

---

---

## ТЕОРИЯ КОСВЕННЫХ (НЕЛИНЕЙНЫХ) ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Асадов А.М.

*В работе рассматривается проблема совершенствования организационно-правового обеспечения функционирования систем финансовых органов государственной власти в России. Предлагается теория косвенных (нелинейных) властных правоотношений, применение которой может способствовать формированию национальной системы финансовых органов власти России как достаточно целостной структуры, обеспечивающей эффективное осуществление единой государственной финансовой политики.*

Повышение цен на энергетические ресурсы на мировом рынке привело к некоторому улучшению экономической ситуации в России. Однако поступление больших потоков финансовых средств, в том числе и в государственные фонды, не способствовало достаточной трансформации свободных финансовых ресурсов в инвестиции, особенно в реальный сектор экономики. Анализ истории развития финансовой системы России дает достаточное основание утверждать, что одна из основных причин проблемы формирования благоприятного инвестиционного климата (что в конечном итоге ведет к развитию экономики, повышению уровня жизни людей и т.д.) связана с деятельностью государства в сфере финансов, в частности, с вопросами организационно-правового обеспечения финансовой деятельности государства.

Финансовая деятельность государства в основном обеспечивается посредством некоторых его органов власти, которые образованы специально. Основной деятельностью этих органов является выполнение функций государства в сфере финансов. В юридической литературе органы государственного управления специальной компетенции в зависимости от степени участия в финансовой деятельности разделяют на "государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных функций и задач" и "государственные органы специальной компетенции, для которых финансовая деятельность является основной" [1, с. 495]. Так как последние специально созданы для осуществления финансовой деятельности государства, то достаточно обоснованным и целесообразным является утверждение, что они являются органами государственной власти специальной компетенции, осуществляющими государственную функцию в сфере финансов, т.е. финансовыми органами государственной власти.

Ученые важную часть предмета науки финансового права связывают с практикой применения норм финансового права, правоприменительной деятельностью финансовых органов: Министерства финансов РФ и его органов на местах, Центрального банка РФ и его звеньев в субъектах Федерации, Счетной палаты РФ, налоговой службы и т.д. [2]. Помимо перечисленных, к финансовым органам государственной власти также можно отнести Казначейство РФ и другие федеральные службы, подведомственные Министерству финансов России, и т.д.

Следует отметить, что не все финансовые органы входят в систему исполнительных органов власти. Органы государственной власти, которые специально созданы для осуществления финансовой деятельности государства, являются финансовыми ор-

ганами государственной власти независимо от их принадлежности к той или иной ветви власти или ведомству. Обоснованность такого подхода вызвана тем, что деятельность всех финансовых органов государственной власти должна быть направлена на выполнение единой государственной финансовой политики, которая включает налоговую, денежно-кредитную, бюджетную, валютную и другие.

Для эффективного проведения единой государственной финансовой политики финансовые органы государственной власти должны функционировать как система. В связи с этим возникает вопрос, каким образом обеспечить в рамках этой системы необходимый уровень независимости некоторых органов государственной власти, предусмотренный законодательством РФ (например, в п. 2 ст. 75 Конституции РФ установлено, что "защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти"), ведь, с другой стороны, для выполнения единой государственной политики необходима определенная целостность системы?

Система (от греч. *συστήμα* – целое, составленное из частей, соединение) – совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которые образуют определенную целостность, единство [3]. Или "система – это множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которые образуют определенную целостность, единство" [4]. Таким образом, для формирования системы финансовых органов государственной власти необходима не просто связь между соответствующими органами власти, а связь, образующая некую целостность, способствующую осуществлению единой государственной финансовой политики, такая связь, которая подчиняла бы все ведомственные интересы общегосударственным, общественным, публичным интересам.

