

ВИДИ ФІНАНСОВО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН

TYPES OF FINANCIAL AND ADMINISTRATIVE RELATIONS

Клімова С.М.,

*кандидат наук із державного управління, доцент,
доцент кафедри права та європейської інтеграції
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті висвітлено види фінансово-управлінських відносин на підставі семи критеріїв. У статті доводиться, що система фінансово-управлінських відносин включає в себе дві площини: наднаціональну і національну. Виникають ці відносини для вирішення фінансових питань із метою задоволення спільних узагальнених публічних потреб суспільства, його окремих соціальних груп та членів, держави й територіальних громад.

Ключові слова: публічні фінанси, публічне управління, публічний інтерес, правові відносини, фінансово-управлінські відносини.

В статье освещены виды финансово-управленческих отношений на основе семи выделенных критериев. В статье доказывається, что система финансово-управленческих отношений включает в себя две плоскости: наднациональную и национальную. Возникают эти отношения для решения финансовых вопросов с целью удовлетворения общих публичных потребностей общества, его отдельных социальных групп и членов, государства и территориальных общин.

Ключевые слова: публичные финансы, публичное управление, публичный интерес, правовые отношения, финансово-управленческие отношения.

The article highlights types of the financial and administrative relations based on seven criteria. The article proves that the system of financial and administrative relations consists of two planes, supranational and national. These relations arise to solve financial issues in order to meet common generalized public needs of society, its individual social groups and members, the state and local communities.

Key words: public finance, public administration, public interest, legal relations, financial and administrative relations.

Постановка проблеми. Трансформація управлінських відносин, яка зараз відбувається в Україні, поступово збагачує зміст публічного управління, діяльність суб'єктів управління спрямовується на задоволення публічного інтересу. Розв'язання проблем, які сьогодні поставила перед українським народом фінансова криза, значною мірою залежить від розробки виважених та обгрунтованих рішень парламенту, уряду та спеціалізованих органів публічної влади щодо управління публічними фінансами. На перший план у діяльності органів публічної влади має вийти взаємодія та узгодженість, прозорість і відповідальність за управлінські дії у сфері фінансів. Сприятим цьому може теорія розвитку фінансово-управлінських відносин в Україні.

Стан дослідження. Проблеми, пов'язані з управлінськими фінансовими відносинами, були в центрі уваги вітчизняних учених – фахівців з адміністративного та фінансового права, серед яких: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.С. Гриценко, Е.С. Дмитренко, С.В. Ківалов, С.В. Курінний, М.П. Кучерявенко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.А. Лукашев, В.Я. Настюк, Н.Р. Нижник, О.П. Рябченко, О.О. Семчик, О.І. Харитонова та ін.

Об'єктом дослідження виступають правові відносини у сфері управління публічними фінансами.

Мета роботи полягає в тому, щоб визначити види фінансово-управлінських відносин.

Виклад основного матеріалу. Органи публічної влади, здійснюючи управлінську діяльність, спрямовану на практичну реалізацію нормативно-правових актів у сфері фінансів, беруть активну участь як у процесі створення, так і в процесі використання відповідних фондів грошових коштів, і не лише на фінансове забезпечення свого функціонування, тобто на фінансування апарата управління, але й на розвиток різноманітних сфер суспільного життя.

Відносини, які виникають на всіх етапах організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із метою формування та використання публічних фінансів, можуть існувати лише в правовій формі. Вони належать до групи відносин, яким, за висловлюванням О.О. Семчик, має бути надана встановлена для них правова форма [1, с. 7]. За своїм змістом, методами і формами фінансова діяльність у більшій своїй частині є різновидом управлінської діяльності [2, с. 258]. Відтак їй притаманні всі сутнісні характеристики, які об'єктивно характерні для останньої.

Правові відносини, які виникають із приводу управління публічними фінансами (яке було описано у статті автора [3]), можна назвати фінансово-управлінськими. Існує об'єктивне поєднання цього виду суспільних відносин, які виступають як предмет правового регулювання певного інституту публічного права. Виникнення фінансових відносин, перехід

їх в управлінсько-правову форму спричинено реалізацією відповідного публічного інтересу, який було розкрито Е.С. Дмитренко [4]. Забезпечення такого інтересу передбачає застосування складної системи заборон, дозволів, приписів для формування поведінки конкретних осіб із метою реальної зміни та конструювання необхідних соціальних зв'язків, впливу на певні акти поведінки. Як зазначає В.Є. Чиркін, примус, який використовує публічна влада, має особливий характер. У його основі – не моральні, а правові норми, не тільки переконання, але і сила [5, с. 11].

