

УДК 347.73

УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ THE MANAGEMENT ASPECT OF PUBLIC FINANCIAL ACTIVITY

Ніщимна С.О.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Чернігівського державного інституту економіки і управління*

У статті досліджується публічна фінансова діяльність. Розглядається управлінський аспект такої діяльності. Аналізується співвідношення понять «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами».

Ключові слова: публічні фінанси, управління, публічна фінансова діяльність.

В статье исследуется публичная финансовая деятельность. Рассматривается управленческий аспект такой деятельности. Анализируется соотношение понятий «публичная финансовая деятельность» и «управление публичными финансами».

Ключевые слова: публичные финансы, управление, публичная финансовая деятельность.

The public financial activity is investigated in the article. The management aspect of such activity is examined. Correlation of concepts «public financial activity» and public «management of public finances» are analysed.

Key words: public finances, management, public financial activity.

Діяльність у сфері публічних фінансів є управлінською діяльністю, адже управління починається тоді, коли в будь-яких взаємозв'язках, відносинах, явищах чи процесах наявні свідомі засади; воно існує в межах взаємодії людей, суб'єктивного чинника і виступає як самоврядування, в основі якого лежить принцип зворотного зв'язку [1, с. 18].

Питання управлінського аспекту публічної фінансової діяльності розглядаються або підіймаються у роботах Л. К. Воронової, Е. Д. Соколової, П. С. Пацурківського, І. В. Рукавішнікової, О. І. Худякова, К. С. Бельського та інших вчених.

Мета нашої статті полягає у розкритті особливого управлінського аспекту публічної фінансової діяльності.

С. М. Клімова розуміє управління публічними фінансами є складову частиною управління економікою [2, с. 4]. Загалом, таке бачення не викликає заперечень, адже від того, наскільки ефективно здійснюється управління публічними фінансами, залежить рівень стабільності економіки держави в цілому.

К. С. Бельський вважає, що об'єктом управління державними фінансами є розподіл державних фондів коштів [3, с. 28], П. С. Пацурківський розглядає

в якості об'єкта рух коштів до державних фондів, а також всередині між ними і вихід за межі таких фондів [4, с. 44]. Аналізуючи наведене, О. П. Литвин приходить до висновку про те, що «і при тому, і при іншому підході об'єктом управління постає якийсь процес» [5, с. 37].

У науці фінансового права досить давно розглядається питання співвідношення понять «фінансова діяльність держави» та «державне управління фінансами» [6, с. 63-66]. Актуальність цього питання викликана різним понятійний апаратом фінансово-правової науки у радянських і пострадянських державах та інших держав.

У спеціальній фінансово-правовій літературі використовуються поняття «фінансове управління», «державне управління фінансами», «управління в галузі фінансів та кредиту» тощо. Очевидно, що найчастіше під цими поняттями розуміється саме «публічна фінансова діяльність», але з акцентом на її управлінський аспект [9, с. 18-19]. При цьому деякі вчені пропонують поняття «фінансова діяльність держави» замінити на «управління державними фінансами» [3, с. 28]. Ми, у свою чергу, підтримуємо думку Н. Я. Якимчук [7, с. 86] та П. С. Пацурківського [4, с. 43-44] і вважаємо, що поняття «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами» не є взаємозамінними, а співвідносяться як ціле і частина, різняться за суб'єктом складом. Так, в управлінні публічними фінансами задіяні суб'єкти, що не здійснюють публічну фінансову діяльність, наприклад, державні та комунальні підприємства.

На думку професора Л. К. Воронової, фінансова діяльність держави – це заснований на нормах права планомірний процес управління централізованими і децентралізованими фондами коштів, необхідними для здійснення завдань і функцій, поставлених Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою [8, с. 21]. У цьому визначенні особливо виділяється розуміння діяльності як процесу управління.

У фаховій літературі підкреслюють, що публічна фінансова діяльність, зокрема фінансова діяльність держави, – це спеціальна галузь державного управління. Відтак вона є: 1) владною, заснованою на приписах органів державної (публічної) влади; 2) плановою, що здійснюється в рамках точно визначеного часу (кварталу, року); 3) координуючою; 4) контролюючою [9, с. 24].

Публічна фінансова діяльність виступає важливою складовою механізму соціального управління. Це, як пише Н. І. Хімічева, виражається у тому, що «акумулятивні в ході її фінансові ресурси спрямовуються у галузі економіки, соціальну й інші сфери із урахуванням пріоритетності фінансованих заходів на відповідних етапах розвитку держави, її зовнішніх і внутрішніх умов» [10, с. 29].