Необходимость образования такой связи продиктована самим временем, так как разрушена система финансовых органов власти советского периода, которая имела иерархическую структуру во главе с Советом Министров СССР [5, с. 265] и формировалась в соответствии с Конституцией РФ (1993 г.), провозгласившей впервые в истории России разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. В результате некоторые органы, осуществляющие финансовую деятельность государства, в том числе единую государственную финансовую политику, относятся к разным ветвям власти. В современных условиях объективно требуется регулирование государством инвестиционного процесса и, следовательно, регулирование деятельности тех органов и учреждений, которые прежде всего занимаются созданием благоприятного инвестиционного климата в российской экономике. Формирование эффективно функционирующей системы финансовых органов государственной власти без создания соответствующей системной связи и четкого определения их компетенции не представляется возможным.

Компетенция, прежде всего, – это свойство государственного органа или лиц, занимающих определенные должности в государственных структурах. Компетенция – это содержание и объем властных полномочий, которые имеет государственный орган, а также то или иное должностное лицо, и которые фиксируются соответствующим юридическим документом [6, с. 41]. Другие авторы, определяя компетенцию, включают в нее подведомственность: компетенция – это совокупность властных полномочий, включая подведомственность [7, с. 92].

В ряде научных трудов при определении компетенции на первый план ставится функционирование того или иного субъекта. Компетенция включает в себя обязанность

(перед государством) и права (по отношению к управляемым объектам) выполнять определенную функцию (планирование, регулирование, контроль и др.) [8, с. 10]. Некоторые ученые предлагают определить компетенцию путем перечисления управленческих функций (прогнозирование, организация, регулирование, руководство). Поскольку функции управления не являются юридическими явлениями, постольку компетенция органа и означает его права и обязанности осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере [9, с. 11 – 87].

Компетенция финансовых органов государственной власти включает совокупность властных полномочий, установленных Конституцией РФ, специальными статутными законами о них и другими нормативными актами, обеспечивающими их деятельность. Например, компетенция Банка России – это совокупность властных полномочий, установленных Конституцией РФ, Федеральным законом "О Центральном банке Российской Федерации" и другими нормативными актами для осуществления его организационно-управленческой функции. Надо заметить, что особое правовое положение Банка России также проявляется при определении его полномочий.

Ученые-юристы, классифицируя административные полномочия Банка России, отмечают, что его административные функции можно условно разделить на организаторские (организация и управление денежным обращением и т.д.) и функции защиты гражданского оборота, интересов вкладчиков и других кредиторов коммерческих банков [10, с. 360]. Другие авторы отмечают, что административные полномочия Банка России можно разделить на следующие две группы:

1) осуществляемые им в интересах государства или интересах кредитной системы Российской Федерации;

2) деятельность по организации системы межбанковских расчетов, хранения средств обязательных резервов и т.п. [11, с. 30].

В наиболее распространенных определениях полномочий особое значение придается понятию властвования. Властвование считается неотъемлемой частью полномочий государственного органа. Государство наделяет властным полномочием орган и тем самым обеспечивает собственное влияние на данную сферу, поскольку орган выступает от имени государства. С другой стороны, орган имеет определенную самостоятельность, необходимую для выполнения его предназначения. Проблема оптимизации полномочий заключается в том, что полномочия по объему и по содержанию должны максимально обеспечить благоприятные условия для достижения целей, поставленных перед органом. Как недостаток полномочий, так и их избыток создает определенные трудности для реализации поставленных задач перед органами государственной власти.

