

ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

М. Перепелиця, кандидат юридичних наук, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

До питання щодо повноважень учасників фінансових правовідносин

При дослідженні проблеми щодо поняття та особливостей суб'єктів фінансового права досить важливим є питання їх компетенції. Аналіз учасників фінансових правовідносин саме як суб'єктів компетенції дозволить глибше проникнути до їх сутності, розглянути з різних боків їх правові можливості та дійти висновку, що всі суб'єкти, які беруть участь у фінансових правовідносинах, мають таку правову якість, як компетенція, незалежно від їх статусу та виду.

У науці фінансового права зверталась увага на зміст компетенції вищезазначених суб'єктів, але акцент при цьому робився більше на коло їх повноважень або обов'язків та прав¹. Крім цього, переважно йшлося про тих учасників правовідносин, що мають владні повноваження. Безумовно, це правильний підхід, але не «закритий». Тому вважаємо за можливе спробувати обґрунтувати у даній статті такі положення: 1) суб'єктами компетенції є всі учасники фінансових правовідносин незалежно від їх правового становища (владна група осіб або така, що не має владних повноважень) або виду, форми діяльності (фізична, юридична особа, держава і т. ін.); 2) компетенція суб'єктів фінансового права за своїм змістом розуміється у більш широкому сенсі, ніж тільки владні повноваження, які є одним із елементів першої.

¹ Айвазян, Г. А. Правовые основы организации и деятельности финансовых органов в СССР / Г. А. Айвазян. – Ереван, 1978. – 142 с.; Ашмарина, Е. М. Финансовая деятельность современного государства / Е. М. Ашмарина // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 9–15; Винницкий, Д. В. Субъекты налогового права / Д. В. Винницкий. – М., 2000. – 185 с.; Семчик, О. О. Держава як суб'єкт фінансових правовідносин / О. О. Семчик; за ред. Л. К. Воронової. – К., 2006. – 124 с.; Химичева, Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. – Саратов, 1979. – 222 с.

Термін «суб'єкти компетенції» вживає у своїй роботі «Теорія компетенції» Ю. А. Тихомиров, який характеризує суб'єктів права як «учасників компетенційних правовідносин», робить свого роду «мікроаналіз окремого носія, суб'єкта компетенції»¹. Як зазначав вчений, поняття компетенції є базовим та ключовим для публічного права, тому вона розуміється як законно покладений на уповноваженого суб'єкта обсяг публічних справ². У кожному суспільстві існує потреба вирішення публічних, тобто необхідних для всього соціуму, питань. Публічні справи (питання) означають об'єктивно обумовлені і соціально значущі дії в інтересах всього суспільства.

Будучи складним явищем, компетенція включає:

- 1) нормативно встановлені цілі;
- 2) предмети ведення як юридично визначені сфери та об'єкти спрямованих дій;
- 3) владні повноваження як гарантовані законом заходи щодо прийняття рішень та здійснення дій³.

Встановлені цілі означають засіб довгої нормативної орієнтації суб'єктів права та стабільну діяльність щодо їх досягнення. У широкому сенсі мова йде про публічні функції, без виконання яких суспільство та держава не можуть забезпечити життєдіяльність та своє існування. Це — політичні, економічні, соціальні, екологічні та міжнародні функції⁴.

Для учасників фінансових правовідносин об'єднуючою кінцевою метою виступає забезпечення існування всього суспільства на відповідному економічному рівні, тобто реалізація публічного інтересу в економічній сфері. Для досягнення цієї мети ними здійснюється стабільна, стала діяльність у сфері мобілізації, розподілу та використання публічних фондів, а також реалізація контрольної функції за цими процесами. Виконання такої діяльності пропонує певну диференціацію публічних функцій суб'єктів фінансового права. При цьому спектр таких функцій досить широкий — від затвердження закону щодо фінансових питань (що є повноваженням Верховної Ради України) до надання фінансового звіту стосовно господарської діяльності (кожен суб'єкт такої діяльності). Так чи інакше, учасник фінансових право-

¹ Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 55, 57, 242.

² Там само. – С. 55.

³ Там само. – С. 56.

⁴ Там само.

відносин як публічно-правовий суб'єкт кожен на своєму рівні виконує притаманну йому публічну функцію. Безумовно, що ступінь значущості для всього суспільства, обсяг та зміст даних функцій будуть різними, але те, що здійснення кожної з них є необхідним, сумнівів не викликає. Тобто такий елемент компетенції, як нормативно встановлена мета, характеризує учасників фінансових правовідносин як суб'єктів компетенції.

До предметів ведення як юридично визначених сфер та об'єктів дії, за Ю. А. Тихомировим, відносять: 1) здійснення впливу на розвиток сфер державного та суспільного життя, галузей економіки, соціально-культурного будівництва, у цілому на хід суспільних процесів; 2) стабільний вид діяльності; 3) юридичні дії; 4) матеріальні об'єкти (власність, споруди і т. ін.); 5) фінансово-грошові кошти; 6) державні інститути, органи та організації; 7) правові акти¹.