Основним змістом фінансово-управлінських відносин є забезпечення фінансових інтересів держави та місцевого самоврядування, а також гарантування права територіальних громад і громадян на справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між ними. Проявляється зміст фінансової діяльності «...у функціях прогнозування, нормування, планування, організації, які нерозривно пов'язані з владно-примусовим та регулюючим характером діяльності держави» [1, с. 42].

Фінансово-управлінські відносини – це врегульовані нормами публічного права суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі мобілізації, розподілу та використання публічних фінансів, мають публічно-владний характер і забезпечують публічні потреби суспільства, його окремих соціальних груп та членів, держави й територіальних громад, задоволення яких вимагає відповідних фінансових ресурсів.

У наукових і навчальних джерелах можна зустріти найрізноманітніші за назвою та змістом критерії визначення типових управлінських відносин – їх кількість коливається в межах чотирьох-дев'яти видів [6–10]. Фінансові правовідносини класифікують залежно від загальноправових характеристик і від їх галузевої специфіки за дев'яти критеріями [11, с. 58–60]. Розвиваючи цю концепцію в умовах сьогодення відносно фінансово-управлінських відносин, слід її уточнити з урахуванням багатьох факторів, головними з яких є: 1) особливість об'єкта відносин; 2) їхня функціональна спрямованість; 3) ступінь інтегрованості фінансово-управлінських відносин з іншими управлінськими та фінансовими правовідносинами; 4) особливості змісту динамічних властивостей відносин.

Класифікація фінансово-управлінських відносин, на думку автора, зазнала значних змін у порівнянні з традиційними класифікаціями управлінських і фінансово-правових відносин.

Під час вивчення питання класифікації фінансово-управлінських відносин окреслимо групу основних критеріїв, характеристика яких допоможе виробити достатньо повну уяву про види відносин у сфері управління публічними фінансами в Україні.

Типологічний каркас фінансово-управлінських відносин складають основні кваліфікаційні ознаки, а саме: 1) структура системи публічних фінансів; 2) функціональне призначення; 3) характер правових норм, що лежать в основі правовідносин; 4) характер зв'язків між учасниками правовідносин; 5) характер

впливу активного суб'єкта правовідносин на пасивного; 6) форма виникнення зв'язку «влада – підпорядкування»; 7) тривалість існування.

По-перше, залежно від структури системи публічних фінансів правовідносини класифікуються на ті, що виникають і розвиваються: 1) з приводу розподілу та використання залучених коштів європейських і світових інституцій; 2) у сфері фінансів держави і територіальної громади; 3) з приводу мобілізації, розподілу та використання фінансів недержавних колективних членів суспільства, які забезпечують публічні потреби.

П. 58 ст. 4 Положення [12] унормовано заходи щодо забезпечення виконання фінансових та інших зобов'язань держави, що випливають із членства України в міжнародних фінансових організаціях згідно з угодами про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства з гарантій інвестицій, членства в Європейському банку реконструкції та розвитку, в Чорноморському банку торгівлі та розвитку, з рамкових угод між Україною та Північним інвестиційним банком, між Україною та Європейським інвестиційним банком, між Урядом України та Північною екологічною фінансовою корпорацією. Прикладом відносин у сфері фінансів держави і територіальної громади є бюджетні, міжбюджетні, податкові та інші правовідносини управлінського характеру. Третя група відносин виникає, наприклад, із затвердження бюджету Фонду соціального страхування України [13].

Такий поділ фінансово-управлінських відносин є відображенням самотності підходів до визначення публічних фінансів, їх змісту, принципів і ролі суспільства в проведенні масштабних реформ в Україні. Наукові здобутки української школи публічних фінансів становлять міцне підґрунтя розвитку фінансово-управлінських відносин. Особливої уваги заслуговує визначення публічних фінансів Н.Ю. Пришви, яка розглядає їх як сукупність суспільних економічних відносин, які спрямовані на формування, розподіл і використання публічних фондів коштів, необхідних для безперерйного функціонування як держави в цілому, так і її територіальних утворень, задоволення публічного інтересу [14, с. 22].

По-друге, за функціональним призначенням фінансово-управлінські відносини поділяються на два види – регулятивні та охоронні.

Регулятивні правовідносини виникають на основі юридичних дозволів і втілюються в правомірних діях суб'єктів, регулюючи відповідні суспільні відносини. Охоронні правовідносини виникають на основі юридичних заборон і є результатом вчинення суб'єктами правопорушень [15, с. 337].