Полагаем, что необходимо создать сложные, системные взаимоотношения между финансовыми органами разных ветвей государственной власти. Правительство РФ вместе с Банком России разрабатывает и реализует единую государственную денежно-кредитную политику ( п. 1 ст. 4 Федерального закона "О Центральном банке РФ" от 27.07.2002 № 86-ФЗ). В то же время п. 2 ст. 75 Конституции РФ устанавливает, что защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти; ч.2 ст.2 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" фиксирует, что органы исполнительной власти не вправе принимать нормативные акты по вопросам банковской деятельности. Но п. 6 ст.114 Конституции РФ закрепляет, что Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансо-

вой, кредитной и денежной политики. Авторы справедливо отмечают, что здесь возникает противоречивая ситуация, когда, с одной стороны, Правительство РФ обязано обеспечить проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, но, с другой стороны, – формально, исходя из смысла действующего банковского законодательства, оно не имеет для этого реальных законотворческих полномочий [12]. Трудно не согласиться тем, что подобные коллизии только усложняют функционирование системы расчетов и возникает много других вопросов в связи с этим, но в то же время необходимо отметить, что только мерами, обеспечивающими четкое разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и Банка России, вряд ли проблему можно решить. Дело в том, что данное противоречие имеет более глубокие корни, связанные с проблемами формирования системы финансовых органов государственной власти в современных условиях. Необходимо создание системы отношений между финансовыми органами государственной власти с учетом принципа разделения властей, который впервые в истории был установлен в действующей Конституции РФ, принятой в 1993 году.

В качестве примера рассмотрим поведенческое взаимоотношение Банка России с другими финансовыми органами исполнительной власти. Как выше отмечено, одна из главных функций Банка России в соответствии с Конституцией РФ – это укрепление национальной валюты, т.е. повышение курса рубля по отношению к иностранным валютам, которое приведет к повышению покупательной способности граждан и одновременно к повышению спроса на иностранные товары и услуги, поскольку за то же количество национальной валюты можно будет приобрести больше иностранной валюты, следовательно, больше товаров и услуг зарубежного производства (к сожалению, часто имеющих лучшее качество, чем российские товары) – это в интересах потребителей товаров и услуг (краткосрочном периоде), но, очевидно не в интересах российских производителей.

С другой стороны, Правительство РФ как исполнительная власть ( в частности Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ) должно создать условия для развития национальной экономики, особенно – благоприятные условия для российского предпринимательства. Как выше отмечено, укрепление рубля если и выгодно потребителям, то невыгодно российским производителям, поскольку спрос на их товары и услуги уменьшается, так как в данной (в том числе и ценовой) конкуренции условия для них ухудшаются. Поэтому в определенной степени Правительство РФ в лице Минфина РФ, Минэкономразвития и торговли РФ должно противодействовать именно такому укреплению национальной валюты. Таким образом, данное обстоятельство прежде всего требует согласованных, системных действий некоторых независимых друг от друга органов государственной власти, которые обязаны создать благоприятный финансовый, инвестиционный климат экономики, а, с другой стороны, имеется достаточно научных обоснований, объясняющих степень независимости этих органов. Итак, нужно формировать такие административно-правовые конструкции, которые образуют системные связи между финансовыми органами власти (в том числе и финансовыми органами из разных ветвей власти) и обеспечивают выполнение единой государственной финансовой политики при сохранении необходимого уровня их самостоятельности.

Система финансовых органов государственной власти представляет собой совокупность финансовых органов государственной власти, связанных прямыми (линейными, функциональными) и косвенными связями, образующими многоуровневую неие-

рархическую структуру. В юридической литературе такие понятия, как линейная и функциональная [13, с. 168] власти (связи), достаточно подробно исследованы. Проявление линейной или функциональной власти характеризуется как прямое взаимодействие между финансовыми органами государственной власти в системе. Но в то же время представляется необходимым дополнить данное представление о взаимоотношениях между органами таким понятием, как косвенное (нелинейное) взаимодействие, которое наблюдается между элементами в сложных системах. В данном случае под сложной системой подразумевается формирование структурных отношений между независимыми элементами через косвенные (нелинейные) связи.

Косвенная связь в отличие от прямой, которая включает: а) линейное взаимодействие (отношения "начальника" – "подчиненного"); б) функциональное взаимодействие (отношения "контролирующий" – "контролируемый"), строится на ином принципе. Здесь взаимодействие осуществляется через третьи структуры. Третья сторона, посредством которой осуществляются косвенные полномочия, способствует участию всех сторон в управлении по соответствующим вопросам.