Про механізм соціального управління та фінансову діяльність пише П. С. Пацурківський: «Фінансова діяльність держави виступає як важлива і необхідна

складова частина механізму соціального управління. Це знаходить свій прояв у тому, що акумулятивні державою грошові кошти спрямовуються в галузі народного господарства, соціальну та інші сфери із врахуванням пріоритетності заходів, що фінансуються на відповідних етапах розвитку країни, його зовнішніх та внутрішніх умов... Вся ця багатогранна діяльність держави носить характер управління публічними фінансами. Вона здійснюється через систему відносин, що зумовлюються історичними, економічними і політичними факторами та підпорядковані фінансовій політиці держави... В країнах з розвинутою ринковою економікою велика частина фінансових відносин знаходиться поза управлінням державою, оскільки тут основна частина фінансових ресурсів формується і використовується їх власниками у відповідності з їх же бажаннями» [4, с. 58-59].

Як зазначає далі П. С. Пацурківський, «у сферу безпосередньо державного управління входять лише державні фінанси (на наш погляд, державне управління поширюється не лише на державні, а й взагалі на публічні фінанси. – С. Н.). Це відносини по формуванню лише тієї частини фінансових ресурсів, які мобілізуються державою в Державний і місцеві бюджети, спеціальні урядові фонди чи належать державним підприємствам. Управління державними фінансами в економічно розвинутих державах регулюється вищими законодавчими органами через прийняття фінансового законодавства, затвердження державного бюджету і звіту про його виконання, запровадження чи відміну окремих видів податків, встановлення граничних меж державного боргу та інших фінансових параметрів» [4, с. 59]. З огляду на зміни меж предмету фінансово-правового регулювання варто відмітити, що державне регулювання фінансів, які пов'язані із публічними інтересами, поширюється на всю сферу публічних фінансів, не лише на державні, а й на комунальні підприємства. Це здійснюється, зокрема, з метою захисту публічних фінансів та ефективного використання державного й комунального майна.

Л. А. Савченко зазначає, що «управлінські відносини є різновидом суспільних відносин, мають соціальний та владний характер, отже представляють собою один із видів вольових відносин, і є за своєю суттю організаційними. Управлінські відносини у сфері фінансової діяльності держави, в основному, об'єктивні, бо виникають, складаються поза волею людей. Там, де є управління, існує й контроль, який, з одного боку, є заключною стадією управлінського процесу, основною, самостійною, загальною функцією, а з іншого – контрольна функція, маючи юридично-владні властивості і відрізняючись від інших функцій за змістом, є допоміжною, бо пронизує всі стадії управлінського процесу, присутня під час здійснення інших функцій» [11, с. 377].

Як зазначав В. В. Бесчеревних, фінансова діяльність держави за своїм змістом, методам і формам є різновидом виконавчо-розпорядчої управлінської діяльності і здійснюється органами державного управління [12, с. 52].

Отже, цілком виправданим є підхід, за якого публічну фінансову діяльність розглядають як різновид управлінської діяльності. Вважається, що управлінський характер виявляється у тому, що вона здійснюється на основі управлінських рішень представницьких та виконавчих органів влади... Публічна фінансова діяльність являє собою управлінську діяльність координуючого характеру, у процесі здійснення якої встановлюється залежно від обставин встановлюється доцільне співвідношення видаткової частини з доходною частиною бюджетів різних рівнів шляхом бюджетного регулювання... [9, с. 17-18].

І. В. Рукавішнікова з приводу управління зазначає, що «регулювання та управління публічними фінансовими ресурсами є головним напрямом діяльності будь-якої держави у будь-який історичний період» [13, с. 17].

Л. М. Древаль зазначає, що фінансова діяльність, маючи управлінську природу, наділена такими якостями як цілеспрямований вплив на об'єкт, підпорядкування об'єкта суб'єкту, структурна цілісність організаційних впливів задля досягнення мети, забезпечення єдності та взаємодії суб'єктів, які складають певну систему [14, с. 123].