Як уже зазначалося вище, всі суб'єкти фінансового права до певної міри впливають на розвиток державного та суспільного життя, здійснюючи кожен свій вид діяльності. Для цього всі вони наділяються відповідними предметами ведення, такими як юридичні дії, матеріальні об'єкти (власність, споруди), фінансово-грошові кошти, державні інститути, органи та організації, правові акти. Без цих предметів у дійсності жоден учасник фінансових правовідносин не мав би змоги виконати поставлене перед ним важливе публічне завдання. Важко собі уявити, яким чином, наприклад, контролюючий суб'єкт фінансового правовідношення (податковий орган) був би в змозі виконати свій обов'язок щодо контролю за виконанням підконтрольною особою норм підконтрольного законодавства, якби не мав правової підстави здійснення своїх дій (правові акти, що регулюють дане питання), відповідно до цього не мав би змоги виконувати безпосередньо самі дії, не мав би матеріальних об'єктів. Другий елемент компетенції — предмети ведення як юридично визначені сфери та об'єкти впливу, також як і перший, стосується всіх суб'єктів фінансового права, тому що кожному з них для виконання своїх публічних функцій необхідні такі інструменти, як юридичні дії, матеріальні об'єкти (власність, споруди), фінансово-грошові кошти, правові акти. Інша річ, що одному учасникові фінансових правовідносин для виконання свого завдання необхідно мати всю сукупність предметів ведення, а іншому — достатньо одного або двох. Як логічно зазначав у такій ситуації Ю. А. Тихомиров,

¹ Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 56.

різні комбінації цих предметів як об'єктів впливу і відрізняють компетенцію різних суб'єктів права¹.

Досить важливим є і наступний елемент компетенції — владні повноваження. Указаний науковець пояснює, що публічна сфера пропонує об'єднання прав та обов'язків у формулу «повноваження» як правообов'язок, яку не можна не реалізувати у публічних інтересах². Дійсно, для того щоб суспільство могло досягти намічених цілей у публічних правовідносинах (наприклад, фінансових), необхідно, щоб самі суб'єкти були наділені обов'язками та правами не у розділеному вигляді, а саме єдино та злагоджено, що виявляється вже в понятті повноваження. Адже право та обов'язок у класичному розумінні — сутнісно різні поняття. Право — це міра належної поведінки особи; вона може відмовитися від його використання, діяти за власним розсудом, і ніяка юридична відповідальність до нього застосовуватися не буде. А обов'язок — це міра належної поведінки особи, за невиконання якої вона буде нести відповідну юридичну відповідальність. У публічних же фінансових правовідносинах необхідною є ситуація, коли обов'язки та права об'єднані одне з одним, не заходять у суперечність. Це сприяє більш стабільному виконанню суб'єктами своїх публічних функцій та досягненню поставлених цілей.

Також Ю. А. Тихомиров виокремлює види найбільш типових повноважень суб'єктів, які вважаємо за необхідне навести. Отже, владні повноваження включають такі види дій:

- 1) керування — вирішення питань у повному обсязі і виконання всіх інших повноважень;
- 2) вирішення — встановлення, визначення, затвердження, створення, оформлення. Такі дії можливо виконувати залежно від ступеня самостійності прийняття рішення: а) незалежно (самостійно); б) разом; в) рекомендаційно; г) за згодою сторін;
- 3) участь — формування, розробка, узгодження, порядок використання майна;
- 4) нормування — введення правил, прийняття правових актів, встановлення науково-технічних та інших документів;
- 5) організація — створення умов, стимулювання, підтримка, виконання, здійснення, інструктування;
- 6) розробка — проєктів, програм, прогнозів, пропозицій, аналітичної інформації;

¹ Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 56.

² Там само.

- 7) координація — об'єднання планів та програм, узгодження актів, дій та позицій, цільові установки, інформаційне забезпечення;
- 8) контроль — перевірки, ревізії, відгуки, інша інформація;
- 9) заборона — відміна, визнання недійсним, призупинення дій.

Усі ці види владних повноважень певною мірою концентруються у суб'єктів фінансового права. Як правило, мова тут йде про владні структури, тобто державу, державні органи, органи місцевого самоврядування.

Зміст цих повноважень можливо коротко проаналізувати на прикладі такого суб'єкта фінансового права, як органи державної податкової служби. Свої завдання та функції ці органи зможуть безпосередньо реалізувати, якщо вони будуть наділені відповідними владними повноваженнями. Державна податкова адміністрація і податкові інспекції в Україні наділяються такими видами повноважень.

Керування, тобто вирішення питань у повному обсязі. Сюди входять такі завдання, як здійснення контролю за дотриманням норм податкового законодавства; правильністю обчислення, повнотою та своєчасністю сплати до бюджетів та державних цільових фондів податків та зборів (інших обов'язкових платежів), внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства; роз'яснення законодавства щодо питань оподаткування серед платників податків і т. ін.

