

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Тиханов Никита Анатольевич

**Система органов публичной власти в финансово-
экономической сфере в Российской Федерации:
функциональный подход**

Специальность 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2025

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель -

Малютин Никита Сергеевич,
кандидат юридических наук

Официальные оппоненты -

Карцов Алексей Сергеевич,
доктор юридических наук, доцент, Северо-Западный институт управления - филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», юридический факультет, кафедра теории и истории права и государства, профессор;

Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра конституционного и муниципального права, профессор;

Мазаев Владимир Дмитриевич,
доктор юридических наук, профессор, ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», факультет права, департамент публичного права, профессор.

Защита диссертации состоится «27» ноября 2025 г. в 17 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3623>.

Автореферат разослан «___» октября 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Н.С. Малютин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Финансово-экономическая сфера является одной из наиболее значимых сфер жизни общества, в связи с чем властное воздействие, оказываемое государством на нее, требует особого внимания со стороны юридической науки. При этом указанная сфера характеризуется высокой динамичностью и подверженностью кризисным явлениям как локального, так и мирового масштаба.

Совокупность значимости финансово-экономической сферы для государства и ее специфики обуславливают необходимость высокой эффективности реализации соответствующих полномочий органов власти. Указанное, с учетом взаимосвязанности экономических процессов, предполагает рассмотрение соответствующих органов власти как системы, с учетом как деятельности отдельных элементов (органов), так и синергетического, то есть, возникающего как результат воздействия системы в целом эффекта. Следовательно, в условиях воздействия системы органов власти на отношения в одной сфере обостряется вопрос о правовых способах обеспечения эффективности их взаимодействия.

Сложность финансово-экономической сферы как объекта властного воздействия порождает необходимость применения различных методов, отличающихся от классических императивных способов воздействия, что приводит к появлению и развитию практики применения «гибких» инструментов, которые получают то или иное правовое оформление и требуют специфического конституционно-правового обоснования¹.

Особую значимость рассмотрение указанного вопроса приобретает в условиях беспрецедентного санкционного воздействия, оказываемого на

¹ См., например: Эскиндаров М.А. Современные векторы развития корпоративных отношений в России: финансово-правовой аспект // Банковское право. 2025. № 3. С. 16 – 25; Чеховская С.А., Суховецкая Е.К. Цифровые финансовые активы в системе долговых финансовых инструментов // Журнал российского права. 2025. № 6. С. 130 – 143; Танимов О.В., Арнаутова А.А. Правовое обеспечение экономического суверенитета современного государства // Финансовое право. 2024. № 8. С. 6 - 9.

российскую экономику в настоящее время. Складывающуюся экономическую ситуацию зачастую рассматривают как кризисную, что позволяет рассматривать ее как один из новейших примеров специфики реализации властных полномочий в финансово-экономической сфере, включая взаимодействие органов власти.

Специфика общественных отношений в финансово-экономической сфере в условиях кризисных явлений актуализирует необходимость рассмотрения трансформации властного механизма в целях противодействия их негативным последствиям. Вместе с тем реализация государственным механизмом его функций, в силу имеющейся специфики, в ординарных условиях также заслуживает отдельного внимания.

В российской правовой науке традиционно уделяется внимание отдельным элементам системы органов власти в финансово-экономической сфере. Так, в частности, значительное внимание уделяется вопросам, связанным с публичными финансами, включая вопросы налогообложения, достаточно подробно исследуются вопросы эффективности деятельности Банка России, особенностей его статуса как особого органа власти, его взаимодействия с иными органами власти². Существенное количество правовых исследований посвящено отдельным механизмам, реализуемым органами власти в финансово-экономической сфере – в частности, механизмам, связанным с банковским регулированием, валютным регулированием, противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

² Например, *Антропова И.О.* Правовой статус Банка России: финансово-правовой аспект. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Москва. 2006. 21 с.; *Пастушенко Е.Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории. Автореф. дисс. докт. юр. наук. Саратов. 2006. 53 с.; *Жильникова Е.В.* Центральный банк Российской Федерации как особый субъект права. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Казань. 2012. 24 с.; *Земцов А.С.* Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты). Автореф. дисс. канд. юр. наук. Саратов. 2014. 27 с. *Терентьева Н.А.* Проблемы правового статуса субъекта публично-властных отношений на примере Банка России. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Москва. 2017. 31 с. *Гудкова М.В.* Денежная эмиссия и денежное обращение в Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования. Дисс. канд. юр. наук. Саратов. 2021. 270 с.

Вместе с тем количество правовых исследований, посвященных функционированию системы органов власти в финансово-экономической сфере в целом в их системной взаимосвязи, представляется недостаточным. При этом незначительное внимание уделяется применяемым механизмам властного воздействия, фактически имеющим компенсаторный характер в условиях недостаточности или дефектности законодательного регулирования.

