

УДК 342.922

С. М. Клімова, канд. наук з держ. упр., доцент, доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ при Президентові України, здобувач наук. ступ. докт. юрид. наук кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, вул. Пушкінська, 77, 61024, Харків, Україна

УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ: ПРОБЛЕМИ ДЕФІНІТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ З ПОНЯТТЯМ «ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ»

У статті висвітлено окремі значущі характеристики управління публічними фінансами. Доводиться, що поняття управління публічними фінансами як правова категорія включає в себе дві площини: управлінську та фінансову. Для виокремлення власне управлінського аспекту категорії пропонується введення нового терміну «управління обігом публічних фінансів».

Ключові слова: публічні фінанси, публічне управління, правові відносини, фінансова діяльність держави, управління публічними фінансами.

Постановка проблеми. Процес реалізації системи публічних потреб та інтересів покладено в основу еволюції суспільства. Незважаючи на багатоманітність реформ, які мали місце в Україні за роки її незалежності, комплексних підходів до вирішення завдань розвитку управління публічними фінансами так і не було чітко сформульовано, не кажучи про їхнє впровадження у життя. Розвиток управління публічними фінансами зумовлено факторами, основними з яких є: 1) реформування системи публічного управління; 2) реформування системи публічних фінансів; 3) продовження відповідно до Конституції України процесу наповнення новим, більш вагомим змістом правового статусу людини та громадянина [1].

Проте шлях до розбудови європейської моделі управління публічними фінансами не є простим, він пов'язаний з багатьма проблемами, що значною мірою обумовлені модернізацією економіки України, залученням іноземних інвестицій і новітніх технологій, підвищенням конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, виходу на світові ринки, насамперед на ринок ЄС. Трансформація управлінських відносин, яка зараз відбувається в Україні, поступово збагачує зміст публічного управління, діяльність суб'єктів управління спрямовується на задоволення публічного інтересу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані з управлінням публічними фінансами були у центрі уваги вітчизняних учених – фахівців з адміністративного та фінансового права, серед яких О. Близнюк, Л. К. Воронова, Е. С. Дмитренко, М. П. Кучерявенко, В. К. Колпаков, О. П. Литвин, О. А. Лукашев, А. О. Монаєнко, О. А. Музика-Стефанчук, А. А. Нечай, С. Ніщима, О. П. Орлюк, О. П. Рябченко, О. О. Семчик, О. І. Харитонова та ін.

Окремі аспекти управління публічними фінансами висвітлювалися у працях зарубіжних учених: К. С. Бельського, П. М. Годме, Е. Ю. Грачової, М. Ф. Івлієвої, Ю. М. Козлова, Ю. А. Крохіної, Е. Д. Соколової та інших.

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

Мета роботи полягає в тому, щоб визначити поняття «управління публічними фінансами» та висвітлити окремі значущі їхні характеристики.

Виклад основного матеріалу. Предметне поле цього дослідження можна розглядати з декількох точок зору: зосередившись виключно на правовому вимірі управління публічними фінансами, досліджуючи його складові та ознаки, ураховуючи історичну ретроспективу розвитку управлінських процесів у фінансовій сфері, зважаючи на процесуальні аспекти управління тощо. Охопити увесь спектр категорій дослідження мож-

ливо, зважаючи на сутність предмету та об'єкту роботи, їхніх провідних характеристик та ознак, а також специфіку особливих умов, за яких визначені суб'єкти публічної адміністрації у галузі фінансів проходили свою трансформацію.

Таким чином, до понятійно-категоріальної групи наукового пошуку можемо віднести: управління публічними фінансами; публічну фінансову діяльність; фінансову діяльність держави.

Визначивши провідним дослідницьким елементом ідею про управління публічними фінансами як складової забезпечувальної функції публічного управління, у рамках формування категоріального апарату наукової роботи все ж не слід нівелювати поняттями «фінансова система», «фінансова діяльність держави».

