.М.* Экономико-правовые основы формирования системы органов государственного финансового контроля // Мировой финансовый кризис: причины, состояние, социально-экономические и политико-правовые последствия: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Нижний Тагил: Уральский институт экономики, управления и права. 2009. – 0,7 п.л.

34. *Асадов А.М.* К вопросу о формировании косвенных административных отношений в аудиторской деятельности // Проблемы ответственности в современном праве: Материалы X междунар. науч.-практ. Конференции. Москва: РАЮН, Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова. 2009. – 0,5 п.л.

35. *Асадов А.М.* Элементы косвенных административных отношений в системе банковского контроля // Актуальные проблемы административного и административно – процессуального права: Материалы всероссийской науч.-

практ. Конференции. Санкт – Петербург: Санкт – Петербургский университет МВД. 2010. – 0,4 п.л.

36. 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 Международной научно-практической конференции. Одесса: Одесский государственный университет внутренних дел, 2010. С. 127-128. – 0,05 п.л.

Иные издания:

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

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

39. 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.

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

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

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

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

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

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

46. *Асадов А.М.* Сборник нормативных актов по валютному праву Российской Федерации / Отв. ред. Д.Н.Бахрах – Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права.2009. – 2,1 п.л.

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

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

Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага ВХИ 80 гр. Объем 2,0 усл. п. л.
Тираж 200 экз. Заказ №803

Изготовлено в полном соответствии с качеством
предоставленных оригиналов заказчиком
в ООО «РЕКПОЛ», 454048, г. Челябинск, пр. Ленина, 77,
тел.(351) 265-41-09, 265-49-84

102