

## **Проблеми адміністративного, господарського та фінансового права**

---

1981. – 95 с. **9. Блувштейн Ю.Д.** Система субъектов управления и тактика профилактики правонарушений. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 164 с. **10. Бушуев Б.С.** Методы исследования операций в управленческой деятельности органов внутренних дел. – М.: Акад. МВД СССР, 1977. – 162 с. **11. Вицин С.Е.** Наука управления в сфере правопорядка. Проблемы управления в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 196 с. **12. Вицин С.Е., Москвин А.И.** Методологические основы прогнозирования в управленческой деятельности в сфере обеспечения правопорядка. – М.: Акад. МВД СССР, 1982. – 123 с. **13. Информатика в органах внутренних дел:** Учеб. пособие / Под ред. **Н.Я. Швеца.** – К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1989. – 216 с. **14. Ипакян А.П.** Понятие и научно-методические основы выработки управленческих решений в ОВД. – М.: Акад. МВД СССР, 1986. – 144 с. **15. Ипакян А.П.** Оперативная обстановка: методологические вопросы моделирования: Учеб. пособие. – М.: Акад. МВД СССР, 1982. – 87 с. **16. Калужный Р.А.** Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов. – К.: РИО КВШ МВД УССР, 1990. – 160 с. **17. Малков В.Д.** Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. – М.: Акад. МВД СССР, 1990. – 248 с. **18. Малков В.Д.** Контроль в управленческой деятельности ОВД. – М.: Акад. МВД СССР, 1976. – 184 с. **19. Туманов Г.А.** Организация исполнения управленческих решений в органах внутренних дел. – М.: ВШ МВД СССР, 1971. – 127 с. **20. Сущенко В.Д., Присяжний С.В., Коваленко О.І.** Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 352 с.

*Надійшла до редакції 13.01.2009 р.*

**УДК 347. 73**

**М.А. Перепелица, канд. юрид. наук**  
*Национальная юридическая академия Украины*  
*имени Ярослава Мудрого, г. Харьков*

### **ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА СПЕЦИАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ КОМПЕТЕНЦИИ И СОДЕРЖАНИЕ ЕГО ВЛАСТВУЮЩИХ ПОЛНОМОЧИЙ**

Деятельность в сфере публичных финансов присуща всем государственным органам. Эта связь осуществляется посредством методов финансовой деятельности – мобилизации, распределения, использования публичных денежных фондов, проведения контроля за этими про-

цессами. Государственные органы реализуют свои полномочия по указанным направлениям в 2-х аспектах: либо эта деятельность является для них основной и определяющей, либо они созданы государством не с целью выполнения финансовых функций, а наряду со своими

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

иными основными полномочиями осуществляют задачи и в сфере публичных финансов. В первом случае речь идёт о государственных органах специальной компетенции, наделённых финансовыми полномочиями, во втором – об органах общей компетенции.

Разрешение публичных финансовых задач в обществе – объективная необходимость, обусловленная экономическими законами развития любого государственного хозяйства, поэтому важное значение здесь отводится созданию и функционированию органов специальной финансовой компетенции. Если государственные органы общей компетенции (Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины, Президент Украины) определяют основные ориентиры для проведения в жизнь единой финансовой политики и осуществляют общее руководство организацией государственных финансов, то структуры, наделённые специальными финансовыми полномочиями, обеспечивают уже непосредственно на местах их исполнение. Иначе говоря, организация работы системы государственных органов специальной компетенции в области публичных финансов связана с необходимостью движения публичных денежных средств с целью обеспечения

жизнедеятельности всего общества.

Проблема, затрагивающая вопрос о государственных органах, обладающих специальной финансовой компетенцией, уже разрабатывалась наукой финансового права как на отраслевом, так и на институциональном уровнях. Речь идёт о работах Г.А. Айвазяна, Е.М. Ашмариной, Н.И. Химичевой, Н.П. Кучерявенко, Д.В. Винницкого, О.О. Семчик [См.: 1; 2; 5; 8; 11].

Целью данной статьи является исследование содержания властвующих полномочий соответствующих финансовых структур, а также обоснование положения о преобладании в них совокупности юридических обязанностей в сфере публичных финансов.

