



## СООТНОШЕНИЕ СТРУКТУРИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ФОРМ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Мушфик ДАМИРЧИЕВ,

кандидат юридических наук, ассистент кафедры финансового права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

The author draws attention to the ratio of the forms of financial activity and powers of state bodies which carry out such activity. Emphasizes that it is crucial to place a certain harmonization of the state body in the system is the state mechanism, securing him the relevant powers and tasks of the most successful implementation of the relevant public functions for the implementation of who created such bodies. According to the author, the basics of structuring public bodies should be associated primarily with certain types of state activity, corresponding to the orientation towards the implementation of public tasks. In this case, this criterion is a fundamental and basic with a functional separation of state bodies. It is proposed to classify the forms of organization of public authorities in the management of public movement of funds on various grounds. Also emphasizes the absence of specific powers of the President of Ukraine in the sphere of financial activity.

**Key words:** financial activities, forms of financial activity, public authorities.

### Аннотация

В статье автор обращает внимание на соотношение форм финансовой деятельности и полномочий государственных органов, которые осуществляют такую деятельность. Подчеркивается, что принципиально важным является согласование места определённого государственного органа в системе составляющих государственного механизма, закрепление за ним соответствующих полномочий и задач наиболее успешного осуществления соответствующих государственных функций, для реализации которых, собственно, и создаются подобные органы. По мнению автора, основы структурирования системы государственных органов необходимо связывать прежде всего с отдельными видами государственной деятельности, соответствующей нацеленностью в реализации публичных задач. При этом подобный критерий является основополагающим и базовым при функциональном разграничении государственных органов. Предлагается классифицировать формы организации деятельности государственных органов в сфере управления движением публичных денежных фондов по различным основаниям. Также делается акцент на отсутствии специфических полномочий Президента Украины в сфере финансовой деятельности.

**Ключевые слова:** финансовая деятельность, формы финансовой деятельности, государственные органы.

**Постановка проблемы.** Проблема определенности финансовой деятельности, ее форм и содержания является одной из принципиальных основ выяснения природы финансово-правового регулирования в целом. Следует отметить, что это не вопрос современного этапа развития науки финансового права, но он остается весьма актуальным и сегодня.

**Актуальность темы исследования.** Отдельные аспекты финансовой деятельности были исследованы такими учеными, как Е. М. Ашмарина, Д. А. Билинский, М. Ф. Ивлиева, А. А. Пилипенко и др. Однако стоит отметить, что комплексного исследования различных особенностей финансовой деятельности на сегодняшний день нет.

**Цель статьи** является рассмотрение и выделение специфики соотношения форм финансовой деятельности и полномочий государственных органов, которые осуществляют такую деятельность.

**Изложение основного материала.** Государственная деятельность связывается со сбалансированным и эффек-

тивным функционированием государственного механизма, соотношением и согласованием полномочий государственных органов, которые его составляют. Именно поэтому принципиально важным является согласование места определённого государственного органа в системе составляющих государственного механизма, закрепление за ним соответствующих полномочий и задач наиболее успешного осуществления соответствующих государственных функций, для реализации которых, собственно, и создаются подобные органы. Ю.А. Тихомиров обоснованно делал акцент на важности учета динамики и закрепления в праве богатства функциональных связей, взаимоотношений и особенностей организации деятельности государственных органов [1, с. 85].

Именно поэтому мы считаем, что основы структурирования системы государственных органов необходимо связывать прежде всего с отдельными видами государственной деятельности, соответствующей нацеленностью в реализации публичных задач. Подобный критерий является основополага-

ющим и базовым при функциональном разграничении государственных органов. Нам представляется логичным в этом смысле вывод Е.Е. Тонкова о том, что особенности построения государственных органов связаны со спецификой форм организации их деятельности [2, с. 23]. Формы организации деятельности государственных органов в сфере управления движением публичных денежных фондов предполагают несколько оснований классификации.

1. Участие в процессе государственной деятельности. Исходя из правовой природы анализируемых аспектов участия государства и его соответствующих органов в финансовой деятельности, можно разграничить органы на:

а) органы, реализующие полномочия на стадии правотворчества. Прежде всего необходимо учитывать, что в данном случае речь идет о субъектах, которые наделены полномочиями разрабатывать, придавать характер обязательного предписания той или иной норме, гарантировать имплементацию международно-правовых норм



в национальное законодательство. Не останавливаясь на общетеоретической характеристике данного аспекта, хотелось бы обратить внимание на некоторые обстоятельства, которые обуславливают специфику проявления традиционных полномочий именно в сфере обращения публичных финансов.