Перший рівень формують відносини владно-управлінської діяльності, другий – відносини правового захисту. Спільною характерною особливістю відносин обох рівнів фінансово-управлінські відносини є те, що вони перебувають в умовах процесу інтенсивного формування, спричиненого масштаб-

ними реформами публічного управління та публічних фінансів в Україні.

Третім критерієм поділу фінансово-управлінських відносин є критерій, що розкриває динамічні характеристики цих відносин. Відповідно до нього відносини поділяються на матеріальні та процесуальні.

Матеріально-правові правовідносини виникають на основі норм матеріального права, їх змістом є права й обов'язки сторін. Процесуально-правові правовідносини реалізують норми процесуального права і виникають на основі організаційних відносин. Вони є похідними, вторинними від норм матеріального права і встановлюють процедуру реалізації прав і обов'язків суб'єктів права, порядок вирішення юридичних справ [15, с. 337–338].

Мінфін України для виконання покладених на нього завдань має право отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Мінфін завдань (п. 2 ст. 6 Положення про Міністерство фінансів України). А реалізується це право відповідно до чинного законодавства під час здійсненні відповідних заходів, контролю та прийняття управлінських актів.

Отже, між процесуальними і матеріальними фінансово-управлінськими правовідносинами існує нерозривний зв'язок, оскільки за допомогою процесуальних правовідносин реалізуються матеріальні права і обов'язки суб'єктів цих відносин у сфері публічних фінансів.

Четверта кваліфікаційна ознака видового поділу фінансово-управлінських відносин визначає характер зв'язків між їхніми сторонами.

На думку С.В. Курінного, традиційно адміністративно-правові відносини за ознакою зв'язків між їх учасниками поділяються на вертикальні та горизонтальні. Крім того, зустрічаються так звані діагональні адміністративні правовідносини, до яких можна віднести відносини, які виникають: 1) між різнорівневими і не підпорядкованими один одному органами владно-управлінської компетенції (наприклад, відносини між органом виконавчої влади і структурами місцевого самоврядування); 2) між державними контрольно-наглядовими інституціями і громадянином або підприємством, установою, які організаційно їм не підпорядковані, а лише підконтрольні з окремих питань; 3) між владним органом і особою, яка скоїла адміністративне правопорушення [7, с. 16–17]. Вважаємо за можливе використати даний підхід під час класифікації фінансово-управлінських відносин і поділяти їх на вертикальні, горизонтальні й діагональні.

П'ята кваліфікаційна ознака видового поділу фінансово-управлінських відносин – характер впливу активного суб'єкта правовідносин на пасивного.

З урахуванням останніх тенденцій розвитку фінансово-управлінських відносин в Україні можна виділити таких суб'єктів правовідносин: 1) європейські

та світові інституції; 2) держава в цілому; 3) органи публічної влади та їхні посадові особи; 4) недержавні колективні суб'єкти; 5) індивідуальні суб'єкти.

У 80-х рр. активно обговорювалися проблеми управлінських правовідносин [2]. Учені виділяли і аналізували субординаційні, координаційні та реординаційні відносини.

Субординаційні відносини – такі, які базуються на повноваженні одного із суб'єктів використовувати розпорядчі, контрольні повноваження по відношенню до інших учасниками відносин. Прикладом є відносини, що виникають на підставі норми, яку викладено в пункті 63 статті 4 Положення: «... проводить відбір банків, що залучаються до реалізації спільних із міжнародними організаціями проєктів...» [12].

Координаційні правовідносини характеризуються наявністю владних повноважень, але вони використовуються не тільки для реалізації своєї влади, а й для забезпечення ефективної спільної діяльності декількох суб'єктів, які бажають досягнути однієї мети і вирішити схожі завдання. Велика кількість координаційних дій здійснюється Міністерством фінансів України. Так, пунктом 59-1 статті 4 Положення про міністерство фінансів України регламентовано підстави для координації роботи, пов'язаної з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проєкту економічного і соціального розвитку України, що підтримуються іноземними державами, банками і міжнародними фінансовими організаціями [12].

Субординаційним і координаційним відносинам властива можливість видання управлінських актів, які повинні виконуватися іншими суб'єктами.

Реординаційні відносини утворюються з метою забезпечення зворотного впливу керованого суб'єкта на керуючий суб'єкт, тобто вплив знизу на верхні інстанції [10]. Такі реординаційні правовідносини виникають на підставі п. 59-3 ст. 4 Положення про Міністерство фінансів України, а саме під час внесення Кабінетом Міністрів України пропозиції щодо доцільності підготовки системного проєкту [12].

