

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ДРУГИМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ И ИНСТИТУТАМИ

С.Ю. Корзун

КОМПЕТЕНЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Исполнительная власть, являясь ветвью государственной власти, реализуется в деятельности специально создаваемых органов — органов исполнительной власти. Эти органы представляют собой юридически и организационно обособленные органы государственной власти, образуемые в установленном законом порядке для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций и наделенные для этого государственно-властными полномочиями. Органы исполнительной власти реализуют функции свои функции в пределах своей компетенции¹.

Компетенция сложная правовая и организационная категория. Большинство ученых придерживаются мнения, что компетенция — это совокупность предметов ведения, прав и обязанностей государственного органа, должностного лица². Компетенция важнейший институт публичного, в том числе административного права, который представляет собой комплексную нормативно оформленную характеристику полномочий государственного или общественного органа, организации, должностного лица, иного служащего в определенной сфере госу-

дарственного или общественного управления³. А.В. Мицкевич под компетенцией государственного органа понимает закрепленный за ним круг задач, выполнение которых составляет обязанность органа, а также круг властных полномочий, необходимых для осуществления возложенных на него задач⁴.

А.П. Корнев характеризует компетенцию органов исполнительной власти как «...определенную законодательным или иным нормативным актом, включающим в себя: задачи органа, его функции, т.е. направления деятельности, обязанности и права, ответственность, формы и методы деятельности и структуру органа»⁵.

Компетенция органов исполнительной власти в налоговой сфере устанавливается Конституцией, федеральными конституционными и федеральными законами, положениями об этих органах, должностными инструкциями и регламентами. Компетенция отдельных органов исполнительной власти устанавливается также в процессе заключения соглашений между федеральными органами и органами субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. Прежде чем раскрывать компетенцию органов исполнительной власти в налоговой сфере

¹ См.: Пилия Д.Э. Правовой статус органов исполнительной власти Республики Абхазия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — С. 3.

² См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М., 1972. — С. 3.

³ См.: Словарь административного права. — М., 1999. — С. 169.

⁴ См.: Мицкевич А.В. Субъекты советского права. — М., 1960. — С. 120.

⁵ См.: Корнев А.П. Административное право России — М., 2000. — С. 80.

необходимо кратко остановиться на понятии органа исполнительной власти. Связано это с тем, что органы исполнительной власти обладают самой широкой компетенцией в налоговой сфере. М.В. Баглай считает, что компетенция — это объем полномочий, через которые раскрываются основные функции органа государственной власти⁶.

Говоря о юрисдикционной компетенции федеральных органов исполнительной власти в налоговой сфере то необходимо отметить, что данный вопрос исследован в науке не столь обстоятельно. А.Ю. Якимов под административно-юрисдикционной компетенцией понимает закрепленную в нормативном акте совокупность прав и обязанностей органа (должностного лица) по рассмотрению дел об определенных административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленном порядке и формах. При этом в содержание административно-юрисдикционной компетенции включается: функциональная составляющая, предметная составляющая, процессуальная и территориальные составляющие⁷.

Как отмечает, О.В. Осипова административно-юрисдикционная компетенция является сложным правовым явлением. В структурно-содержательном плане ее составляющими являются функциональный, предметный, территориальный, процессуальный, совместный и наказательный элементы. Названные элементы дают возможность исследования различных сторон компетенции субъектов административной юрисдикции — с позиций функционального назначения, объекта, территории, объема полномочий и др. Но каждый из них в отдельности не может характеризовать компетенцию в целом, только их совокупность образует компетенцию субъектов административной юрисдикции. Компетенция субъектов административной юрисдикции — правовое явление. Полномочия этих субъектов, их объем и способы реализации определены в юридических нормах. Исходя из назначения и содержания данных норм, делается вывод о самостоятельной группе правовых норм — компетенционных нормах. Административно-деликтную компетенционную норму

можно определить как правовое предписание, определяющее полномочия органа (должностного лица) по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях⁸.