Понятие «государственный орган специальной финансовой компетенции» логично характеризовать с учётом выводов об определении государственного органа в целом. В правовой литературе учёными было отведено определённое внимание этому вопросу. Так, по словам Ц.А. Ямпольской, «орган Советского социалистического государства есть часть механизма государства диктатуры рабочего класса, действующая на основе подлинно демократических принципов, активно участвующая ... в решении стоящих перед госу-

дарством задач и выполнении его функций, наделённая для этого властными полномочиями, обладающая соответствующей компетенцией, имеющая определённую структуру и характеризующаяся правовым характером связей, соединяющих личный состав органа в единое целое» [13, с. 25].

Если отказаться от некоторых моментов идеологической пафосности этого определения, следует отметить, что в нём обращается внимание на достаточно важные стороны, характеризующие интересующий предмет: наделение властными полномочиями, наличие определённой структуры, правовой характер связей, соединяющий состав органа в единое целое. Детальную характеристику исследуемому предмету даёт и П.Т. Василенков: «Советский государственный орган представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата в собственном смысле этого слова, имеет определённую компетенцию, структуру, территориальный масштаб своей деятельности, образуется в порядке, установленном законом, обладает определённым методом в работе, наделена полномочиями выступать от имени государства и призвана осуществлять основные функции социалистического госу-

дарства» [3, с. 164]. Учёный включает в определение интересующего понятия признаки, отсутствующие в приведённой ранее дефиниции: территориальный масштаб деятельности; образование в порядке, установленном законом; наличие определённого метода, используемого в работе.

Аналогичным образом, но с учётом определённых особенностей, трактуется государственный орган и современными учёными. Так, В.Е. Чиркин предлагает под ним понимать «орган публичной власти – основную организационно-единую структуру в аппарате публичного управления, обладающую властными полномочиями, особыми методами их осуществления и несущую публично-правовую и иную ответственность за свою деятельность» [12, с. 216]. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин определяют её как «коллектив людей, организацию, наделённую частью единого фонда государственной собственности, государственно-властными полномочиями, компетенцией, позволяющими выступать органу от имени государства, имеющую свои методы и особую структуру» [7, с. 320, 321].

Обобщая изложенное по данному вопросу, представляется возможным выделить следующие важные и основные при-

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

знаки, присущие понятию «государственный орган» в целом: (1) орган государства – это организация, выступающая частью государственного аппарата; (2) он наделён властными полномочиями; (3) характеризуется наличием определённой структуры; (4) ему присущ правовой характер связей, соединяющий состав органа в единое целое; (5) он имеет территориальный масштаб своей деятельности; (6) образуется в порядке, установленном законом; (7) применяет соответствующие методы, используемые в работе, необходимые для выполнения возложенных на него функций и достижения поставленных задач.

Все обозначенные признаки вполне логично применить и при определении государственного органа специальной финансовой компетенции. При этом следует иметь в виду: если некоторые признаки являются общими и универсальными при исследовании любого государственного органа (например, наличие определённой структуры; правовой характер связей, соединяющий состав органа в единое целое; территориальный масштаб деятельности; образование в порядке, установленном законом), то такие, как наличие властвующих полномочий (их содержание), или применение соответствующих методов, используе-

мых в работе для достижения поставленных задач и целей, будут раскрывать саму специфику его статуса.

Таким образом, *государственный орган специальной финансовой компетенции* представляет собой организацию: (а) выступающую частью государственного аппарата, (б) наделённую властными полномочиями, (в) характеризующуюся наличием определённой структуры и правовой природой связей, соединяющих состав органа в единое целое, (г) имеющую территориальный масштаб своей деятельности, (д) образующуюся в порядке, установленном законом, и (е) применяющую соответствующие методы, используемые в работе, необходимые для достижения поставленных задач и целей.

Прежде всего необходимо исходить из того, что система государственных органов специальной финансовой компетенции – важная составляющая часть механизма государственного аппарата. Именно на них возложены задачи по непосредственной реализации функций в сфере мобилизации, распределения, использования публичных денежных фондов и осуществления контроля за публичными финансами на определённых стадиях их движения. Никакая иная организационная струк-

тура, функционирующая в обществе, не имеет возможности едино, организованно и целенаправленно реализовывать данные задачи. Да и само государство не может какими-то иными методами или способами достичь поставленных перед собой важнейших целей в сфере осуществления финансовой деятельности, кроме как через создание субъектов, призванных выступать от его имени и выполнять его функции. Не будет преувеличением утверждать, что роль государственных органов специальной финансовой компетенции является более важной в государственной жизни, чем деятельность остальных государственных структур. Ведь именно от успешности их действий зависит функционирование всей системы государственных органов, так как все без исключения государственные органы финансируются из государственного бюджета, т.е. участвуют в распределении и использовании публичных денежных средств.