Л. К. Воронова зазначила, що фінансова діяльність держави є заснованим на нормах права планомірним процесом управління публічними централізованими і децентралізованими фондами коштів, необхідними для здійснення завдань і функцій, що поставлені Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою [2, с. 21]. Ця діяльність держави у науці фінансового права розглядається як особливий вид державної діяльності, тому що цей вид діяльності здійснюють органи держави всіх трьох гілок – законодавчої, виконавчої та судової – у межах даної їм компетенції. Фінансова діяльність держави у першу чергу спрямована на створення, розподіл та використання фондів грошових коштів, які перебувають на правах власності у державі. Однак, на думку Е. Д. Соколової, фінансова діяльність включає процес створення, розподілу та використання фондів грошових коштів господарюючими суб'єктами, що не віднесені до механізму держави [3].

Особливості ж фінансової діяльності держави А. Монаско вбачає в такому: вона характеризується міжгалузевим змістом; стосується всіх галузей і сфер державного управління; здійснюється представницькими і виконавчими органами виконавчої влади і належить до відання органів держави та місцевого самоврядування [4, с. 169]. Досить чітко викладено риси фінансової діяльності держави, які дають можливість зважити на види суспільних відносин, у яких перебувають суб'єкти публічної адміністрації. Разом із цим «особливістю фінансової діяльності в міжгалузевому розумінні є поєднання всіх методів управління» [5].

Досить новою та достатньо обґрунтованою видається пропозиція О. П. Орлюк та О. А. Музики-Стефанчук стосовно заміни термінологічного звороту «фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування» на термін «публічна фінансова діяльність», що пояснюється більш охоплюючим характером цієї категорії [6].

С. Ніщимна зазначила, що поняття «публічна фінансова діяльність» лише нещодавно було запроваджено у фінансово-правовий обіг, хоча у підручниках та навчальних посібниках і надалі переважно використовується застаріле для фінансово-правової науки поняття. Певні зміни відбулися щодо використання терміна «публічний» у визначенні поняття «фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування». Ключовим моментом у визначенні публічної фінансової діяльності є публічний інтерес. Нині публічна фінансова діяльність відображає зв'язок держави, економіки, публічних фінансових інтересів та потреб [7, с. 146].

К. Бельський говорить про те, що не варто надавати легітимності цій правовій категорії, а доцільніше замість неї вживати термін «управління державними фінансами» [8, с. 29].

Управління публічними фінансами – це перш за все складова частина управління економікою. Його здійснює спеціальний апарат за допомогою специфічних прийомів та методів. Досліджувана категорія є недостатньо розробленою в юридичній літературі. Водночас деякі напрацювання у даному напрямку було зроблено окремими вченими.

Однією із перших в юридичній науці О. П. Литвин запропонувала визначення поняття «управління місцевими фінансами» як фінансово-правової категорії – «... це регламентований нормами права впорядкований вплив владних суб'єктів фінансових правовідносин на інших суб'єктів у процесі складання, розгляду, затвердження,

виконання, контролю та звітності про виконання місцевих бюджетів та інших місцевих фондів коштів, фінансових планів і програм» [9, с. 3].

Управління фінансами – об'єктивне явище, яке виникає із появою фінансової системи. «Необхідність управління формуванням ресурсів і розподілом та перерозподілом ВВП є об'єктивним явищем, а форми і методи фінансових відносин відображають установлену внутрішню структуру фінансової системи. Водночас рух грошових потоків здійснюється не сам собою, а керується певними управлінськими структурами, юридичними і фізичними особами. Це суб'єктивна сторона побудови фінансової системи, яка, маючи певні закономірності, відображає умови конкретної країни» [10, с. 28].

О. Близнюк досліджує публічно-владне управління грошовими коштами і зазначає, що воно: «...поєднує в собі аспекти як владно-розпорядчого управління..., так і відносини управління державними (муніципальними) фондами грошових коштів...» [11, 54]. Ця авторка виділяє дві сфери управління грошовими коштами, які можливо аналізувати окремо.

Виходячи з наведених положень, управління публічними фінансами – це галузь управлінської діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації із використанням особливих засобів і методів через наявну систему управлінських і фінансових відносин [12].

У постанові Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375 прямо зазначено таке повноваження Міністерства фінансів України як «...*управління державними фінансами...*» [13]. Тож управління у цьому випадку розглядається не як складне і багатоманітне явище, а як конкретні повноваження органу виконавчої влади.