На наш взгляд, административно-юрисдикционная компетенция федеральных органов исполнительной власти в налоговой сфере — это нормативно закрепленный объем государственно-властных полномочий, которые реализуются уполномоченными органами в установленной процессуальной форме и направлены на разрешение то или иного юридического дела возникающего в налоговой сфере, а также предупреждение и пресечение налогового правонарушения. В содержание административно-юрисдикционной компетенции федеральных органов исполнительной власти в налоговой сфере включаются целевые, объектные, процессуальные и территориальные компоненты.

Учитывая вышесказанное необходимо отметить, что Д.М. Овсянко пишет, что орган исполнительной власти представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет компетенцию, структуру, территориальный масштаб деятельности, образуется в порядке, установленном законом или другим нормативным правовым актом, пользуется определенным методом в работе, наделена правом выступать по поручению государства, и призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственным, социально-культурным строительством, заниматься межотраслевым управлением⁹.

Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев считают, что орган исполнительной власти — это составная часть механизма (системы) исполнительной власти; действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства (Российской Федерации, республик в составе РФ); осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности¹⁰.

⁶ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1999. — С. 499.

⁷ См.: Якимов А.Ю. Органы внутренних дел как субъекты административной юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1987. — С. 11.

⁸ См.: Осипова О.В. Субъекты административной юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 86.

⁹ См.: Овсянко Д.М. Административное право. — М., 1995. — С. 39.

¹⁰ См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. — М., 1998. — С. 49.

А.П. Корнев под органом исполнительной власти понимает целостное структурно оформленное самостоятельное социальное образование, функционально осуществляющее исполнительную и распорядительную деятельность в целях решения задач общества и государства в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и межотраслевых сферах государственной деятельности¹¹.

П.И. Кононов пишет о том, что орган исполнительной власти — это образованная в порядке, установленном законодательством РФ государственная организация, осуществляющая, в пределах предоставленной ей компетенции, функции государственного управления на всей или на определенной части территории РФ и наделенная в этих целях соответствующими нормотворческими, властно-распорядительными и охранительными полномочиями в отношении физических и юридических лиц, проживающих на данной территории¹².

Ученые-административисты, исследующие вопрос о компетенции органа управления, единодушны в том, что обязательным элементом рассматриваемой категории являются права и обязанности соответствующего органа управления или должностного лица. В этой связи часть авторов включают в содержание компетенции предмет ведения, а также круг деятельности органа управления¹³. Компетенция реализуется путем применения и исполнения прав и обязанностей субъектом исполнительной власти в процессе реализации его функций. Юрисдикционная компетенция реализуется различными субъектами, О.В. Чекалина пишет о том, что система субъектов административной юрисдикции включает:

- должностных лиц органов исполнительной власти;
- квазисудебные органы;
- судебные органы¹⁴.

С.В. Комлев под субъектом административно-юрисдикционного процесса понимает определенного административно-деликтным

правом орган или должностное лицо, обладающего юридическими обязанностями, правами и ответственностью в связи с осуществлением производства по делу об административном правонарушении или с исполнением принятого по данному делу решения (вступлением в административно-процессуальные отношения)¹⁵.

На наш взгляд, компетенция субъектов осуществляющих юрисдикционную деятельность в налоговой сфере — это установленный административно-правовыми нормами перечень вопросов, которые подлежат разрешению в процессе организации налоговой юрисдикции.

Как отмечает, А.П. Зрелов действующая система организации государственной налоговой администрации РФ основывается на принципе мультисубъектного построения. За обеспечение налоговой безопасности государства отвечают сразу несколько специализированных государственных структур, обособленных друг от друга. В настоящее время в состав налоговой администрации РФ входят:

- налоговые органы РФ;
- органы внутренних дел;
- таможенные органы;
- органы государственных внебюджетных фондов России¹⁶.