В условиях противодействия санкциям особое внимание уделяется эффективности деятельности ключевых органов, так как особое значение приобретает функциональный подход к анализу процессов – деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России), согласованности действий Банка России и Правительства Российской Федерации, ответственности указанных органов за принятие неэффективных мер, направленных на противодействие санкциям. В силу того, что именно Банк России рассматривается, как правило, в качестве ключевого органа воздействия на национальную экономику, фокус специалистов, в том числе в области права, смещается именно к мерам, принимаемым мегарегулятором финансового рынка, в том числе к оценке их правомерности, а также к особому правовому статусу Банка России. Оценка эффективности реализации Банком России его полномочий и выполнения возложенных на него задач в том числе и среди представителей органов власти различна, что приводит также к актуализации вопроса о возможности усиления контроля за деятельностью Банка России со стороны иных органов власти.

Вместе с тем в исследованиях³ и общественных обсуждениях указанной проблемы не уделяется достаточного внимания необходимости оценки эффективности деятельности Банка России с учетом взаимосвязанности действий Банка России и иных органов власти, что приводит к невозможности оценки всей совокупности имеющихся условий.

³ См., например: *Переседов А.М.* Об установлении обязательных требований Банком России // *Банковское право.* 2025. № 2. С. 63 – 69; *Самигулина А.В.* Актуальные вопросы повышения эффективности банковской деятельности // *Право и экономика.* 2017. № 4. С. 5 - 11.

Другим значимым вопросом, находящимся во внимании правоведов, являются контрсанкционные указы Президента Российской Федерации, определяющие порядок деятельности или ее элементов хозяйствующих субъектов, а также устанавливающие новую компетенцию органов власти. В силу того, что развитие контрсанкционного регулирования является следствием расширения круга односторонних ограничительных мер в отношении Российской Федерации, активно происходящего с февраля 2022-го года, не вызывает сомнений, что актуальным в науке права в целом является исследование указанных механизмов как нового явления в российском правопорядке. При этом представляется, что актуальным является изучение и анализ не только самих введенных контрсанкционных механизмов, но и процедуры принятия подобного регулирования.

Таким образом, специфика деятельности системы органов власти в финансово-экономической сфере с присущими ей правовыми механизмами сохраняет свою актуальность как предмет для исследования в рамках юридической науки.

Степень научной разработанности темы исследования.

Системный подход к органам власти в финансово-экономической сфере как системе органов, включающей в себя не только Банк России или Правительство Российской Федерации по отдельности, полноценно в российских исследованиях на настоящий момент не раскрывается. Так, в качестве авторов, которые указывают на необходимость рассмотрения в рамках осуществляемой ими деятельности совокупности органов власти следует отметить А.М. Асадова⁴ и Е.Ю. Грачеву⁵, которые акцентируют внимание на взаимодействии органов власти в рамках системы отношений, регулируемых финансовым правом. Указанный подход в той или иной степени

⁴ Асадов А.М. К вопросу об административно-властных отношениях в системе финансовых органов государственной власти // Вестник экономики, управления и права. 2008. № 4 (5) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-administrativno-vlastnyh-otnosheniyah-v-sisteme-finansovyh-organov-gosudarstvennoy-vlasti> (дата обращения: 07.02.2025).

⁵ Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2015. С. 17–22.

встречается и у иных исследователей, занимающихся проблемами финансового права. Особенно необходимо отметить статейное исследование М.Г. Мехтиева⁶, последовательно рассматривающего разграничение национального центрального банка и органов исполнительной власти как органов, деятельность которых взаимосвязана. Вместе с тем в выявленных исследованиях не анализируется необходимость отнесения в современных российских реалиях Президента Российской Федерации к органам власти в финансово-экономической сфере, что может быть связано с недостаточной исследованностью в российской науке комплексного понимания именно системы органов власти в указанной сфере.

Вместе с тем следует отметить, что в рамках концепции «финансовой конституции» исследователями обращается внимание на необходимость анализа различных аспектов конституционного регулирования, воздействующих на финансово-экономическую сферу. В качестве наиболее значимых работ по указанной теме необходимо выделить исследования Г.Н. Андреевой. Однако следует учитывать, что в рамках указанной концепции внимание исследователей акцентируется на положениях национальных конституций, в то время как значительная часть вопросов конституционного характера должна рассматриваться с учетом положений подконституционного законодательства, в том числе федеральных законов и значительного объема подзаконных нормативных актов, а также практики их реализации.

Рассмотрению в различных вариантах понимания финансовой власти (данный термин используется наиболее часто в отношении национальных центральных банков и органов в сфере публичных финансов) и взаимодействию ее органов уделяло внимание значительное количество исследователей. Не видится возможным дать их исчерпывающий перечень, однако в качестве наиболее значимых необходимо указать следующих: П.Д.