Традиционная законотворческая функция Верховной Рады Украины в этом случае детализируется как невозможностью ее передачи, так и особенностью соответствующих процедур. При передаче функции законотворчества Кабинету Министров Украины в 1992–1993 годах Верховная Рада Украины приняла единственный закон о государственном бюджете. То есть значимость именно данных финансовых отношений гарантирует, видимо, даже не полномочие, а обязанность принять основной финансовый план государства на предстоящий год. Что же касается процедуры, то принятие закона о Государственном бюджете Украины обязательно должно включать в себя три чтения, временные рамки и содержание каждого из них четко закреплены как Регламентом Верховной Рады Украины [3], так и Бюджетным кодексом Украины [4].

Относительно Президента Украины сложнее выделить его полномочия, на которые участие в финансовой деятельности накладывает определённое своеобразие в реализации. Безусловно, он подписывает Закон Украины «О Государственном бюджете Украины», принимает указы, регулирующие финансовую деятельность, однако принципиального отличия именно их финансовая природа не обуславливает. Появление либо отмена подобных законодательных актов связана с традиционными процедурами, характерными для президентских актов в любой другой сфере общественных отношений.

Особенностью реализации правотворчества Кабинетом Министров Украины в сфере финансовой деятельности является согласование или даже совместность реализации полномочий. Прежде всего речь идет о совместной деятельности с Верховной Радой Украины. В этих условиях единая задача по регулированию финансовой деятельности на этой стадии реализуется взаимодополняемыми пол-

номочиями Верховной Рады Украины и Кабинета Министров Украины. Например, установление налоговой обязанности связано непосредственно с нормами Налогового кодекса Украины – одного из двух кодифицированных финансовых законов. В тоже время постановлениями Кабинета Министров Украины детализируются, на первый взгляд, частные моменты регулирования (к примеру, структура и формы налоговых реестров, особенности учета информации в соответствующих имущественных кадастрах и т. д.). В то же время без них невозможно реализовать императивное предписание по исполнению налоговой обязанности.

б) органы, реализующие полномочия на стадии правоприменения. Прежде всего среди подобных органов (с определенными оговорками) необходимо учитывать и органы, которые мы проанализировали в предыдущем классификационном основании. Принятие того или иного законодательного акта обязательно осуществляется в рамках определенной процедуры, выражающей содержание законотворчества именно относительно данного типа акта.

В то же время, видимо, наиболее принципиальная классификация органов в соответствии с подобным подходом ориентирована на содержание его компетенции. В данном случае речь идет об ответе на такой вопрос: полномочия органов обусловлены исключительно участием в финансовой деятельности или, кроме нее, затрагивают и иные виды общественных отношений. Исходя из этого, дифференциация государственных органов финансовой деятельности включает органы общей компетенции и органы специальной компетенции. Первые из них наделены полномочиями также относительно финансового регулирования, хотя осуществляют более широкий спектр полномочий. Традиционно к ним относят Верховную Раду Украины, Президента Украины, Кабинет Министров Украины и т. д. Правосубъектность второго типа органов охватывает исключительно финансовые полномочия, которые выражают потенциальные перспективы действий подобных органов исключительно относительно управления движением публичных денежных фондов.

в) органы, реализующие полномочия на стадии правоохранительной деятельности. Подобный тип органов в финансово-правовом регулировании связывается с проявлением контрольной функции финансов. При этом важно учитывать то, что контролирующее назначение отдельного вида органов связывается с соответствующей стадией движения публичных денег. Очень условно: стадия формирования публичных денежных фондов – фискальные органы; стадия распределения – казначейские органы; стадия расходования – органы финансовой инспекции.

В некоторых случаях в качестве самостоятельной стадии деятельности и, соответственно, типа органов выделяют контроль [2, с. 202–226]. В то же время считаем, что контроль органов финансовой деятельности представляет собой реализацию правовых норм на стадии правоприменения. В данном случае мы не детализируем обстоятельства и назначения в применении норм права, а рассматриваем это в наиболее обобщенной форме. Последняя предполагает и осуществление контролирующих функций органами данного типа.