Косвенная (нелинейная) власть [14, с. 344] – это взаимодействие между финансовыми органами государственной власти, которое проявляется через специально созданный третий субъект. Косвенный способ проявления власти (воздействия) позволяет сохранить необходимый уровень независимости органов власти друг от друга и в то же время:

- а) закрепить определенные полномочия за третьим субъектом;
- б) регулировать количество представителей, направляемых от соответствующих органов власти. Все это обеспечивает их эффективное взаимодействие и способствует достижению баланса интересов в системе финансовых органов государства.

Нужно отметить, что регулирование при помощи создания косвенного взаимодействия в системе финансовых органов государственной власти может осуществляться разными способами:

1. Изменение квоты представителей от того или иного органа власти может усилить или ослабить позиции данного органа и выразиться в принятии соответствующих решений.

2. Характер, направления и другие параметры косвенной власти могут меняться путем изменения компетенции данного органа, посредством которого осуществляется взаимодействие между органами государственной власти.

Ярким примером может служить независимость Банка России от других органов государственной власти при выполнении им определенных функций, установленных Конституцией Российской Федерации. Но независимость Центрального банка России не нарушается, если другие органы государственной власти – Президент РФ, Правительство РФ, законодательные органы через своих представителей в Национальном банковском совете (НБС) – оказывают необходимое воздействие на политику, проводимую Банком России. Степень воздействия органов власти, которые направляют своих представителей в НБС, определяется компетенциями, установленными для Национального банковского совета. Для более полного понимания значимости косвенного взаимодействия органов государственной власти для деятельности Банка России рассмотрим эволюцию компетенции Национального банковского совета за последнее десятилетие.

Банк России как финансовый орган государственной власти федерального уровня осуществляет финансовую деятельность государства, связанную со сферой деятель-

ности кредитных организаций, управлением денежно-кредитной системой и т.д. При этом Банк России не входит в систему какой-либо из традиционных ветвей власти, хотя выполняет функции, характерные для исполнительных органов (осуществляет государственную регистрацию кредитных организаций, выдает лицензию на осуществление банковских операций кредитным и небанковским кредитным организациям и т.д.).

Национальный банковский совет был образован в соответствии со ст. 20 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации" (в ред. от 27 декабря 1995 года) в целях совершенствования денежно-кредитной системы Российской Федерации. Таким образом, с помощью формирования взаимодействия между органами государственной власти через НБС законодатель предпринимает попытку совершенствования осуществления единой государственной денежно-кредитной политики. Прежде всего, речь идет о взаимодействии между Правительством РФ, которое включает федеральные финансовые органы исполнительной власти, также осуществляющие финансовую политику, и Банком России, одной из основных функций которого является разработка и проведение во взаимодействии с Правительством РФ единой государственной денежно-кредитной политики.

Однако нужно заметить, что анализ формирования функций НБС на ранних этапах не способствовал созданию необходимых условий для эффективного взаимодействия Банка России с другими финансовыми органами власти. Думается, что причиной этому могут служить следующие обстоятельства. Во-первых, в ст. 20 Федерального закона о Банке России было установлено, что председателем Банка России одновременно является председатель НБС (в ред. от 26.04.1995 №65-ФЗ) [15]. Во-вторых, состав НБС формировался следующим образом: по два представителя от палат Федерального Собрания РФ, по одному представителю от Президента РФ и Правительства РФ, а также министр финансов РФ и министр экономики РФ. Из 15 членов НБС только три – от исполнительных органов власти и один – от Президента РФ. Таким образом, восемь представителей от других органов государственной власти и остальных членов (представителей кредитных организаций и экспертов) назначала Государственная Дума РФ по представлению Председателя Банка России. В-третьих, функции, которые осуществлял НБС в соответствии со старой редакцией Федерального закона о Банке России, носили **аналитический и рекомендательный** характер и включали следующие пункты: рассмотрение концепции совершенствования банковской системы Российской Федерации; рассмотрение проектов основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, политики валютного регулирования и валютного контроля, подготовка по ним заключения и анализ итогов их выполнения; осуществление экспертизы проектов законодательных и иных нормативных актов в области банковского дела; рассмотрение наиболее важных вопросов регулирования деятельности кредитных организаций; участие в разработке основных принципов организации системы расчетов в Российской Федерации (ст. 21 ФЗ, ред. от 27.12.1995).