⁶ Мехтиев М.Г. *оглы*. Правовой статус центральных банков: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2024. № 3. С. 26 - 36.

Баренбойм, О.Ю. Болдырев, Н.С. Бондарь, А.Ю. Викулин, А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская, Г.Ф. Ручкина, Н.А. Саттарова, Г.А. Тосунян, Л.В. Ходский, Д.Т. Цинделиани, В.Г. Яроцкий. Значительная часть указанных исследований, за исключением работ П.Д. Баренбойма, О.Ю. Болдырева, А.Ю. Викулина и Г.А. Тосуняна, во многом не затрагивает целенаправленно вопросы, относящиеся непосредственно к предмету конституционного права.

В связи с тем, что значительное место в исследовании занимают вопросы, связанные со статусом Банка России, также необходимо отметить представителей науки, обращавшихся в своих работах к указанному вопросу. Среди наиболее значимых видится возможным выделить: П.Д. Баренбойма, А.Г. Братко, А.Ю. Викулина, А.Г. Гузнова, Г.И. Лунтовского, Т.Э. Рождественскую, Г.А. Тосуняна, А.В. Турбанова. Среди зарубежных исследователей, рассматривавших в своих работах статус национальных центральных банков, следует выделить: Дж. Ергера, Х. Зикмана, О. Рее, Р. Хассе, К. Ульриха. Представляется, что статус национальных центральных банков, из числа вопросов, затрагиваемых в настоящем исследовании, является наиболее проработанным в науке. Однако целенаправленное применение функционального подхода в отношении статуса национальных центральных банков не выявлено.

Проблемы подзаконного регулирования, принимаемого органами исполнительной власти, также в значительной степени освещались в российской правовой науке. В числе наиболее значимых следует выделить исследования А.Ф. Ноздрачева⁷.

В части интерпретационных актов органов власти в достаточной степени исследована проблематика квазинормативных писем Федеральной налоговой службы. Вместе с тем встречаются отдельные работы, посвященные проблематике интерпретационных актов органов власти в целом – в частности,

⁷ См., например: *Ноздрачев А.Ф.* Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7 - 47; № 11. С. 7 - 36.

представляется возможным выделить такие исследования А.С. Домченко⁸ и С.В. Никитина⁹.

Объект исследования составляют отношения между органами власти, а также общественные отношения, связанные с реализацией задач государства в финансово-экономической сфере и соответствующим властным воздействием, специфика реализации отдельных властных полномочий указанных органов и их правовое регулирование.

Предмет исследования составляют конституционно-правовые аспекты функционирования системы органов власти в финансово-экономической сфере – модели построения системы органов власти в указанной сфере, способы и порядок взаимодействия между органами власти, специфика реализации властных полномочий, определенных законодательством, и их толкование.

Цель исследования состоит в выявлении специфики системы органов власти в финансово-экономической сфере и их взаимодействия как ее отдельных элементов через призму функционального подхода.

Задачи исследования:

- выявить и систематизировать особенности финансово-экономической сферы (соответствующих общественных отношений) как предмета властного воздействия, влияющего на систему органов власти в указанной сфере и используемые ими методы властного воздействия;

- сконструировать и теоретически обосновать систему органов власти, реализующих публично-властные полномочия в финансово-экономической сфере;

- выявить и обосновать конституционно-правовые положения в рамках действующей модели государственного механизма, препятствующие возможной централизации системы органов власти в финансово-

⁸ См., например: *Домченко А.С.* Регулятивный потенциал писем федеральных органов исполнительной власти // *Административное право и процесс.* 2022. № 1. С. 27-30.

⁹ См., например: *Никитин С.В.* Интерпретационные акты как предмет судебного нормоконтроля // *Российский юридический журнал.* 2023. № 1. С. 43 – 51.

экономической сфере, через призму разделения властей, в том числе с учетом значимости независимости органов власти (в частности, специализированного органа, определяющего денежно-кредитную политику) в финансово-экономической сфере как фактора, определяющего эффективность их деятельности;

- определить предмет властного воздействия в финансово-экономической сфере, то есть общественные отношения, непосредственно затрагивающие финансово-экономическую сферу, в том числе с учетом сложившихся в российской правовой науке подходов к пониманию предмета «финансовой конституции»;

- определить специфику функционального подхода как метода, применимого к правовым исследованиям на примере системы органов власти в финансово-экономической сфере;

- определить перечень контрольных и сдерживающих механизмов в отношении органов власти в финансово-экономической сфере и проблемы и актуальные тенденции их реализации как элемент реализации конституционного принципа разделения властей и фактор, влияющий на эффективность реализации полномочий органами власти в указанной сфере;

- выявить основные проблемы реализации системой органов власти в финансово-экономической сфере полномочий на подзаконное нормотворчество и используемые в подзаконном нормотворчестве компенсаторные механизмы;

- определить причины применения органами власти в финансово-экономической сфере интерпретационных и рекомендательных актов как компенсаторного механизма, характерного для системы органов власти в указанной сфере.