2. Участие в реализации функций государственной власти. Подобный критерий классификации позволяет детализировать характер полномочий соответствующего государственного органа, управляющего определенной сферой общественных отношений в зависимости от его места в системе власти. Вряд ли необходимо останавливаться на детальной характеристике подобных органов, исходя из традиционности и исследованности данного вопроса на межотраслевом уровне. Однако нам хотелось бы обратить внимание на некоторые особенности, характерные для них, именно в связи с участием в финансовой деятельности. Итак, подобная классификация государственных органов позволяет выделить:

а) органы законодательной власти. Законодательная функция Верховной Рады Украины характерна для любого отраслевого регулирования. В то же время участие ее в управлении движением публичных денежных средств характеризуется определенными особенностями, прежде всего исклю-



чительностью. В качестве примера хотелось бы сослаться на ситуацию 1992–1993 годов. В тех обстоятельствах функция законотворчества была передана Верховной Радой Украины Кабинету Министров Украины, который собирался принимать декреты Кабинета Министров Украины, соответствующие законам по юридической силе. Однако особенность реализации полномочий Верховной Рады Украины в сфере бюджетных отношений не позволила передать полномочия по принятию Государственного бюджета Украины на 1993 год. Поэтому единственным законом, который был принят за этот период, был Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 1993 год» [5].

Это абсолютно соответствует конституционному предписанию. Так, в соответствии с предписаниями ч. 2 ст. 92 Конституции Украины исключительно законами Украины устанавливаются Государственный бюджет Украины и бюджетная система Украины; система налогообложения, налоги и сборы, основы формирования и функционирования финансового, денежного, кредитного и инвестиционного рынков; статус национальной валюты, а также статус иностранных валют на территории Украины; порядок образования и погашения государственного внутреннего и внешнего долга; порядок выпуска и обращения государственных ценных бумаг, их виды и типы.

б) органы исполнительной власти. Видимо, прежде всего уместно в данном случае вести речь о полномочиях Кабинета Министров Украины, поскольку деятельность Президента Украины в сфере финансовых отношений не обуславливает их специфических форм или процедур. Однако несколько выше мы на этих положениях уже останавливались, рассматривая их на основе иного классификационного основания.

в) судебные органы. Хотелось бы заметить, что при анализе данного вопроса мы можем найти примеры разрешения споров в связи с финансовой деятельностью и судами общей юрисдикции. Однако принципиально важно в этом случае анализировать проблемы в контексте характеристики и исследования юрисдикции административных

судов. Именно данная ветвь судебной власти была сформирована как гарант защиты физических и юридических лиц от государственного произвола. Административные суды рассматривают те категории споров, где одной из сторон является субъект властных полномочий.

3. Участие, обусловленное объектом регулирования. Данное основание классификации является наиболее принципиальным при анализе именно видового своеобразия и построения системы государственных органов, полномочия которых обусловлены именно финансовой деятельностью. В этом случае стадии движения публичных денежных средств обуславливают набор и разграничение полномочий органов, управляющих движением публичных денег:

а) органы финансовой деятельности, полномочия которых связаны с обеспечением движения публичных денежных фондов на первой стадии кругооборота. Задача деятельности на этой стадии сводится к формированию публичных денежных фондов. Чаще всего с подобными задачами связывалась реализация полномочий налоговых органов, а на сегодня – органов государственной фискальной службы. Принципиальным критерием отнесения финансовых органов к подобному типу является ст. 9 Бюджетного кодекса Украины, в которой закрепляется закрытый перечень доходов бюджетов. Поэтому расширительный подход к формированию группы подобных органов закладывается именно здесь. Исходя из этого, к органам, полномочия которых связаны с этой стадией, можно отнести таможенные органы, органы внутренних дел и т. д.

Уместна и их более тщательная детализация. Она может осуществляться по целому ряду направлений. По характеру компетенции это могут быть непосредственные и опосредованные органы. Непосредственные финансовые органы предполагают систему полномочий, связанных только с реализацией своих полномочий исключительно на данном этапе движения публичных фондов. К подобному типу органов можно отнести только налоговые органы. Опосредованные финансовые органы характеризуются полномочиями более широкого спектра, от-

дельные из которых реализуют задачи именно данной стадии обращения публичных денег. К примеру, задачей таможенных органов не является формирование налоговых поступлений (куда в соответствии со ст. 9 Налогового кодекса Украины включена и таможенная пошлина), но организация и контроль за поступлением таможенной пошлины является неотъемлемой частью полномочий данных органов;

б) органы финансовой деятельности, реализующие полномочия относительно распределения публичных денежных средств. Концептуальное и базовое распределение соответствующих фондов на необходимые части связывается с уровнем и характером такого фонда. Подобное распределение осуществляется собственником денежных средств, который делегирует такое глобальное полномочие органу государственной власти. В ситуации, когда речь идет о государственном централизованном денежном фонде (Государственном бюджете Украины), соответствующее полномочие присуще Верховной Раде Украины. При распределении публичных денежных средств на уровне территориальной громады речь уже идет о полномочиях местного совета. Однако непосредственно распределение публичных денежных фондов связано с реализацией соответствующей управленческой деятельности.

