

Таке поняття посадової особи державної служби може бути використане і для уніфікації поняття посадової особи в КпАП та Законі України “Про державну службу”. Однак, на жаль, після цього адміністративне законодавство вступить у протиріччя з кримінальним та муніципальним. У той же час навіть останнє не свідчить про те, що адміністративне законодавство повинно продублювати норму Кримінального кодексу України, надавши всім державним службовцям статус службової особи, оскільки це стане всупереч і Конституції України, і суті поняття “посадова особа”.

Формальне визначення поняття посадової особи значно полегшить проблеми, пов’язані з визначенням адміністративно-правового статусу посадової особи. Оскільки його складові, за всієї різноманітності підходів до їх визначення, можуть бути зведені до функцій, прав і обов’язків, найменування посади та відповідальності [3], відповідно набуде більшої досконалості реалізація на практиці цих складових. Мова, насамперед, іде про гарантованість державним службовців, які не є посадовими особами від застосування до них адміністративної відповідальності, суб’єктами якої повинні виступати лише посадові особи.

Література

1. Урядовий кур’єр. — 2001. — 4 липня. — № 116.
2. Шкатулла В. И. Настольная книга менеджера по кадрам. — 2-е изд., переработанное и дополненное. — М.: Изд-во НОРМА, 2002. — 560 с. — С. 369–370.
3. Поздрачев А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. — М.: Статут, 1999. — 592 с. — С. 195.

УДК 351.72

Н. Я. Якимчук

канд. юрид. наук, доцент кафедри

міжнародного права і порівняльного правознавства

Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

У фінансово-правовій науці давно точиться суперечка про можливість застосування та зміст поняття “управління державними фінансами”. Термінологічно дане поняття складається з елементів: “управління” та “державні фінанси”. Основоположним елементом, який в першу чергу розкриває зміст такої категорії, є поняття “державні фінанси”.

Загалом фінанси як економічна категорія виступають системою відносин щодо розподілу грошових коштів, які виникають в процесі формування і використання фондів грошових коштів у суб’єктів, що беруть участь у створенні сукупного суспільного продукту [1].

Державні фінанси — це економічні відносини, пов’язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою виконання функцій і завдань держави. Безпосередньо у сферу державного управління входять лише державні (публічні) фінанси. Це відносини по формуванню лише тієї частини фінансових ресурсів, яка мобілізується державою в державні і місцеві бюджети, спеціальні цільові державні фонди і державні підприємства [2].

Тобто державні фінанси — це коло відносин, що виникають в безпосередньому процесі мобілізації, розподілу і витрачання фінансових ресурсів — грошових коштів держави. Вони і складають безпосередньо об’єкт фінансової діяльності держави.

До складу цього об’єкта входять відносини з проводу: 1) надходження податків і неподаткових платежів держави; 2) надходження державі сум коштів за державними позиками; 3) формування грошових фондів державних підприємств, міністерств та відомств; 4) розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів через державні грошові фонди; 5) витрачання коштів з державних грошових фондів у формах фінансування, кредитування, дотацій, субвенцій тощо, а також ряд інших відносин; 6) організації власне державних фінансів, встановленню правових засад вказаних правовідносин та їх здійсненню.

Отже, об’єкти фінансової діяльності держави за якісними ознаками поділяють на дві групи відносин: перша група об’єднує відносини власне фінансові, в рамках яких відбувається рух грошових коштів від різних суб’єктів до держави, між різними державними фондами грошових коштів та від держави знову ж таки до різних суб’єктів, учасників фінансових відносин. Друга група цих відносин — це відносини щодо управління фінансами. В їх рамках рух грошових коштів не відбувається [3].