Теоретическая основа диссертации состоит из научных концепций, суждений исследователей, аналитических выводов и оценок, сформулированных отечественными и зарубежными исследователями в их публикациях (монографические исследования, статьи, диссертационные

исследования, учебная литература) по вопросам концепции «финансовой конституции» (Г.Н. Андреева), особенностей финансово-экономической сферы, антикризисного регулирования (в частности, Е.Б. Лаутс, И.И. Шувалов), полномочий органов власти в финансово-экономической сфере, в том числе в контексте конституционного права (в том числе А.Ю. Викулин, М.Г. Мехтиев, Г.А. Тосунян), статуса отдельных органов финансовой власти (в особенности, П.Д. Баренбойм, А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская).

Методологическая основа исследования представлена общенаучными и частнонаучными методами исследования.

Общенаучные методы (дедукция, индукция, анализ, синтез) были использованы автором в той или иной степени для решения всех обозначенных выше задач исследования. Так, например, с использованием указанных методов были проанализированы, обобщены и систематизированы компенсаторные механизмы, применяемые различными органами власти в финансово-экономической сфере, характерные для рассматриваемой сферы в целом.

Системный метод исследования, в частности, позволил обнаружить концептуальные расхождения в отечественной литературе по вопросу понимания термина «финансовая власть», системы органов власти в финансово-экономической сфере. Метод обобщения и систематизации был использован для выявления и формулирования статуса национального центрального банка, возможных моделей взаимодействия национального центрального банка с иными органами власти, а также для систематизации используемых органами власти в финансово-экономической сфере компенсаторных механизмов.

Частнонаучные методы (формально-юридический, историко-правовой) позволили выявить проблемы действующего законодательного регулирования Российской Федерации в рассматриваемой сфере. Так, формально-юридический метод, предполагающий, в первую очередь, анализ текста норм,

использовался в том числе для выявления противоречий и пробелов в регулировании полномочий и статуса органов власти в финансово-экономической сфере. В свою очередь, историко-правовой метод был использован в том числе при исследовании эволюции нормативного регулирования и практики реализации контрсанкционного регулирования. Сравнительно-правовой метод был использован при рассмотрении независимости национального центрального банка и формулировании общих положений о понимании функционального подхода к принципу разделения властей.

Нормативная правовая база исследования состоит из Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов, включая контрсанкционные указы Президента Российской Федерации, актов рекомендательного характера, разъяснений в том числе Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти и Банка России.

Эмпирическая база исследования состоит из практики судов Российской Федерации, включая Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации, а также имеющейся информации о взаимодействии между органами власти в финансово-экономической сфере при реализации ими полномочий, в том числе предполагающих их взаимодействие в силу положений законодательства. Также в качестве эмпирической базы были использованы сведения, размещаемые ассоциациями субъектов финансового рынка на их официальных сайтах о взаимодействии с Банком России, информационные материалы Банка России.

Научная новизна исследования.

В диссертации рассмотрена система органов власти в финансово-экономической сфере через призму функционального подхода с выходом за пределы предмета концепции «финансовой конституции» - сконструирована

и теоретически обоснована указанная система органов власти, выявлены особенности их взаимодействия, рассмотрены конституционно-правовые ограничения изменения указанной системы. В диссертации впервые проанализирован механизм принятия контрсанкционных указов Президентом Российской Федерации как органом власти в финансово-экономической сфере и устанавливаемых им полномочий органов власти, с точки зрения сохранения баланса в системе сдержек и противовесов. Также в диссертации систематизированы характерные для указанной системы органов власти применяемые ими компенсаторные механизмы, направленные на эффективное выполнение их задач и полномочий.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Финансово-экономическая сфера общественных отношений как объект властного воздействия представляет собой совокупность взаимосвязанных общественных отношений, затрагивающих бюджетную и монетарную сферы и осуществление хозяйственной деятельности, включающей в себя денежную эмиссию, банковское регулирование, бюджетный процесс, налогообложение, движение денежных средств и осуществление хозяйственных операций. Ключевой особенностью является невозможность рассмотрения бюджетной (финансовой) сферы и экономической сферы без учета их взаимосвязи и взаимовлияния.

2. Функциональный подход как метод проведения правовых исследований заключается в применении системного анализа взаимосвязанных общественных отношений и оказываемого на них властного воздействия, что означает анализ системы (в частности, системы органов власти) в совокупности, отдельных элементов, взаимосвязи и взаимодействия отдельных элементов, эффекта от отдельных элементов и системы в целом, проблемных аспектов указанных взаимодействий и создаваемого эффекта, а также возможных компенсаторных механизмов, направленных на преодоление выявленных проблем.