За змістом статті 19 Бюджетного кодексу України учасники бюджетного процесу – це органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами), тому головний розпорядник бюджетних коштів здійснює *управління бюджетними коштами* (ст. 22) [14].

Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки регламентовано напрямки реформування складових частин системи управління державними фінансами: 1) за напрямом дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі податкова система; 2) за напрямом підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики. Для забезпечення ефективної реалізації цієї Стратегії особлива увага буде приділена постійному розвитку кадрового потенціалу та широкому застосуванню інформаційних технологій [15].

Проведений аналіз як наукової літератури, так і масиву нормативно-правових актів України свідчить про багатоаспектність і різноплановість терміну «управління публічними фінансами». За відсутності єдиного нормативного акту, який би визначив концептуально поняття управління публічними фінансами, трапляються окремі види цього виду управлінської діяльності як у нормативних актах, так і у наукових джерелах. Одним із них можна вважати управлінням коштами публічних накопичувальних фондів, під яким А. А. Нечай розуміє організацію ефективного інвестування цих коштів з метою їх збереження протягом усього часу накопичення та отримання інвестиційного доходу, який розподіляється між застрахованими особами (громадянами, які підлягають обов'язковому пенсійному страхуванню через накопичувальні пенсійні фонди відповідно до законодавства країни). Здійснення функції державного управління коштами публічних накопичувальних фондів регулюється нормами фінансового законодавства [16].

Виникає запитання: чи є парадигмою фінансового права термін «фінансова діяльність держави»? Досліджуючи парадигми науки фінансового права, М. Ф. Івлієва відзначала, що, безумовно, «у науки фінансового права є свої парадигми, які протягом значного часу визнано науковим співтовариством як основу для його подальшої практичної діяльності» [17]. До таких парадигм науки фінансового права, на нашу думку, належить і «фінансова діяльність держави», яка цілком справедливо може бути замінена на «публічну фінансову діяльність».

- фінансова діяльність держави здійснюється на основі фінансової політики через посередництво фінансово-правових та фінансово-планових актів;
- суб'єктами фінансової діяльності є суб'єкти публічної адміністрації;
- зміст фінансової діяльності держави є проявом усіх функцій держави та полягає в акумуляції (мобілізації, консолідації, утворенні), розподілу та використанню грошових фондів;

- похідними функціями фінансової діяльності можна вважати контроль за фінансовою системою і випуск грошових знаків;

- поєднує всі методи управління;

- метою її є забезпечення публічних (суспільних) потреб.

Управління публічними фінансами має відповідні характеристики:

- міжгалузевий характер;

- загальнодержавний характер (охоплює всі сфери життя суспільства);

- метою є забезпечення цілісності та стійкості функціонування фінансової системи;

- підзаконна діяльність;

- є активною та цілеспрямованою;

- здійснюється суб'єктами публічної адміністрації у галузі фінансів;

- безпосереднім об'єктом є галузь фінансів у сфері економіки;

- пронизує усі сфери та галузі публічного управління;

- має організуючий зміст;

- особливий порядок реалізації, носить імперативний характер;

- здійснюється повсякденно та безперервно, поділяється на відповідні стадії, періоди, процедури;

- має юридично-владний або розпорядчий характер;

- його захищають різні публічно-владні інститути.

На підставі аналізу наукових підходів до визначення ознак, властивостей та характеристик управління публічними фінансами виділено чотири групи підходів до визначення досліджуваного поняття: по-перше, науковці розглядають його як економічну категорію; по-друге, науковці розглядають поняття як фінансово-правову категорію; по-третє, досліджують як складне багатоманітне явище, що має дві складові – публічно-правову та фінансово-правову; по-четверте, термін використовується для характеристики конкретних повноважень суб'єктів публічної адміністрації.

Для виокремлення власне управлінського аспекту категорії «управління публічними фінансами» пропонується введення нового терміну «управління обігом публічних фінансів», який потребує подальших наукових досліджень.