Необходимо отметить, что как по формированию состава НБС, так и по функциям, которые он осуществлял, очень трудно предполагать, что Национальный банковский совет имел достаточную возможность оказать какое-либо влияние на деятельность Банка России, тем более в выполнении контрольной функции за его деятельностью. Влияние НБС на деятельность Центрального банка России было незначительным и неэффективным. Для эффективной деятельности НБС требовалось формирование необходимого условия, в том числе связанного с изменением его правового статуса, чтобы

добиться результативного взаимодействия между Банком России и другими финансовыми органами власти.

В связи с изменением банковского законодательства Национальный банковский совет превратился из органа деятельности, имеющего консультационный, рекомендательный характер, в орган управления, состоящий из представителей различных ветвей власти, наделенных компетенциями, не ограничивающими независимость Банка России в выполнении его основной функции, но в то же время способных контролировать и оказывать влияние на его деятельность. По действующему законодательству, во-первых, представители исполнительной власти составляют 50% членов НБС, а, во-вторых, Председатель НБС избирается членами НБС из их числа большинством голосов от общего числа членов НБС.

Более того, ст. 12 действующего Федерального закона о Центральном банке России ограничивает финансовые связи между членами НБС (кроме Председателя Банка России) и Банком России. Члены НБС за исключением Председателя Банка России, который является членом НБС по должности, не работают на постоянной основе и не получают плату за эту деятельность. Возникает вопрос: могут ли члены совета за какую-то другую деятельность получать в Банке России оплату? Думается, в законе однозначно должно звучать, что члены совета, кроме Председателя Банка России, не должны быть финансово связаны с Банком России вообще. Целесообразно в ст. 12 Федерального закона о Центральном банке России фразу "за эту деятельность" заменить на фразу "за какую-либо деятельность" (в ред. от 29.07.2004).

Изменение статуса Национального банковского совета в Федеральном законе о Банке России является существенным. Во-первых, вместо функции НБС здесь речь идет о компетенции, которая включает ряд важных положений, позволяющих ему влиять на политику, проводимую Банком России, адаптируя ее к позициям других органов государственной власти, направивших своих представителей в Национальный банковский совет. Во-вторых, косвенное (через НБС) влияние органов государственной власти на деятельность Банка России ярко наблюдается при рассмотрении компетенций НБС в следующих двух частях.

Первая часть компетенций характеризует НБС как орган, который вправе принять достаточно самостоятельное решение по некоторым важным вопросам в деятельности Банка России. По этим вопросам Национальный банковский совет утверждает, определяет, то есть принимает решения. Компетенция НБС в данном блоке включает **утверждение**:

- на основе предложений Совета директоров на очередной год не позднее 15 декабря предшествующего года:
  - а) общего объема расходов на содержание служащих Банка России;
  - б) общего объема расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России;
  - в) общего объема капитальных вложений;
  - г) общего объема прочих административно-хозяйственных расходов;
- при необходимости на основе предложений Совета директоров дополнительных расходов на содержание служащих Банка России, дополнительных расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России, дополнительных капитальных вложений, а также утверждение прочих дополнительных административно-хозяйственных расходов;