3. Специфика реализации полномочий органами власти в финансово-экономической сфере и их системы обусловлена особенностями указанной сферы как объекта властного воздействия, к которым относятся:

комплексный характер отношений, обусловленный взаимосвязанностью экономических процессов, приводящий к комплексному характеру регулирования, в частности регулированию отдельных видов деятельности или сфер в различных федеральных законах, и необходимости высокого уровня согласованности действий органов власти в указанной сфере;

высокий уровень системных рисков;

динамичность указанной сферы, обусловленная значительным количеством и частотой возникновения технологических, экономических и политических вызовов, к которым относятся появление новых технических (технологических) решений, экономические (в том числе мировые) кризисы, введение против отдельных государств санкций экономического и технологического характера.

4. Комплексный характер отношений в финансово-экономической сфере обуславливает наличие нескольких органов публичной власти, сфера компетенции которых различается (в частности, Банка России, Минфина России, Росфинмониторинга и др.). Из основ конституционного строя следует невозможность в действующей системе разделения властей создания единого центра координации и принятия решений в финансово-экономической сфере. Указанные обстоятельства приводят к необходимости выработки компенсаторных механизмов координации и взаимодействия органов власти при реализации ими полномочий в условиях отсутствия достаточной нормативной регламентации. Указанные механизмы имеют своей целью обеспечение эффективного властного воздействия системой органов в совокупности.

В свою очередь, полноценная централизация власти в финансово-экономической сфере создает риск снижения эффективности властного воздействия в силу невозможности применения единого инструментария

(методов) на отдельные группы отношений в указанной сфере и риск неучета разнонаправленных интересов отдельных органов власти, а, следовательно, риск недостаточного прогнозирования последствий отдельных решений и (или) общей политики. В частности, в зависимости от группы общественных отношений эффективность использования императивных методов и «мягкого» регулирования будут различаться, что требует выбора наиболее подходящих методов воздействия.

Независимость в общей системе органа власти, определяющего направление воздействия на основные процессы в национальной экономике, к которым относятся уровень инфляции, курс национальной валюты и иные макроэкономические показатели, обуславливает эффективность его деятельности.

Независимость Банка России как одного из органов власти в указанной системе должна рассматриваться исключительно как функциональная и не предполагающая полный отказ от согласования и координации действий Банка России с иными органами власти. Ценность указанной независимости заключается в возможности проведения независимой политики в интересах национальной экономики с использованием гибких инструментов и точечного воздействия на соответствующие процессы. В настоящее время ключевыми факторами, влияющими на независимость Банка России, являются недостаточность финансовой независимости и обособленности от государственного бюджета, наличие Национального финансового совета как коллегиального органа Банка России, фактически являющегося механизмом согласования позиций высших органов власти, относимых к различным ветвям. Указанные факторы могут в значительной степени влиять, в том числе негативно, на эффективность деятельности Банка России как органа, проводящего денежно-кредитную политику, и регулятора финансового рынка.

5. Возможность установления контрольных и сдерживающих механизмов на уровне федеральных законов создает риск снижения уровня

закрепления гарантий и места в системе разделения властей независимого органа власти в финансово-экономической сфере.

Наиболее значимыми в настоящее время в действующей системе органов власти в финансово-экономической сфере являются проблемы, связанные с риском изменения законодательства в пользу усиления контроля Государственной Думы за принятием ряда ключевых решений Банком России, возможностью привлечения к де-факто политической ответственности Председателя Банка России в случае неэффективности деятельности Банка России, что снижает независимость Банка России, а, следовательно, и создает риск снижения эффективности деятельности Банка России как органа власти в финансово-экономической сфере с особым статусом, и отсутствие эффективных механизмов в системе сдержек и противовесов в отношении контрсанкционных полномочий Президента Российской Федерации.

При этом в отношении контрсанкционных полномочий Президента Российской Федерации эффективные контрольно-сдерживающие механизмы отсутствуют в целом, в том числе на уровне Конституции Российской Федерации, с учетом правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации.

6. Механизм, направленный на создание «мягкого» регулирования – издание документов рекомендательного характера или нормативных актов с рекомендательными положениями обладает риском трансформации подобного регулирования в силу практики деятельности органов власти в финансово-экономической сфере из рекомендательного в императивное с сохранением проблем противоречивости подобного регулирования различных органов власти. В настоящий момент не представляется возможным признать в подобных случаях в достаточной степени гарантированным право на судебную защиту хозяйствующих субъектов.

7. В деятельности органов власти в финансово-экономической сфере как компенсаторный механизм, направленный на преодоление пробельности и неопределенности регулирования, применяются интерпретационные

квазинормативные акты, содержащие фактически обязательные к применению разъяснения. Вместе с тем в настоящий момент не представляется возможным считать сложившуюся судебную практику в достаточной степени обеспечивающей право на судебную защиту в части оспаривания указанных актов.