Шоста кваліфікаційна ознака видового поділу фінансово-управлінських відносин – форма виникнення зв'язку «влада – підпорядкування». Відповідно до нього архітектонічна конструкція фінансово-управлінських відносин складатиметься із двох рівнів: 1) відносини, що виникають у внутрішній управлінській діяльності; 2) відносини, що виникають у межах зовнішнього управління певних об'єктів.

Внутрішньоорганізаційні відносини досить детально були проаналізовані вченими-юристами [10]. Внутрішньоорганізаційні правовідносини складаються в процесі організації і функціонування суб'єктів управління публічними фінансами, іншими словами, під час створення системи органів управління, їх структурування. Зазначені відносини в більшій мірі характеризують організаційні засади управління. Разом із тим є і функціональні внутрішньоорганізаційні правовідносини, в межах яких реалізується правовий статус суб'єктів управління.

Зовнішньоуправлінські відносини спрямовано на здійснення владно-розпорядчого впливу на об'єкти управління (публічні фінанси).

Сьома, остання кваліфікаційна ознака видового поділу фінансово-управлінських відносин стосується часу дії правовідносин. Залежно від тривалості існування (дій) цих зв'язків фінансово-управлінських відносин можна поділити на такі: 1) які мають періодичний характер; 2) які мають постійний характер; 3) які мають разовий характер [11, с. 59–60].

Висновки. Викладене вище засвідчує, що в процесі задоволення публічних потреб мають місце суспільні відносини, які забезпечують рух публічних фінансів. Разом із тим вони є управлінськими, такими, що отримали юридичну форму.

Система фінансово-управлінських відносин включає в себе сукупність владно-розпорядчої діяльності, тобто різного роду організаційні відносини з формування, вираження та задоволення публічних інтересів суспільства і територіальних громад у фінансовій сфері; не включає майнові відносини

щодо безпосереднього управління коштами публічних фондів.

Класифікація фінансово-управлінських відносин і підстав їх виникнення та припинення є необхідною попередньою умовою правової регламентації способів їх реалізації і більш ефективного практичного їх застосування суб'єктами публічного управління.

З урахуванням сучасних реалій доцільно виділяти види фінансово-управлінських відносин залежно від: 1) структури системи публічних фінансів; 2) функціонального призначення; 3) характеру правових норм, що лежать в основі правовідносин; 4) характеру зв'язків між учасниками правовідносин; 5) характеру впливу активного суб'єкта правовідносин на пасивного; 6) форми виникнення зв'язку «влада – підпорядкування»; 7) тривалості існування.

Висловлені міркування не охоплюють усіх проблем. Різні аспекти багатогранної, складної і важливої проблеми фінансово-управлінських відносин неможливо розглянути в одній праці, тому окреслені питання потребують подальшого дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Семчик О.О. Держава і фінанси: правовий зв'язок / О.О. Семчик. – Київ : Юрид. думка, 2010. – 204 с.
2. Советское административное право: Основы управления народным хозяйством / под. ред. Ю.М. Козлова. – Москва : Юрид. лит., 1981. – 280 с.
3. Клімова С.М. Управління публічними фінансами як складова реформи державного управління в Україні / С.М. Клімова // Держава та регіони. Серія «Право». – 2016. – № 3. – С. 84–89.
4. Дмитренко Е. Особливості співвідношення публічного і приватного інтересу у фінансовому праві / Е. Дмитренко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2. – Ч. 1. – С. 89–95. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/dmitrenko.pdf>.
5. Чиркин В.Е. О публичной власти (Постановка проблемы) / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8–15.
6. Основы государственного управления : [учебное пособие] / [под ред. С.Н. Князева, Н.Б. Антоновой] ; Академия управления при Президенте Республики Беларусь – Минск, 2006 – 502 с.
7. Курінний С.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д. ю. н. за спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / С.В. Курінний ; Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2004 – 38 с.
8. Гриценко І.С. Загальне адміністративне право / І.С. Гриценко І. С. та ін. ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ : Юрінком Інтер, 2015. – 565 с.
9. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – Москва : Юрид. лит., 1976. – 184 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
11. Фінансове право / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого» ; за ред. М.П. Кучерявенко. – Харків : Право, 2013. – 400 с.
12. Про Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 // Офіц. вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1936.
13. Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2016 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 532 // Офіц. вісник України. – 2016. – № 68. – Ст. 2284.
14. Пришва Н.Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання / Н.Ю. Пришва. – К. : КНТ, 2008. – 200 с.
15. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.