При характеристике государственных органов специальной финансовой компетенции наиболее важным выступает признак наделения их властными полномочиями, ибо они осуществляют деятельность от имени и в интересах государства. Именно правовые возмож-

ности такого рода могут непосредственно способствовать реализации органами специальной финансовой компетенции государственных задач в сфере финансовой деятельности.

Однако, как вполне логично отмечал Ю.М. Козлов «власть – понятие не только государственное. Она наблюдается в рамках каждого организованного коллектива. Властными полномочиями в той или иной форме располагают и общественные организации. Однако содержание её и характер различны, в зависимости то того, где и в каких целях власть осуществляется» [6, с. 9]. Безусловно, что функционирование какого-либо организованного сообщества невозможно без элемента власти, поскольку в любом из них возникает необходимость соблюдения определённых правил поведения, выраженных в той или иной правовой форме (обычай, прецедент, нормативно-правовой акт и.т.п). Власть необходима, чтобы организовать повсеместное исполнение установленных правил поведения, а в необходимых случаях применить и определённые меры воздействия.

Если продолжить мысль, высказанную Ю.М. Козловым, что «различия в характере властных полномочий определяются местом, занимаемым теми или иными организациями (государс-

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

твенными или общественными)» [6, с. 11], хотелось бы отметить, что такие различия определяются скорее в зависимости от того, от чьего имени и в чьих интересах субъект права реализует властвующие полномочия. Следовательно, органы специальной финансовой компетенции обладают не просто властвующими, а государственно-властвующими полномочиями, ибо выступают от имени государства, что и определяет уровень их правовых возможностей. (Но здесь уместно отметить, что употребление категории «государственные органы специальной финансовой компетенции» уже само по себе предполагает, что они наделяются властными полномочиями от имени государства. Если же вести речь об органах специальной финансовой компетенции без указания на *государственные*, тогда действительно необходимым будет указание на то, что они обладают государственно-властными полномочиями).

При анализе вопроса о властвующих полномочиях государственных органов специальной финансовой компетенции важно обратить внимание на сам термин «*полномочия*». Ю.А. Тихомиров по поводу этого отмечал, что «публичная сфера предполагает соединённость прав и обязанностей в формулу

«полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовывать в публичных интересах» [10, с. 56]. Иначе говоря, государственные органы специальной финансовой компетенции обладают правами в смысле обязанностей и не могут осуществлять первые (даже если законодатель именно таким термином называет в нормативном акте предоставленные им модели поведения) в их классическом понимании – с учётом свободного усмотрения. Этот вывод подтверждается также при перечислении конкретных видов властвующих полномочий, выделяемых учёным, где ни одно из действий, составляющих содержание полномочия, не может характеризоваться как право органа власти. Ю.А. Тихомиров предлагает перечень полномочий, характеризующихся властным признаком. Государственный орган: (1) руководит – полнообъёмное решение вопросов; (2) управляет – императивные указания, распоряжения; (3) решает – устанавливает, определяет, утверждает, создаёт, оформляет, представляет. Членение возможно по степени самостоятельности принятия решений: (а) независимо (самостоятельно), (б) по согласованию, (в) совместно, (г) предварительно, (д) рекомендательно; (4) участвует – формирование, разработка, со-

гласование, порядок использования (имущества и пр.), содействие; (5) нормирует – введение правил, принятие правовых актов, установление нормативно-технических и иных документов; (6) организывает – создаёт условия, стимулирует, поддерживает, выполняет, осуществляет, инструктирует; (7) разрабатывает – предложения, проекты, программы, прогнозы, аналитическую информацию; (8) указывает – отмена актов, приостановление действий, создание организаций, предписание по совершению действий; (9) координирует – объединение планов и программ, согласование актов, действий и позиций, целевые установки, информационное обеспечение; (10) контролирует – проверки, ревизии, отчёты, информации; (11) запрещает – отмена, признание недействительным, приостановление [10, с. 57].

Совершенно очевидно, что ни одно из указанных видов полномочий не может трактоваться как право государственного органа и пониматься исключительно как его обязанность. С учётом данных пояснений, логично проанализировать содержание властвующих полномочий на примере некоторых государственных органов, наделённых специальной финансовой компетенцией. Но так как мы огра-

ничены рамками статьи, речь пойдёт только об одном – о системе органов государственной налоговой службы в Украине.