8. В условиях противодействия санкциям определение компетенции органов власти в финансово-экономической сфере осуществляется посредством подзаконных нормативных актов Президента Российской Федерации, которые являются по своей природе экстраординарным регулированием, что обосновывает отход от ординарных подходов, в том числе и в части определения компетенции и системы взаимодействия органов власти.

Экстраординарное регулирование, с точки зрения функционального подхода, является компенсаторным механизмом, целью реализации которого следует считать обеспечение эффективного выполнения задач государственной власти в финансово-экономической сфере в целом. Вместе с тем подобная практика должна рассматриваться как отход от конституционного принципа разделения властей, включающего в себя систему сдержек и противовесов, и, в том числе, приводящая к риску правовой неопределенности в силу непредсказуемости действий государства в лице его отдельных органов.

Теоретическая значимость исследования.

Результаты исследования развивают и дополняют подход к анализу реализации властных полномочий в финансово-экономической сфере посредством актуализации применения функционального подхода в отношении выявленных проблем в части взаимодействия и реализации полномочий отдельных органов власти.

Практическая значимость исследования.

Сформулированные в исследовании выводы и рекомендации могут быть использованы в дальнейшем в законотворческой деятельности в целях

совершенствования регулирования реализации органами власти в финансово-экономической сфере их полномочий и формировании эффективных контрольных механизмов, а также в части уточнения статуса Банка России и Правительства Российской Федерации в части его взаимодействия с Банком России, в том числе и для устранения выявленных в ходе исследования пробелов в законодательном регулировании. Кроме того, результаты исследования могут быть использованы при формировании учебных планов и материалов общетеоретических и специальных учебных дисциплин.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту положения получены автором лично в результате проведенного исследования, с учетом ранее высказанных в науке позиций.

Достоверность результатов исследования обеспечена анализом системы органов власти в финансово-экономической сфере как на теоретическом, так и на практическом уровне, использованием методов, адекватных предмету, целям и задачам исследования. Достоверность также обусловлена всесторонним изучением релевантных доктринально-теоретических источников, нормативных правовых актов, правоприменительной практики, связанных с темой исследования.

Апробация результатов исследования осуществлена в рамках выступления автора на научных конференциях: Аспирантский юридический форум ГАУГН «Трансформация Российского права: тенденции, ориентиры, решения» (Москва, Президиум РАН, 14.06.2023); «Институты публичной власти: адаптация к изменяющимся условиям функционирования» (Москва, Институт государства и права РАН, 14.06.2023); «Современный конституционализм: многомерность восприятия» (Москва, Институт государства и права РАН, 19.06.2024); Международная научная конференция «Сравнительное государствоведение. К 100-летию со дня рождения В.Е. Чиркина» (Москва, 23.10.2024).

Основные результаты, положения и выводы исследования изложены в четырех публикациях автора в научных изданиях, опубликованных в

рецензируемых изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертации включает введение, три главы, подразделенные на три параграфа каждая, заключение и библиографию.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, новизна результатов исследования, степень ее разработанности, а также определены цели, задачи, предмет и объект исследования, его методологическая основа, теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

Первая глава «Функциональный подход к исследованию вопросов реализации публичной власти в финансово-экономической сфере» посвящена специфике функционального метода в целях его применения в правовых исследованиях и обоснованию необходимости применения указанного метода к системе органов власти в финансово-экономической сфере.

В **первом параграфе** анализируется специфика финансово-экономических отношений, обуславливающая особенности властного воздействия на них.

Специфика финансово-экономической сферы как объекта властного воздействия характеризуется сложностью объекта регулирования, в том числе связанного и с динамичностью указанной сферы, регулированием взаимосвязанных отношений различными федеральными законами, значительной регуляторной ролью подзаконных нормативных актов и существенной ролью системного риска.

С точки зрения государственного управления, финансово-экономическая сфера характеризуется одновременным наличием нескольких органов власти, воздействующих на взаимосвязанные ее составляющие, при этом указанное взаимодействие направлено либо на предотвращение наступления негативных явлений, либо на преодоление их последствий.

Во **втором параграфе** определяется специфика функционального подхода как способа исследования системных объектов в контексте правовых исследований и необходимость его применения к системе органов власти в финансово-экономической сфере.

В указанном параграфе делается вывод, что в рамках функционального подхода необходимо рассмотрение органов власти, реализующих полномочия в финансово-экономической сфере, в их совокупности, с учетом возникающего синергетического эффекта взаимодействия отдельных элементов системы органов власти в указанной сфере, с учетом функций каждого отдельного органа власти в отдельности. Рассмотрение властного воздействия на финансово-экономическую сферу позволяет установить его эффективность в целом исключительно при условии применения функционального подхода. Применение иного методологического инструментария в целях исследования указанного властного воздействия ограничивает возможности выявления компенсаторных механизмов, являющихся следствием специфики взаимодействия органов власти.