Как отмечает О.В. Осипова, субъект административной юрисдикции является центральным звеном правоприменителей законодательства об административной ответственности, поскольку только ему предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать решения по ним. Государство для осуществления такой функции не создает, как правило, новых органов, а возлагает полномочия по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях на существующие структуры судебной и исполнительной власти¹⁷.

У каждого из названных органов исполнительной власти своя компетенция в налоговой сфере, как отмечает М.С. Студеникина «...разграничение компетенции между полномочными

¹¹ См.: Корнев А.П. Административное право России. — М., 2000. — С. 82.

¹² См.: Кононов П.И. Административное право. Общая часть. — Киров, 2002. — С. 42.

¹³ См.: Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. — М., 1986. — С. 23.

¹⁴ См.: Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 13.

¹⁵ См.: Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 10.

¹⁶ См.: Зрелов А.П. Административное расследование нарушений законодательства в области налогов и сборов: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 112.

¹⁷ См.: Осипова О.В. Субъекты административной юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 60.

рассматривать дела об административных правонарушениях органами зависит от вида правил, которые нарушаются, самого нарушителя, а также территории, на которой совершено соответствующее нарушение»¹⁸.

Говоря об основном органе исполнительной власти, который реализует свою компетенцию в налоговой сфере, то ими являются налоговые органы. Налоговые органы как субъекты административной юрисдикции составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах. Налоговые органы осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ иных обязательных платежей.

Всего ФНС России за 2010 г. проведено 155 тысяч выездных налоговых проверок организаций, при этом по результатам 97% проведенных проверок выявлены нарушения. По результатам выездных налоговых проверок за 2010 г. налоговыми органами страны дополнительно начислено в бюджеты всех уровней 233 млрд. руб., из них по НДС — 95,2 млрд.руб., по налогу на прибыль — 69,8 млрд.руб., по ЕСН — 8,2 млрд.руб.

Отдельные показатели контрольной работы налоговых органов за 2009 г. и десять месяцев 2010 г.

	2009 г.	10 месяцев 2010 г.
А	1	2
Количество выездных проверок организаций, тыс.	220	123,4
Сумма доначисленных неуплаченных (не полностью уплаченных) налогов, млрд. рублей.	576,7	215,5
Сумма предъявленных налоговых санкций и начисленных пеней, млрд. рублей.	523,4	175,7

В указанную систему входят федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по

контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы. В частности УФНС г. Москве вносит весьма ощутимый вклад в дело пополнения бюджетов различного уровня.

В январе-ноябре 2010 г. в консолидированный бюджет РФ поступило 1 178,1 млрд.руб. доходов, администрируемых Управлением ФНС России по г. Москве, или 101,3% от уровня поступлений в аналогичном периоде 2009 г. (без учета ЕСН в ФБ темп роста составил 109,1%). Платежи налогов и сборов в федеральный бюджет составили 515,5 млрд.руб., темп роста — 89,7% (без учета ЕСН в ФБ — 104,7%). В консолидированный бюджет города от организаций, состоящих на налоговом учете в Управлении ФНС России по г. Москве, поступило 662,6 млрд.руб. с темпом роста 112,8%.

Наибольшая доля в общей сумме поступлений налоговых платежей в консолидированный бюджет — 37,6% или 442,8 млрд.руб. обеспечена за счет поступлений налога на добавленную стоимость. Темп роста составил 104,7% к поступлениям за аналогичный период 2009 г.

Вторым по объему в структуре налоговых поступлений в отчетном периоде, с долей 27,9%, является налог на доходы физических лиц, сумма которого составила 328,8 млрд. руб. или 108,0% к поступлениям в аналогичном периоде 2009 г.

Налог на прибыль за отчетный период поступил в сумме 280,9 млрд.руб., его удельный вес — 23,8%. По сравнению с январем-ноябрем 2009 г. его поступления возросли на 11,8%, в том числе в консолидированный бюджет г. Москвы — на 17,2%. В федеральный бюджет поступления налога снижены на 9,1%.