Загальним для усіх фінансово-правових відносин, в яких проявляється фінансова діяльність держави, є те, що вони:

1) мають публічний характер, оскільки безпосереднє державне управління фінансами здійснюється лише по відношенню до державних фінансів, регулюється фінансовим законодавством, держава, в особі компетентного органу завжди виступає стороною даних відносин, алгоритм дій якого чітко визначений в законодавстві;

2) є відносинами, що виникають на підставі правових норм, оскільки відносини не можуть бути реалізованими без визначення компетенції державних органів по встановленню фінансової системи та структури доходів та видатків державних фондів грошових коштів, а їх сторони перебувають під правовим захистом, зокрема права усіх учасників фінансово-правових відносин знаходяться під захистом держави, реалізація їх забезпечується її примусовою силою [4];

3) є різновидом майнових відносин, що виникають в процесі створення, розподілу та використання (витрачання) централізованих державних фондів грошових коштів, навіть в організаційного типу фінансово-правових відносинах, предмет даних відносин має майновий характер.

Отже, фінансовою визначається лише діяльність системи державних органів та посадових осіб по організації фінансово-правових інститутів, фінансово-правових відносин та їх реалізації. Але фінансовою, на нашу думку, є лише діяльність тих суб'єктів фінансово-правових відносин, які наділені в даних відносинах владними фінансово-правовими повноваженнями впорядковуючого характеру.

Широке коло таких органів та посадових осіб визначається як система суб'єктів фінансової діяльності держави — різновид соціальних систем, де основною є людина, її діяльність. Однак, хоч це і людська (соціальна) діяльність — суб'єкти фінансової діяльності держави здійснюють її від імені держави, яка і наділяє їх фінансовими правомочностями. Фінансовими правомочностями вони наділені у зв'язку з тим, що виступають елементами державного апарату, елементами державного механізму впорядкування як самого державного інституту, так і його цілеспрямованого впливу на суспільство, яке визначається як державне управління.

Тобто поняття “управління державними фінансами” дозволяє не лише характеризувати керівне, регулятивне положення суб'єкта фінансової діяльності держави, а й дає можливість розглядати його як суб'єкта управління державними фінансами.

Існують різні визначення терміну “управління”. У найбільш загальному вигляді управління являє собою цілеспрямоване формування процесу будь-якої діяльності чи цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт управління [1].

Загальноприйнятим є розуміння державного управління як “цілеспрямованого впливу органів держави, її установ та службовців на різні галузі життя суспільства, поведінку індивідів та їх колективів (в тому числі у самих державних організаціях)” [5]. У реальному житті фінансова діяльність держави поза фактичним управлінням фінансами, тобто поза цілеспрямованим впливом держави на рух грошових коштів в її фонди (в межах даних фондів), між ними та вихід коштів за рамки цих фондів, втрачає будь-який сенс, перестає взагалі бути видом державної управлінської діяльності [3].

Однак найосновніше, що характеризує зміст поняття “управління”, полягає в тому, що “управління” це не безпосередня діяльність, а функція, напрям цілеспрямованого впливу, що безпосередньо проявляється в процесі управлінської діяльності. Тобто потреба впорядкування, врегулювання, вдосконалення певної соціальної системи, зокрема системи управління державними фінансами, погодження діяльності її елементів, контролю за належним її функціонуванням породжує управлінський характер такої діяльності, в нашому випадку — фінансової діяльності держави, яка виступає особливим різновидом управлінської діяльності держави.

Напрями реалізації управління визначаються метою створення та діяльності суб'єктів фінансової діяльності держави та завданнями, які постають перед ними в конкретний період часу.

Однак, хоч управління державними фінансами і є різновидом державного управління, воно наділене особливим міжгалузевим характером, оскільки акумуляція, розподіл і використання фінансових ресурсів держави, зачіпає всі галузі державного управління та ті елементи суспільного життя на які спрямовується фінансова діяльність держави або які залучаються в процеси державного управління. Предметом таких фінансово-правових відносин виступає особливий різновид державного майна — фінансові ресурси держави.