В **третьем параграфе** анализируется концепция «финансовой конституции» как направление конституционно-правовой теории, подчеркивающее необходимость взаимосвязанного рассмотрения органов власти в финансово-экономической сфере.

Противоречивость подходов к пониманию «финансовой конституции» и связанных с ней понятий (например, «экономической конституции», «финансовой власти» и иных) свидетельствует о необходимости взаимосвязанного рассмотрения статуса и деятельности органов власти, компетенция которых затрагивает указанные сферы общественной жизни, и применения функционального подхода.

Цели и задачи органов власти в финансово-экономической сфере формулируются в отношении отдельных органов власти (в частности, Банка России, Правительства Российской Федерации и т.д.), однако в качестве общей цели деятельности государственного механизма как единой системы следует считать поддержание финансово-экономической стабильности национальной экономики. В контексте функционального подхода видится более корректным формирование единых целей и задач государственного механизма в целом.

Вторая глава «Особенности структуры органов власти в финансово-экономической сфере» посвящена рассмотрению перечня органов власти, входящих в указанную систему, и возможным моделям организации их взаимодействия.

В первом параграфе делается вывод, что система органов власти, обладающих полномочиями в финансово-экономической сфере, может быть сформулирована следующим образом. В качестве органа общей компетенции, устанавливающего регулирование посредством федеральных законов, следует рассматривать Федеральное Собрание Российской Федерации. В свою очередь, реализация соответствующих федеральных законов, а также осуществление политики органов власти осуществляется Банком России, Правительством Российской Федерации, Минфином России, Минэкономразвития России, Росфинмониторингом, Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой, Федеральной антимонопольной службой. В силу имеющейся компетенции органом, регулирующим финансово-экономическую сферу, также является Президент Российской Федерации. К органам власти в финансово-экономической сфере также относятся разрабатывающие и утверждающие бюджет и устанавливающие налоги органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Вместе с тем допускается и иные структура и перечень органов власти в указанной сфере.

Во втором параграфе анализируется возможность создания централизованной модели органов власти в финансово-экономической сфере.

По результатам исследования делается вывод, что создание и формализация статуса единого координирующего центра в настоящее время невозможны в силу ограничений конституционно-правового характера. Указанное не означает, что подобная деятельность не может осуществляться в рамках консультативно-совещательной деятельности в условиях сохранения независимости Банка России. Следует также учитывать, что централизация вокруг органов общей компетенции создает риск снижения эффективности

властного воздействия, так как для рассмотренных органов использование «мягкой силы», скорее, не характерно, с учетом их статуса и полномочий.

При этом в настоящее время отсутствует единая система целей властного воздействия на финансово-экономическую сферу и эффективная процедура взаимодействия между органами власти. Вместе с тем система взаимодействия органов власти свидетельствует о наличии механизмов, которые могут рассматриваться как направленные на централизацию властного воздействия в финансово-экономической сфере.

В третьем параграфе рассматривается независимость Банка России как особого органа в системе органов власти в финансово-экономической сфере в качестве фактора, обуславливающего эффективность его деятельности.

В результате делается вывод, что именно независимость Банка России является значимым элементом его статуса в рамках системы органов власти в финансово-экономической сфере. Поэтому модель, предполагающая наделение специализированного органа, выполняющего функции центрального банка, высокой автономностью, видится более целесообразной.

Вместе с тем преодоление кризисов в финансово-экономической сфере требует согласованного взаимодействия всей системы органов власти, что предполагает необходимость учета проблем, возникающих и в иных сферах общественной жизни. В подобных условиях независимость национального центрального банка, при условии отказа последнего от согласования действий с иными органами власти, может стать фактором, затрудняющим полноценную согласованность действий органов власти, что приведет к снижению общего полезного эффекта. В связи с этим, в рамках экстраординарного регулирования представляется возможным поставить вопрос об установлении обязательности согласования действий органов власти, но не об умалении независимости Банка России.

Третья глава «Контроль за реализацией публичных полномочий органами власти в финансово-экономической сфере: отдельные

проблемы» посвящена анализу отдельных контрольных механизмов за деятельностью органов власти в указанной сфере.

В первом параграфе рассматриваются проблемы, связанные с наиболее общим и высоким уровнем контроля за деятельностью органов власти в указанной системе в целом.