С учетом налогов и сборов, поступивших от налогоплательщиков, состоящих на налоговом учете в Межрегиональных инспекциях ФНС России, в консолидированный бюджет города Москвы за отчетный период поступило 908,9 млрд.руб. налогов и сборов, что превышает поступления в соответствующем периоде 2009 г. на 18,3%¹⁹.

Компетенция субъектов, осуществляющих юрисдикционную деятельность в налоговой сфере включает функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полно-

¹⁸ См.: Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М., 1990. – С. 44.

¹⁹ См.: Официальный интернет-сайт УФНС по г. Москве <http://www.mosnalog.ru>

той и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

В целях реализации предоставленной органу исполнительной власти компетенции, на него возлагается выполнение определенных функций. Как отмечает Д.Д. Цабрия, функции управления представляют собой виды, или, скорее, разновидности той деятельности, которая осуществляется в процессе управления. Органы управления участвуют в выполнении функций государства посредством осуществления управленческих функций. Функции же органов управления являются, образно выражаясь, результатом соединения функций государства с функциями управления»²⁰. Таким образом, функции — это основные направления деятельности органа исполнительной власти, обусловленные содержанием предоставленной этому органу компетенции. К.С. Бельский говорит о том, что «...функции — это ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти. В них выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с ними напрямую связан предоставляемый органам исполнительной власти объем государственно-властных полномочий. Говоря по-другому, под функциями понимают и цели, которые ставит государство перед исполнительной властью, и основные направления ее деятельности, и правовые средства (обязанности и полномочия), которые применяются для достижения поставленных целей. Каждая функция определенный вид деятельности исполнительной власти характеризуется известной самостоятельностью, однородностью и повторяемостью. Каждая функция исполнительной власти имеет свою сферу действия и осуществляется, как правило, соответствующими методами. Функции отражают содержание деятельности исполнительной ветви государственной власти и в известной степени характеризуют ее сущность»²¹.

Каждый орган исполнительной власти имеет собственную компетенцию в сфере осуществления государственного управления. Федеральная налоговая служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями. М.О. Ксенофонтов отмечает, что административная юрисдикция в налоговой сфере представляет собой один из видов административной юрисдикции и отличается своеобразием, конкретными субъектами и т.п. Она обладает как признаками, присущими административной юрисдикции в целом, так и отличающими ее от других видов юрисдикции. Административная юрисдикция в налоговой сфере — это урегулированная правом правоприменительная, правоохранительная, административно-процессуальная, подзаконная деятельность уполномоченного органа государственной власти (должностного лица), осуществляемая, в основном, во внесудебном порядке, в целях рассмотрения (разбирательства) дел и разрешение индивидуальных юридических споров (правовых конфликтов) по результатам проведения налогового контроля. Кроме того, она включает в себя рассмотрение жалоб на действия (бездействие) государственных органов (должностных лиц), обладающих юрисдикционными полномочиями в налоговой сфере и принятие по ним государственно-властных решений индивидуального характера о наложении административных взысканий за нарушения налогового законодательства в установленных административно-процессуальными нормами формах и порядке²².

Так, Федеральная налоговая служба с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности;
- запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

²⁰ См.: Цабрия Д.Д. О понятии и классификации функций управления // Проблемы государства и права. — М., 1975. — С. 43.

²¹ См.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. — 1997. — № 3. — С. 14.

²² См.: Ксенофонтов М.О. Административная юрисдикция в налоговой сфере: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 38.

- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;
 - осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов ФНС России и подведомственных организаций;
 - привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;
 - применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства РФ др.
- Для выполнения возложенных на ФНС России задач должностные лица Центрального аппарата данного ведомства имеют право:
- привлекать должностных лиц налоговых органов региона к участию в проведении процессуальных действий по делам об административных правонарушениях;
 - возбуждать ходатайства о продлении сроков административного расследования по находящимся в производстве делам об административных правонарушениях;
 - требовать представления от других подразделений налоговых органов необходимых документов, материалов, сведений;
 - запрашивать и получать в соответствии с КоАП РФ от государственных органов, в том числе от правоохранительных, контролирующих, коммерческих и некоммерческих организаций независимо от формы собственности и подчиненности, от должностных лиц, а также от граждан необходимые документы и сведения;
 - организовывать взаимодействие с правоохранительными и иными государственными органами по вопросам выявления, предупреждения, пресечения административных правонарушений и осуществление административного производства;
 - осуществлять информирование правоохранительных органов о фактах правонарушений, относящихся к их компетенции, выявленных в ходе административного производства.

Библиографический список:

1. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. — 1997. — № 3.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1999.
3. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. — М., 1998.
4. Зрелов А.П. Административное расследование нарушений законодательства в области налогов и сборов: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
5. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. — М., 1986.
6. Корнев А.П. Административное право России — М., 2000.
7. Кононов П.И. Административное право. Общая часть. — Киров, 2002.
8. Ксенофонтов М.О. Административная юрисдикция в налоговой сфере: Дис... канд. юрид. наук. — М., 2005.
9. Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
10. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М., 1972.
11. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. — М., 1960.
12. Овсянко Д.М. Административное право. — М., 1995.
13. Осипова О.В. Субъекты административной юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
14. Пилия Д.Э. Правовой статус органов исполнительной власти Республики Абхазия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
15. Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
16. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? — М., 1990.
17. Цабрия Д.Д. О понятии и классификации функций управления // Проблемы государства и права. — М., 1975.

Проблемы взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами и институтами

18. Якимов А.Ю. Органы внутренних дел как субъекты административной юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1987.

References (transliteration):

1. Bel'skiy K.S. O funktsiyakh ispolnitel'noy vlasti // Gosudarstvo i pravo. — 1997. — № 3.
2. Baglay M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. — M., 1999.
3. Gabrichidze B.N., Eliseev B.P. Rossiyskoe administrativnoe pravo. — M., 1998.
4. Zrellov A.P. Administrativnoe rassledovanie narusheniy zakonodatel'stva v oblasti nalogov i sborov: Dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2005.
5. Kutafin O.E., Sheremet K.F. Kompetentsiya mestnykh sovetov. — M., 1986.
6. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii — M., 2000.
7. Kononov P.I. Administrativnoe pravo. Obshchaya chast'. — Kirov, 2002.
8. Ksenofontov M.O. Administrativnaya yurisdiksiya v nalogovoy sfere: Dis... kand. jurid nauk. — M., 2005.
9. Komlev S.V. Administrativno-yurisdiktsionnyy protsess: Avtoref. dis. ... kand jurid. nauk. — M., 2008.
10. Lazarev B.M. Kompetentsiya organov upravleniya. — M., 1972.
11. Mitskevich A.V. Sub'ekty sovetskogo prava. — M., 1960.
12. Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo. — M., 1995.
13. Osipova O.V. Sub'ekty administrativnoy yurisdiksii: Dis. ... kand. jurid nauk. — M., 2004.
14. Piliya D.E. Pravovoy status organov ispolnitel'noy vlasti Respubliki Abkhaziya: Avtoref dis. ... kand jurid nauk. — M., 2010.
15. Chekalina O.V. Administrativno-yurisdiktsionnyy protsess: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2005.
16. Studenikina M.S. Chto takoe administrativnaya otvetstvennost'? — M., 1990.
17. Tsabriya D.D. O ponyatii i klassifikatsii funktsiy upravleniya // Problemy gosudarstva i prava. — M., 1975.
18. Yakimov A.Yu. Organy vnutrennikh del kak sub'ekty administrativnoy yurisdiksii: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 1987.