- по предложению Совета директоров правил бухгалтерского учета и отчетности для Банка России;
- по предложению Совета директоров порядка формирования провизий Банка России и порядка распределения прибыли Банка России, остающейся в распоряжении Банка России;
- по предложению Совета директоров отчета о расходах Банка России на содержание служащих Банка России, пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России, капитальные вложения и прочие административно-хозяйственные нужды;
- решение вопросов, связанных с участием Банка России в капиталах кредитных организаций;
- НБС также *назначает* главного аудитора Банка России и рассматривает его доклады; определяет аудиторскую организацию - аудитора годовой финансовой отчетности Банка России;

Во второй части компетенций НБС – вопросы, связанные с деятельностью Банка России; в отличие от первого блока Национальный банковский совет не принимает решения самостоятельно, он участвует в рассмотрении проблем. Компетенции НБС в этой части включают следующие вопросы:

- рассмотрение годового отчета Банка России; рассмотрение вопросов совершенствования банковской системы Российской Федерации; рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики; ежеквартальное рассмотрение информации Совета директоров по основным вопросам деятельности Банка России:
  - а) реализации основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;
  - б) банковского регулирования и банковского надзора;
  - в) реализации политики валютного регулирования и валютного контроля;
  - г) организации системы расчетов в Российской Федерации;
  - д) исполнения сметы расходов Банка России;
  - е) подготовки проектов законодательных актов и иных нормативных актов в области банковского дела;
- внесение в Государственную Думу предложений о проведении проверки Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений.

Нужно заметить, ст. 5 действующего Федерального закона о Банке России устанавливает, что "Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение; рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение; принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального банковского совета" [16]. В данном случае предложения по указанным вопросам НБС для принятия по ним решения Государственной Думой РФ имеют обязательный характер.

Таким образом, мы замечаем, что усиление полномочий Национального банковского совета за последнее десятилетие одновременно повышает влияние органов государственной власти, которые направляют своих представителей в этот совет. Регулиро-



вание компетенции Национального банковского совета позволяет сбалансировать взаимодействие органов государственной власти, в том числе финансовых органов государственной власти из разных ветвей власти.

Косвенное (нелинейное) взаимодействие между органами власти имеет место в зарубежных финансовых системах. Примером может служить реформа банковской системы Франции в 80-е годы. Министерством экономики и финансов и Центральным банком Франции наблюдаются косвенные проявления власти по определенным вопросам и отдельным проблемам финансовой системы. В частности, комитет кредитных учреждений, который выдает разрешение на деятельность кредитным учреждениям, состоит из управляющего Банка Франции, председателя, директора казначейства и четырех членов, выбранных из числа членов Национального кредитного совета и назначенных министром экономики и финансов [17, с. 72]. В современных условиях косвенные (нелинейные) проявления властных отношений наблюдаются в процессе создания европейского центрального банка.

Анализ состояния межбанковской конкуренции в России показывает необходимость создания косвенного влияния Министерства экономического развития и торговли РФ на формирование требований к созданию кредитных организаций. Завышенные требования Банка России превращают региональный сектор банковской системы в систему филиалов, и это отрицательно влияет на развитие межбанковской конкуренции. Создание косвенной связи между соответствующими органами власти по этому вопросу позволит найти оптимальную точку между проблемой защиты вкладчиков от возможных банкротств и уровнем межбанковской конкуренции, без которого очень трудно создать необходимые условия для развития. Создание механизмов косвенного взаимодействия между финансовыми органами государственной власти позволяет сбалансировать взаимоотношения между этими органами через адаптацию ведомственных интересов к общегосударственным.

В системе финансовых органов государственной власти особое место занимает вопрос организационного обеспечения государственного финансового контроля. Сложность вопроса заключается в том, что, с одной стороны, нужно обеспечить условия для проведения единой государственной политики финансового контроля, что, в свою очередь, требует создания общегосударственной системы финансового контроля; с другой стороны, органы финансового контроля должны сохранить определенную независимость для эффективного осуществления своей деятельности. Формирование системы финансового контроля на уровне исполнительной власти не охватывает весь государственный финансовый контроль. Для создания общегосударственного (национального) финансового контроля необходимо установление косвенного взаимодействия между такими органами власти, как Счетная палата РФ, Банк России, Правительство РФ и другими соответствующими органами.