По итогам анализа делается вывод, что принцип сдержек и противовесов в системе органов в финансово-экономической сфере является сочетанием как установленных Конституций Российской Федерации механизмов контроля, так и отдельных механизмов, определенных федеральными законами. Наиболее острыми являются вопросы независимости Банка России, связанные с возможностью привлечения к де-факто политической ответственности Председателя Банка России в случае неэффективности деятельности Банка России, и отсутствие эффективных механизмов в системе сдержек и противовесов в отношении контрсанкционных полномочий Президента Российской Федерации. При этом также следует учитывать, что в существующей системе сдержек и противовесов отсутствуют эффективные процедуры преодоления разногласий между органами власти, проводящими денежно-кредитную и бюджетную политики, что создает риск кризиса в случае возникновения противоречий.

Во втором параграфе рассматриваются проблемы, связанные с реализацией органами власти в финансово-экономической сфере полномочий по принятию нормативных актов.

В результате исследования делается вывод, что необходимость выхода за формальные пределы компетенции органов власти в финансово-экономической сфере, установленные федеральными законами, или же использование механизмов, фактически направленных на преодоление пробелов в регулировании, является компенсаторным явлением, имеющим своей целью обеспечение эффективного осуществления деятельности системы органов власти в указанной сфере.

Вместе с тем целесообразность применения подобных практик не может нивелировать риск отсутствия эффективного контроля в системе сдержек и противовесов и создания правовой неопределенности, в том числе обусловленной возможной непредсказуемостью для подвластных субъектов действий органов власти.

В **третьем параграфе** рассматривается практика использования органами власти в финансово-экономической сфере квазинормативных и формально рекомендательных актов в качестве инструмента властного воздействия. В результате проведенного исследования делаются следующие выводы.

Принятие органами власти в финансово-экономической сфере документов рекомендательного характера и документов по разъяснению положений нормативных актов является компенсаторным механизмом, направленным на преодоление пробелов в законодательстве, неопределенности положений нормативных актов и внедрение в части рекомендаций лучших практик субъектами соответствующих отношений. Вместе с тем практика последующего применения подобного толкования позволяет рассматривать такие документы как квазинормативные, что требует обеспечения надлежащих возможностей судебной защиты прав хозяйствующих субъектов, однако в настоящее время не представляется возможным однозначно утверждать, что суды в достаточной степени обеспечивают указанное право.

При этом следует учитывать, что интерпретационные документы органов власти могут применяться не только в рамках экстраординарных ситуаций, требующих оперативного регулирования, но и фактически могут формировать устойчивую правоприменительную практику органов власти в условиях ординарной ситуации, что позволяет поставить вопрос о подмене законодательного регулирования ведомственным нормотворчеством, в отношении которого не реализуются в полной мере предусмотренные для нормативных актов процедуры принятия и контроля.

Сама по себе практика издания органами власти подобных документов в ряде случаев может создавать дополнительные риски – так, нередко случаи противоречия официальных позиций органов власти или их отдельных структурных подразделений, что приводит к правовой неопределенности и непредсказуемости действий органов власти для хозяйствующего субъекта. Указанное может создавать негативный эффект в рамках властного воздействия на финансово-экономическую сферу в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Заключение отражает результаты проведенного диссертационного исследования, выявленные проблемы по его теме, содержит выводы и обобщения. Ключевым выводом является необходимость рассмотрения взаимодействия органов власти в финансово-экономической сфере через призму единой цели властного воздействия государства в целом, при условии невозможности полной централизации системы указанных органов в силу действующего конституционно-правового регулирования. Подобный функциональный подход к анализу системы органов публичной власти позволил выявить комплекс проблем, требующих соответствующего конституционно-правового реагирования.

Проблемы во взаимодействии и пробельность (неопределенность) законодательного регулирования являются причиной использования компенсаторных механизмов – неформализованный или недостаточно формализованный нормативными актами порядок согласования позиций и взаимодействия преодолевается преимущественно посредством консультативных инструментов, а недостатки регуляторных предписаний – формально рекомендательными актами, квазинормативными актами, использованием рекомендательных положений в нормативных актах, установлением экстраординарного регулирования.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли науки:

1. Тиханов Н.А. Классическое понимание принципа разделения властей и современное государственное устройство: необходимо ли теоретическое переосмысление? // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 7 – 13 (0, 82 п.л.) (EDN: PBVJPH) Импакт-фактор 1, 132 (РИНЦ).
2. Тиханов Н.А. Механизм принятия антисанкционных указов Президента РФ: необходимость в чрезвычайных условиях? // Законодательство. 2024. № 8. С. 61-69 (0,95 п.л.) (EDN: TYXLNA) Импакт-фактор 0, 199 (РИНЦ).
3. Тиханов Н.А. Финансовая власть: понятие и система органов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2025. № 1. С.169-189 (1,4 п.л.) (EDN: XOZRFK) Импакт-фактор 0, 897 (РИНЦ).
4. Тиханов Н.А. Правовые проблемы определения компетенции Банка России в «антисанкционных» нормативных актах // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 5. С. 53-62 (1, 14 п.л.) (EDN: NURZBT) Импакт-фактор 1, 132 (РИНЦ).