А. М. Асадов, досліджуючи адміністративно-правовий аспект фінансової діяльності, пише, що «поняття фінансової діяльності держави поряд із загальноприйнятими економічним і управлінським аспектами має юридичний аспект, який включає, зокрема, організаційно-правове забезпечення формування, витрачання і обігу фінансових ресурсів для функціонування і розвитку держави. Багато авторів необгрунтовано випускають зі своїх визначень фінансової діяльності поняття, пов'язані з правовим забезпеченням організації обігу фінансових ресурсів – найважливішого елемента забезпечення фінансової діяльності держав» [15, с. 10]. Аналізуючи зміст роботи А. М. Асадова, можна стверджувати, що в дослідженні значною мірою висвітлені не стільки

адміністративно-правові, скільки фінансово-правові аспекти публічної фінансової діяльності, оскільки автор всебічно розглядає правовий статус і повноваження всіх органів, що здійснюють цю діяльність у різних її напрямках (видах).

Натомість Е. Д. Соколова та М. В. Карасьова пишуть, що «фінансову діяльність здійснюють органи всіх трьох гілок влади. Тому навряд чи правомірно розглядати фінансову діяльність держави, а також фінансову діяльність муніципальних утворень виключно як управлінську діяльність» [16, с. 65; 17, с. 18], що регулюється здебільшого адміністративним правом. Е. Д. Соколова вважає, що «непослідовно порівнювати відносини, що виникають у процесі фінансової діяльності, з відносинами, що регулюються адміністративним правом, оскільки суб'єктами фінансової діяльності є не лише органи виконавчої влади, але й органи законодавчої та судової влади. Безспірно, неможна повністю стверджувати, що управлінський характер не притаманний в цілому фінансовій діяльності держави, оскільки він властивий всій діяльності держави, що виконує функції соціально-економічного управління суспільством в цілому. У вказаному ракурсі, мабуть, і слід розуміти формулювання, що використовуються в літературі, подібні наступним: «фінансова діяльність держави як механізм соціального управління», «фінансова діяльність держави та муніципальних утворень є важливою складовою частиною механізму соціального управління». Використовуючи дані формулювання, автори підкреслюють значущість фінансової діяльності держави та муніципальних утворень для розвитку суспільства» [16, с. 65].

Отже, публічна фінансова діяльність є правовою, економічною та водночас управлінською діяльністю. Проте помилково ототожнювати поняття «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами», адже вони співвідносяться як загальне та частина і різняться за суб'єктним складом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посібник за ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
2. Клімова С. М. Публічність управління фінансами держави як фактор розвитку демократичної соціальної держави / С. М. Клімова // Державне будівництво. – 2007. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/4/01.pdf>.
3. Бельський К. С. Финансовое право : учебник / К. С. Бельский. – М. : Юрист, 1994. – 208 с.
4. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П. С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1997. – 244 с.
5. Литвин О. П. Правові основи здійснення управління місцевими фінансами України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. П. Литвин. – Д., 2010. – 215 с.
6. Худяков А. И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» / А. И. Худяков // Правоведение. – 1985. – № 1. – С. 63–66.
7. Якимчук Н. Я. Теоретико-методологічні проблеми місця розпорядників бюджетних коштів у системі управління державними фінансами / Н. Я. Якимчук // Науковий вісник Чернівецького університету : збірник наук. праць. Вип. 172: Правознавство. – Чернівці : «Рута», 2003. – С. 86–92.
8. Воронова Л. К. Финансовое право Украины : підручник / Воронова Л. К. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
9. Финансовое право : учебник / Под ред. С. В. Запольского. – М. : Юридическая фирма «Контракт» : Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
10. Финансовое право : учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1999. – 600 с.
11. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Л. А. Савченко. – Х., 2002. – 455 с.
12. Бесчеревных В. В. Управление в области финансов и кредита : учебное пособие / В. В. Бесчеревных. – М. : Госюриздат, 1958. – 72 с.
13. Финансовое право : учебное пособие / Отв. ред. И. В. Рукавишников. М.: Норма, 2007. – 512 с.

14. Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права ; под ред. Е. Ю. Грачевой / Л. Н. Древаль. – М. : Юриспруденция, 2008. – 288 с.
15. Асадов А. М. Финансовая деятельность государства: административно-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / А. М. Асадов. – Челябинск, 2010. – 58 с.
16. Соколова Э. Д. Финансы, финансовая система и финансовая деятельность: теоретико-правовой анализ / Э. Д. Соколова // Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. – Москва–Харьков : Право, 2011. – С. 46–67.
17. Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть : учебник / М. В. Карасева. – М. : Юристъ, 1999. – 256 с.