Свои задачи и функции эти органы смогут непосредственно реализовать, если они будут наделены соответствующими властвующими полномочиями. По содержанию последних, можно сделать вывод о степени значимости этого органа для государства. Так, система органов государственной налоговой службы наделена достаточно широким спектром полномочий – «от постановки налогоплательщиков на учёт до выявления и принудительного взыскания неуплат по налогам и сборам» [8, с. 522]. Это вполне объяснимо, так как это одна из основных структур в государстве, которая контролирует соблюдение норм налогового законодательства (валютного, бюджетного, таможенного в той или иной степени) и выполняет непосредственное формирование доходной части бюджета.

В соответствии с Законом Украины от 24 декабря 1993 г. «О государственной налоговой службе в Украине», органы Государственной налоговой службы в Украине наделяются следующими видами властвующих полномочий:

*Руководят*, что предполагает полнообъёмное разреше-

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

ние возникающих вопросов. Здесь логично выделить основные задачи данного субъекта: (а) осуществление контроля за соблюдением налогового законодательства; (б) правильность исчисления, полнота и своевременность уплаты в бюджеты и государственные целевые фонды налогов и сборов (обязательных платежей); (в) внесение в установленном порядке предложений по совершенствованию налогового законодательства; (г) разъяснение законодательства по вопросам налогообложения среди плательщиков и т.п.

*Управляют*, т.е. издают императивные указания, распоряжения. Сюда относится: (а) издание в случаях, предусмотренных законом, нормативно-правовых актов и методических рекомендаций по вопросам налогообложения, которые подлежат обязательному опубликованию; (б) утверждение форм налоговых расчётов, отчётов, деклараций и иных документов, связанных с исчислением и уплатой налогов, других платежей, деклараций о валютных ценностях, образцов карточек физического лица, форм уведомления об открытии или закрытии юридическими лицами, физическими лицами – субъектами предпринимательской деятельности банковских счетов, а также форм отчётов о работе, проведённой органами

государственной налоговой службы и др.

*Решают*, т.е. устанавливают, определяют, утверждают, создают, оформляют, представляют. При этом они проводят в жизнь свои полномочия в разных формах (самостоятельно, по согласованию, совместно, предварительно, рекомендательно). В содержание этих полномочий входят действия: (а) по ведению учёта векселей, которые выдаются субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении операций с давальческим сырьём во внешнеэкономических отношениях и при ежемесячном предоставлении такой информации местным органам государственной статистики; (б) по проведению проверок своевременности предоставления и достоверности документов, связанных с исчислением и уплатой налогов, иных платежей в согласованной форме, а именно по поручению специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью; (в) по самостоятельному предоставлению в соответствующие финансовые органы и органы Государственного казначейства Украины отчёта о поступлении налогов и других платежей и т.д.

*Участвуют*, т.е. формируют, разрабатывают, согласовывают, содействуют. В данные полномочия органов налоговой



службы входят: (а) разработка проектов законов Украины и иных нормативно-правовых актов о формах и методах проведения плановых и внеплановых выездных проверок в рамках контроля за соблюдением законодательства; (б) внесение предложений и разработка проектов международных договоров о налогообложении; (в) внесение в установленном порядке предложений о совершенствовании налогового законодательства и др.

*Нормируют*, что предполагает введение правил, принятие правовых актов, установление нормативно-технических и иных документов. К совокупности этих полномочий логично отнести такие действия налоговой службы: (а) обеспечение изготовления марок акцизного сбора (как нормативно-технического документа); (б) утверждение форм налоговых расчётов, отчётов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой налогов, иных платежей; (в) предоставление налоговых разъяснений.

*Организовывают*, т.е. создают условия, стимулируют, поддерживают, выполняют, инструктируют. Речь идёт о таких функциях налоговой службы, как: (а) организация работы государственных налоговых администраций и государственных

налоговых инспекций; (б) проведение мероприятий по подбору, расстановке, профессиональной подготовке и переподготовке кадров для органов государственной налоговой службы; (в) организация работы, связанной с контролем за соблюдением субъектами предпринимательской деятельности правил в сфере розничной торговли табачными изделиями; (г) организация работы по созданию информационной системы автоматизированных рабочих мест и иных средств автоматизации и компьютеризации работ органов государственной налоговой службы и т.д.