Список літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Воронова Л. К. Фінансове право України: [підручник] / Л. К. Воронова – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
3. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований: монография / Э. Д. Соколова. – М.: Юриспруденция, 2009. – 161 с.
4. Монаснко А. О. Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права / А. О. Монаснко // Право України. – 2010. – № 9. – С. 162 – 171.
5. Лукашев О. А. Система фінансового права: теоретичні проблеми розвитку і трансформації : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. А. Лукашев ; наук. конс. М. П. Кучерявенко ; Національний університет «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». – Х. : б. в., 2011. – 32 с.
6. Музика-Стефанчук О. А. Публічна фінансова діяльність і предмет фінансового права / О. А. Музика-Стефанчук // Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права. Тези доповідей міжн. наук.-практ. конференції. – Ірпінь : Науково-дослідний інститут фінансового права, 2007. – С. 56–58.
7. Нішिमна С. Сутність публічної фінансової діяльності / С. Нішिमна // Evropsky politicky a pravni diskurz. – 2015. – № 2. – С. 141-147.
8. Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография / К. С. Бельский. – М.: Юрист, 1995. – 208 с.
9. Литвин О. П. Правові основи здійснення управління місцевими фінансами України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. П. Литвин ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2010. – 20 с.

10. Герасимчук З. В. Управління фінансовими ресурсами регіону: [моногр.] / З. В. Герасимчук, І. М. Вахович. – Луцьк: Надтир'я, 2005. – 176 с.
11. Близнюк О. Роль фінансового права в регулюванні відносин управління грошовими коштами / О. Близнюк // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 10. – С. 121 – 124.
12. Клімова С. М. Удосконалення принципів управління публічними фінансами / С. М. Клімова // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 2 (30). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 284-292.
13. Про Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375 // Офіц. вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1936.
14. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // ВВР України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.
15. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р // Офіційний вісник України. – 2017. – № 23. – Ст. 659.
16. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків. Монографія // А. А. Нечай. Вид. 2-е, стереотипне. – Чернівці, 2006. – 264 с.
17. Грачева Е. Ю. Финансовое право в вопросах и ответах [Текст] : учебное пособие / Е. Ю. Грачева, М. Ф. Ивлиева, Э. Д. Соколова ; отв.ред. Е. Ю. Грачева. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 208 с.
18. Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме – М.: Прогресс, 1978. – 430 с.
19. Козырин А. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества / А. Козырин. – М., 2002. – 34 с.
20. Крохина Ю. А. Финансовое право России: [учеб.] / Ю. А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 720 с.

Стаття надійшла 25.11.2017 р.

С. Н. Климова, канд. наук по госуд. упр., доцент кафедры права и европейской интеграции Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, соискатель науч. степ. докт. юрид. наук кафедры административного права и административной деятельности Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого ул. Пушкинская, 77, Харьков, 61024, Украина

УПРАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫМИ ФИНАНСАМИ: ПРОБЛЕМЫ ДЕФИНИТИВНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ И СООТНОШЕНИЯ С ПОНЯТИЕМ «ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА»

Резюме

В статье освещены отдельные значимые характеристики управления публичными финансами. Доказывается, что понятие управления публичными финансами как правовая категория включает в себя две плоскости: управленческую и финансовую. Для выделения собственно управленческого аспекта категории предлагается введение нового термина «управление оборотом публичных финансов».

Ключевые слова: публичные финансы, публичное управление, правовые отношения, финансовая деятельность государства, управление публичными финансами.

S. M. Klimova, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Law and European Integration Department of KRI NAPA; Doctoral Student of Administrative Law and Administrative Activity Department Yaroslav Mudryi National Law University Pushkinska Street, 77, Kharkiv, 61024, Ukraine

MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES: PROBLEMS OF DEFINITIVE DEFINITIONS AND RELATIONSHIPS WITH THE CONCEPT «FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE»

Summary

The article highlights some significant characteristics of public finance management. It is proved that the concept of public finance management as a legal category includes two planes: managerial and financial. To distinguish the actual managerial aspect of the category, it is proposed to introduce a new term «management of public finance turnover».

Key words: public finance, public administration, legal relations, state financial activity, public finance management.