Именно для этого существуют органы государственного казначейства. Их полномочия связываются со стадией распределения публичных денежных средств, которая начинается в момент исполнения обязанности по перечислению этих средств на соответствующие казначейские счета и заканчивается в момент перечисления денежных средств распорядителю бюджетных средств, что, соответственно, является моментом начала следующей стадии движения публичных денег.

В некоторых случаях с этой стадией связывают и полномочия банков, основываясь на том, что получатели бюджетных средств могут размещать последние на депозитных счетах в соответствующих банках. С принятием Закона Украины «О высшем образовании» произошли некоторые изменения относительно этого, а именно была



закреплена подобная возможность только относительно государственных банков.

В то же время данную ситуацию не следует абсолютизировать, принципиально важно разграничивать публичные финансовые отношения и договорные. Первые носят императивный характер и являются предметом финансово-правового регулирования, для чего и созданы органы государственного казначейства, наделенные соответствующими полномочиями. Вторые являются диспозитивными и оставляют за публичным субъектом право выбора банка или казначейского органа для размещения временно свободных денежных средств.

При разработке проекта Бюджетного кодекса Украины в конце 90-х годов XX века обсуждалась идея перехода с казначейского исполнения бюджетов на банковское. С этой целью предполагалось выделение нескольких банков, в которых размещались бы бюджетные средства. При этом, соответственно, ликвидировались бы органы государственного казначейства. В таком случае можно было бы обсуждать отнесение банков к органам с соответствующими полномочиями на данной стадии движения публичных средств.

в) органы финансовой деятельности, реализующие полномочия при расходовании публичных денежных средств. К подобному типу органов относятся органы финансовой инспекции. Их полномочия охватывают контроль за действиями участников финансово-правовых отношений с момента получения публичных денежных средств до окончания их расходования. Одним из принципиальнейших моментов в контроле за подобными действиями является целевой характер расходования подобных средств. Примечательно, что нецелевое расходование публичных денежных средств является основанием для привлечения к ответственности не только непосредственно в режиме финансово-правового регулирования, но и закрепляется отдельной статьей Уголовного кодекса Украины [7, ст. 210].

Естественно, подобное основание классификации мы рассматриваем как определенную теоретическую абстракцию, поскольку один и тот же

орган может быть представлен, с одной стороны, в разных классификационных подходах и, с другой стороны, выполнять различные виды государственной деятельности. Особое внимание хотелось бы уделить последнему обстоятельству.

**Выводы.** Масштабность реализации отдельных полномочий, связанных с финансовой деятельностью, не позволяет рассматривать их в контексте деятельности исключительно одного органа, например полномочие по разработке проекта Государственного бюджета Украины закреплено за Кабинетом Министров Украины. Однако до того, как данный проект выносится на первое обсуждение в Верховную Раду Украины, последняя принимает бюджетную резолюцию, которая приобретает форму постановления Верховной Рады Украины. Без ее принятия окончательный вариант проекта бюджета Кабинет Министров Украины сформировать не может. Таким образом, подобное полномочие реализуется совместными действиями как Кабинета Министров Украины, так и Верховной Рады Украины. Подобное содержание характерно и для принятия Государственного бюджета Украины. Не останавливаясь на деталях, хотелось бы обратить внимание на то, что между первым и вторым, вторым и третьим чтениями Государственного бюджета Украины и утверждением его в Верховной Раде Украины корректировка обсуждаемого проекта осуществляется Кабинетом Министров Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Тихомиров Ю.А. Теория социального управления / Ю.А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1969. – № 7.
2. Тонков Е.Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности: [монография] / Е.Е. Тонков. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 256 с.
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
4. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
5. Про Державний бюджет України на 1993 рік : Закон України від 9 квітня 1993 р. № 3091-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3091-12>.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.