Міжгалузевий характер фінансової діяльності держави підкреслюється вченими різних галузей юридичної науки. Фінансисти зазначають, що це зумовлено об'єктивно міжгалузевою суттю фінансів взагалі, в тому числі й державних фінансів та тим, що в процесі фінансової діяльності держава контролює роботу всіх органів влади і управління, а також підприємств, організацій, установ по реалізації їх завдань

[3]. Адміністративісти ж в свою чергу зазначають, що особливий міжвідомчий характер управління державними фінансами визначається тим, що воно здійснюється стосовно організаційно невіддільних об'єктів управління та безпосередньо не стосується їхньої компетенції щодо самостійного здійснення управління відповідною галуззю, і тим, що органи виконавчої влади, які здійснюють міжгалузеве управління, займають надвідомче положення і наділяються, на відміну від порядку звичайного державного управління, відповідними повноваженнями не за принципом субординації (прямого підпорядкування), а координації — тобто правотворчого, координаційного, методичного, контрольно-наглядового і ліцензійного (дозвільного) характеру [6].

Через те, що міжвідомче управління не здійснюється з використанням прямого (безпосереднього) впливу вищестоящого керівника на нижчестоящого, а відбувається (чиниться) щодо безпосередньо невіддільних суб'єктів, управління державними фінансами має здебільшого координаційний характер, тобто реалізується у відносинах координації (узгодження). Організація та управління фінансами здійснюються через спеціалізовані державні органи виконавчої влади, насамперед через її фінансовий апарат [6], в якому єдину фінансову політику у всіх галузях визначає Парламент, проводить Уряд, а регулюванням конкретних відносин займаються різні державні органи: Міністерство фінансів, НБУ, податкові служби, Держане казначейство, Рахункова палата, митні та багато інших органів. З них фінансово-кредитні органи виступають спеціалізованими органами управління фінансами держави, для яких фінансова діяльність держави є основною, тобто такою, що визначає зміст їх компетенції. Вони володіють повноваженнями надвідомчого характеру. Управління фінансами завжди централізоване.

Тому слід визнати, що оскільки фінансова діяльність держави є діяльністю її органів та посадових осіб по реалізації функції управління державними фінансами, остільки поняття “фінансова діяльність держави” не тотожне поняттю “управління державними фінансами”. Діяльність по управлінню державними фінансами характеризується як “фінансова діяльність держави”, однак розкриває лише динамічний аспект поняття “управління державними фінансами”.

Література

1. Фінансы: Учебник / Под ред. проф. В. В. Ковалева. — М.: ПБОЮЛ, 2001. — 640 с. — С. 10, 36.
2. Фінансове право: Підручник. — Харків: Консум, 1998. — 496 с. — С. 28.
3. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. — Чернівці: ЧДУ, 1997. — 244 с. — С. 44, 81.
4. Бельский К. С. Финансовое право. — М., 1994. — С. 28.
5. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2002. — 320 с. — С. 12.
6. Административное право России. Часть 2. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления: Учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. — М.: Щит, 2002. — 348 с. — С. 3, 30.
7. Бюджетное право: Учебное пособие для вузов / Н. Д. Эриашвили, О. В. Старелова, Д. А. Ремиханова и др. / Под ред. проф. А. М. Никитина. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. — 2001. — 463 с.
8. Худяков А. И. К соотношению понятий “финансовая деятельность” и “управление финансами” // Правоведение. — 1985. — № 1. — С. 63–64.

УДК 35:342.4

Г. Рижков
юридичний радник Німецького Фонду
міжнародного правового співробітництва

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ВИМОГИ ДО УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Легітимна державна влада може здійснюватись тільки на засадах та в рамках Конституції. Частина 1 статті 8 Конституції визначає її як найвищу сходинку національної правової системи, а частина 2 статті 6 чітко вказує, що органи державної влади, і особливо державне управління, зв'язані встановленими Конституцією межами. Усі акти нормативного характеру або конкретні акти управління повинні бути не тільки законними, а мати безпосередній зв'язок з визначеними Конституцією стандартами. Ні один нормативний акт не може своїм змістом суперечити нормам і духу Конституції.

Поряд із безумовною зв'язаністю нормами Конституції державне управління, як правило, не застосовує напряму конституційно-правових норм. Між Конституцією і конкретними управлінськими діями