Одна из существенных задач государства в осуществлении финансового контроля заключается в оптимальном соотношении затрат на организационное обеспечение финансового контроля и его результатов. Думается, что необходимый результат финансового контроля – это не увеличение количества проводимых контрольных мероприятий, а их эффективность, что подразумевает выстраивание в сознании контролируемых четкого представления о финансовом контроле, формирование уверенности в том, что выявление нарушения, которое они совершили, – только вопрос времени. Для этого необходимо, во-первых, создание системы общегосударственного финансового контроля, позволяющей взаимодействовать органам финансового контроля разных вет-

вей власти. Во-вторых, механизм взаимосвязи элементов этой системы должен обеспечивать достоверность, своевременность и полную доступность информации. Думается, что использование косвенных связей при формировании общегосударственной системы финансового контроля позволит обеспечить выполнение вышеуказанных условий.

Таким образом, для повышения эффективности организационного обеспечения деятельности государства в сфере финансов необходимо сформировать действующую многоуровневую неиерархическую систему финансовых органов государственной власти (с применением прямой (линейной, функциональной) и косвенной власти), способную обеспечивать единую государственную финансовую политику.

Для создания такой системы, во-первых, нужно настроить правовой статус (цели, функции, организационная структура, компетенция) каждого из финансовых органов государственной власти, позволяющий адаптировать ведомственные интересы финансовых органов к общегосударственным. Во-вторых, следует сформировать механизм системного взаимодействия между финансовыми органами государственной власти, способствующий сохранению необходимого уровня их самостоятельности и обеспечению целостности их функционирования при разработке и организации деятельности государства в области налоговой, бюджетной, денежной, валютной и других политик, которые входят в состав единой государственной финансовой политики. Одной из главных задач системы с косвенной (нелинейной) административно-правовой конструкцией является обеспечение прозрачности деятельности финансовых органов власти для общественного контроля. Она достигается за счет создания механизма, обеспечивающего доступность к информации для органов государственной власти (через своих действующих представителей или назначаемых ими должностных лиц), ведомственные интересы которых не всегда совпадают.

Теория косвенных (нелинейных) властных связей может быть применима для усиления интеграционных процессов между странами СНГ, так как данная правовая конструкция позволяет при сохранении имеющегося уровня независимости формировать более устойчивые финансовые отношения вплоть до создания Центрального банка стран СНГ с единой валютой.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Горбунова О.Н. Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О. Н. Горбуновой. М., 1996.
2. Бельский К.С. Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н.Горбуновой. М., 2002.
3. Философский энциклопедический словарь/ Под ред. С.С. Аверинцева/ 2-е изд. М.: Сов. Энцикл., 1989.
4. Экономико-математический словарь/ Под ред. Л.И. Лопатникова. М., 1987.
5. Административное право. Учебник / Под ред. А.Е.Лулева. М., 1967.
6. Алексеев С.С. Государство и право. М., 1994.
7. Бахрах Д.Н. Административное право. Екатеринбург, 1996.
8. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
9. Лазарев Б.М. Компетенция. М., 1972.
10. Ефимова Е.Г. Банковское право. М.: БЕК, 1994.
11. Суханов Е.А. Правовое регулирование банковской деятельности. М.: Юриформ, 1997.

12. Батдиев А.Ф. Особенности правового статуса Банка России как государственного учреждения // Финансовое право. 2004. № 5.
13. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000.
14. Асадов А.М. Правовые основы организационного обеспечения финансовой деятельности государства в России: Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 2005.
15. Собрание законодательства РФ. 01.05.1995. № 18. Ст. 1593.
16. Собрание законодательства РФ. 15.07.2002. № 28. Ст. 2790.
17. Гавальда К., Стуфле Ж. Банковское право. М., 1996.