*Координируют*, т.е. объединяют планы и программы, согласовывают акты, действия и позиции, целевые установки, осуществляют информационное обеспечение. Здесь речь идёт о согласовании действий по вопросам налогообложения органами налоговой службы с органами службы безопасности Украины, прокуратуры, милиции, Государственного казначейства Украины, контрольно-ревизионной службы в Украине др. Например, такая координация имеет место в случаях, когда налоговые органы передают соответствующим правоохранительным органам материалы по фактам правонарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность, если их

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

расследование не относится к компетенции налоговой милиции. Или, к примеру, когда органы налоговой службы по поручению специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью проводят проверки своевременности предоставления и достоверности документов, связанных с исчислением и уплатой налогов, других обязательных платежей.

*Контролируют*, что предполагает проведение проверок, ревизий, получение отчётов. В связи с тем, что они относятся к системе контролирующих органов в Украине, а контроль за соблюдением налогового законодательства является одной из основных их задач, безусловно, что данная функция является основополагающей и наиболее объёмной при исследовании содержания властвующих полномочий исследуемого субъекта. Сюда входят действия по осуществлению контроля: (а) за своевременностью, достоверностью, полнотой начисления и уплаты налогов и сборов; (б) за валютными операциями; (в) соблюдением порядка проведения наличных расчётов за товары (услуги) в установленном законом порядке; (г) своевременностью предоставления налогоплательщиками налогов бухгалтерских отчётов и балансов, налоговых деклараций, расчётов и

иных документов, связанных с исчислением налогов, иных платежей; (д) законностью валютных операций; (е) наличием марок акцизного сбора на бутылках алкогольных напитков и пачках табачных изделий при их транспортировке, хранении и реализации и т.д.

*Запрещают*, т.е. имеется в виду отмена, признание недействительным, приостановление решений нижестоящих структур налоговой службы. В соответствии с данными полномочиями Государственная налоговая администрация Украины имеет право отменять решения других органов государственной налоговой службы, а именно, администрации в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе – решения нижестоящих государственных налоговых инспекций в городах с районным делением (кроме Киева и Севастополя) в случае их несоответствия актам законодательства [4; 1994. – № 15. – Ст. 84].

Таким образом, с учётом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

– *государственный орган специальной финансовой компетенции* представляет собой организацию, выступающую частью государственного аппарата, наделённую властными полномочиями, характеризующуюся

наличием определённой структуры и правовым характером связей, соединяющую состав органа в единое целое, имеющую территориальный масштаб своей деятельности, образующуюся в порядке, установленном законом и применяющую соответствующие методы, используемые в работе, необходимые для достижения поставленных задач и функций;

– содержание властвующих полномочий государственного органа специальной финансо-

вой компетенции включает функции по руководству, управлению, принятию решений, нормированию, организации, разработке, отмене, приостановлению, координации, контролю, запрещению различных действий и моделей поведения по отношению к субъектам, которым они адресованы; такие полномочия прежде всего представлены как обязанности государственных органов, осуществляемые в публичной финансовой сфере.

**Список литературы:** 1. Айвазян Г.А. Правовые основы организации и деятельности финансовых органов в СССР. – Ереван: Изд-во АН Арм. ССР, 1978. – 142 с. 2. Ашмарина Е.М. Финансовая деятельность современного государства // Гос-во и право. – 2004. – № 3. – С. 9-15. 3. Василенков П.Т. О понятии и сущности органа Советского социалистического государства // Вест. МГУ. – 1942. – № 4. – С. 161-168. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. – М.: Норма. – 2000. – 185 с. 6. Козлов Ю.М. Органы советского государственного управления (Понятие и конституционная система). – М.: Юрид. лит., 1960. – 151 с. 7. Кокотов А.Н., Кукушкин М.И. Конституционное право России: Учебник. – М.: Норма, 2003. – 263 с. 8. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: В 6-ти т. – Т.3: Учение о налоге. – Харьков: Легас; Право, 2005. – 600 с. 9. Семчик О.О. Держава як суб'єкт фінансових правовідносин. – К.: Юридична думка. – 2006. – 124 с. 10. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Норма, 2002. – 483 с. 11. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1979 – 222 с. 12. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 352 с. 13. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления. – М.: Акад. наук СССР, 1954. – 214 с.

*Надійшла до редакції 01.04.2009 р.*