Вирішення, тобто встановлення, визначення, затвердження, видання, оформлення, надання. При цьому податкові органи здійснюють ці повноваження у різних формах (самостійно, узгоджено, разом, рекомендовано). До змісту даних завдань включаються дії щодо ведення обліку векселів, які видаються суб'єктам підприємницької діяльності при здійсненні операцій з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах, проведення перевірок своєчасності надання і достовірності документів, що пов'язані з обчисленням та сплатою податків, інших платежів; здійснювання на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності й у громадян перевірок грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, кошторисів, декларацій, товарно-касових книг та інших документів незалежно від способу надання інформації, пов'язаних з нарахуванням та сплатою податків; надання податкових роз'яснень.

Організації, тобто створення умов, що стимулюють, підтримують, виконують, здійснюють, інструктують. Мова йде про такі функції, як організація роботи державних податкових адміністрацій і державних податкових інспекцій; здійснення заходів щодо підбору, професійної

підготовки і перепідготовки кадрів для органів державної податкової служби; організація роботи, що пов'язана із здійсненням контролю за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності правил у сфері роздрібною торгівлі тютюновими виробами; організація роботи по створенню інформаційної системи автоматизованих робочих місць для органів податкової служби.

Координації, тобто виконання планів та програм, узгодження актів, дій та позицій, цільових установок, інформаційного забезпечення. Тут мова йде про узгодження дій щодо питань оподаткування органами податкової служби з органами прокуратури, міліції, Державного казначейства України, контрольно-ревізійної служби в Україні та ін. Так, наприклад, координація дій має місце у тих випадках, коли податкові органи передають відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, коли їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції. Або, наприклад, координація дій виявляється тоді, коли органи податкової служби за дорученням спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю проводять перевірки своєчасності надання і достовірності документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів.

Контролю, тобто проведення перевірок, ревізій, одержання звітів. У зв'язку з тим, що органи державної податкової служби належать до системи контролюючих органів в Україні і здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства є одним із головних їх завдань, то, безумовно, що дана функція є загальною і найбільшою за обсягом при дослідженні змісту владних повноважень даного суб'єкта. Сюди входять дії зі здійснення контролю за своєчасністю, достовірністю та повнотою обчислення та сплати податків і зборів, контролю за валютними операціями, контролю за дотриманням порядку проведення розрахунків за товари (послуги) у встановленому законом порядку; контролю за наявністю марок акцизного збору стосовно алкогольних напоїв і тютюнових виробів при їх транспортуванні, збереженні та реалізації і т. ін.

Заборони, тобто скасування, визнання недійсним, призупинення. Згідно з даними повноваженнями Державна податкова адміністрація України має право скасовувати рішення інших органів державної податкової служби, а державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції у містах з районним поділом (крім міст Києва та Севастополя) — рішення нижчестоящих податкових інспекцій у разі їх невідповідності

актам законодавства. До цієї групи владних повноважень логічно включити також дії вищезазначеного органу з вилучення у підприємств, установ і організацій документів, що свідчать про приховування (заниження) об'єктів оподаткування, несплату податків, інших платежів; вилучення у громадян — суб'єктів підприємницької діяльності реєстраційних свідчень або спеціальних дозволів (ліцензії, патенти) з наступною передачею матеріалів про порушення органам, що видали ці документи.

Отже, Ю. А. Тихомиров у своїй праці дійшов висновку, що кожен суб'єкт володіє своїм обсягом та характером компетенції. Як базове це поняття може мати видове вираження у вигляді публічних функцій, предметів ведення, повноважень або прав та обов'язків, юрисдикції, публічних послуг¹. Розглянувши на постановочному рівні елементи компетенції стосовно суб'єктів фінансового права (наприкладі державної структури — податкових органів), ми також можемо звернути увагу на те, що кожен з них володіє своїм обсягом та характером даного поняття, що виражається у здійсненні ним публічних функцій (реалізації повноважень, прав та обов'язків) у сфері мобілізації, розподілу та використання публічних грошових фондів (у розглянутому прикладі мова йде про стадію мобілізації грошових коштів).

Водночас важливо звернути увагу і на таке положення. Суть дослідження суб'єктів фінансового права як учасників компетенційних правовідносин виражається у такому їх системному розумінні, коли вони взаємодіють між собою у процесі виконання відповідних функцій у сфері функціонування публічних фінансів. Кожен із них виконує свої конкретні завдання у цій сфері, що відрізняються за змістом, обсягом, ступенем важливості, але рішення яких у результаті сприяє досягненню загальної мети — забезпеченню життєдіяльності всього суспільства на належному рівні, реалізації публічного інтересу.

Таким чином, всі суб'єкти фінансового права є суб'єктами компетенції. Усі вони виконують свою роль з метою реалізації публічного інтересу, здійснення якого забезпечить у свою чергу виконання власних інтересів. Кожен із суб'єктів фінансового права на своєму рівні здійснює завдання у сфері мобілізації, розподілу або використання публічних грошових коштів з метою виконання стратегічних завдань у сфері фінансової діяльності.

¹ Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 58.