

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМОЙ УКРАИНЫ

КОБЗЕВА Татьяна Анатольевна - доцент кафедры административного, хозяйственного права и финансово-экономической безопасности Учебно-научного института права Сумского государственного университета, кандидат юридических наук

УДК 342.5(477)

В статье, на основе анализа действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых, рассмотрены конкретные административно-правовые формы управления финансовой системой Украины. Отмечено, что основными административно-правовыми формами управления финансовой системой являются: правоохранительная деятельность; правотворческая деятельность; издание административных актов индивидуального характера; заключение административных договоров между субъектами управления финансовой системой Украины.

Ключевые слова: формы, административно-правовые формы управления, финансовая система Украины, нормативно-правовой акт.

The article, based on an analysis of current legislation of Ukraine and scientific views of scientists examined the specific administrative and legal forms of government financial system of Ukraine. Emphasized that the main administrative and legal forms of financial management system are: law enforcement; law-making activities; issuing of administrative acts of individual character; concluding administrative agreements between entities managing the financial system of Ukraine.

Keywords: forms, administrative and legal forms of management, the financial system of Ukraine, legal act.

Постановка проблемы. Управление финансовой системой Украины является чрезвычайно важным направлением деятельности органов государственного управления. Заметим, что указанное управление может осуществляться в различных формах. Под формой управленческой деятельности ученые понимают тот или иной способ внешнего выражения ее содержания. Государственное управление, преобладающий объем которого воплощен в деятельности органов исполнительной власти, также выражается в определенных формах. Именно формы управленческой деятельности играют в управленческом процессе важную роль, поскольку с их помощью обеспечивается соблюдение установленного порядка управления, гласность

и прозрачность деятельности, укрепление законности. Правильное понимание форм управленческой деятельности способствует более правильному определению и осознанию содержания соответствующей деятельности.

Состояние исследования. Исследованию проблемы управления финансовой системой Украины уделялось внимание в исследованиях Л. Абалкина, О. Арефьева, А. Барановского, С. Горячева, Ю. Загорельской, М. Ермошенко, С. Ильяшенко, Н. Куркина, П. Орлова, В. Шлыкова и других. Однако, недостаточно внимания, по нашему мнению, уделено выяснению конкретных административно-правовых форм управления финансовой системой Украины.

Именно поэтому **целью** статьи является выяснить сущность конкретных административно-правовых форм управления финансовой системой Украины.

Изложение основного материала. Рассматривая сущность форм управления финансовой системой Украины, следует отметить тот факт, что традиционно, в научно-правовых кругах формы любой легитимной деятельности, в зависимости от последствий, к которым они приводят, принято классифицировать две группы: правовые и организационные (неправовые). В частности, как отмечает авторский коллектив учебного пособия «Государственное строительство и местное самоуправление в Украине», наиболее обоснованным и конструктивным есть подход к восприятию форм деятельности, как особого структурного элемента правового статуса органов публичной власти, и разграничения правовых (юридических) и организационных (неправовых) форм их деятельности в зависимости от характера порождаемых последствий [1, с. 41]. В контексте вышесказанного внимание следует обратить на то, что указанные группы форм деятельности, которые могут быть использованы и при управлении финансовой системой Украины, взаимосвязаны и обуславливают друг друга. Так, во время исследования административно-правового обеспечения общественного контроля за соблюдением прав человека при исполнении уголовных наказаний А.П. Мукшименко справедливо отмечает тот факт, что организационные формы соответствующей деятельности применяются для обеспечения ее правовых форм, они не требуют полного и строго определенного закрепления в нормативных актах, не влекут юридических последствий. Правовые формы, подчеркивает ученый, - это возможные действия, которые совершаются субъектом деятельности в пределах их компетенции, они регламентированы правовыми нормами и имеют правовые последствия [2, с. 46]. Более того, изучая проблемы взаимодействия подразделений органов внутренних дел на региональном уровне, А. Н. Ключев пришел к выводу о том, что правовые формы соответствующей деятельности всегда высту-

пают как организационные в силу организующей и регулирующей функции права. Организационные формы в общем виде не могут приравниваться к правовым, хотя их часть трансформируется в последние [3, с. 238]. Кроме вышеприведенного следует согласиться с позицией А.В. Домборовской, которая в ходе исследования конституционного права на жизнь человека и гражданина, а также особенностей его обеспечения органами внутренних дел, обращает внимание на то, что сторонники разделения форм на правовые и неправовые обосновывают свое мнение тем, что правовые формы влекут юридические последствия (создают или вносят изменения в правовой режим, порождают, изменяют или прекращают конкретные правоотношения), а неправовые - соответственно не тянут. Это определение имеет определенный смысл, но терминологически оно неудачно. Целесообразнее было бы называть их такими, что влекут юридические последствия, и такими, что таких последствий не влекут [4, с. 160].

В контексте вышеприведенных позиций следует отметить, что к организационным формам относятся те, что непосредственного юридического значения не имеют и не влекут возникновения административно-правовых отношений, в том числе при осуществлении управления финансовой системой Украины. Такие формы или предшествуют правовым (проведение ревизии, по результатам которой выдается юридический акт), или следующих за ними (совещание по поводу реализации нормативно-правового акта) [5, с. 308]. Поэтому в рамках исследования административно-правовых форм управления финансовой системой, организационные формы интереса для нас не представляют. Поэтому более подробно рассмотрим отдельные виды правовых форм управления финансовой системой Украины.

Так, в своем исследовании А.Г. Варич отмечает, что правовые формы реализации экономических функций государства можно определить как однородную по своему характеру, многоаспектную деятельность уполномоченных органов государства по управлению обществом, путем правового ре-

гулирования в пределах своей компетенции [6, с. 155]. Идентичную позицию, в ходе исследования государственно-правовых форм воздействия на экономические отношения, приводит и В.М. Тытыч [7, с. 88]. По нашему мнению, вышеприведенные позиции по определению сущности категории «правовые формы деятельности» требуют некоторых уточнений. В частности, подход к определению правовых форм как «деятельности, осуществляемой путем правового регулирования» очень широк, так как с его помощью в общем виде могут быть охарактеризованы функции и методы осуществляемой деятельности. По нашему мнению, при определении сущности правовых форм деятельности, упор необходимо ставить на последствия, которые порождаются в случае их реализации. Кроме вышеприведенного, не точной кажется позиция А.Н. Ключева, согласно которой правовые формы взаимодействия подразделений органов внутренних дел на региональном уровне определяются как формы, указанные в правовых актах, регламентирующие совместную деятельность субъектов взаимодействия [3, с.238]. Не вызывает сомнения, что правовые формы любой деятельности определены и основаны на предписаниях нормативно-правовых актов. Вместе с тем можно утверждать, что и организационные формы деятельности, ее функции, методы, задачи и т.д. также будут осуществляться в соответствии и на основе норм правовых актов. Считаем, что наиболее удачно правовые формы деятельности определены специалистами по теории государства и права. В частности, как отмечает О. Ф. Скакун, под правовыми формами деятельности государства следует понимать ее управленческую деятельность, которая заключается в осуществлении юридически значимых действий по выполнению функций в порядке, определенном законом, и имеет правовые последствия. Среди вышеуказанных форм ученая называет: правотворческую, правоприменительную, судебную, правоохранительную, интерпретационно-правовую, учредительную и контрольно-надзорную [8, с. 78]. Кроме этого, как отмечает Ю. Ю. Балыц, во время выяснения сущности и особенностей правового

статуса городского головы в Украине, правовые формы - это деятельность, связанная с выполнением юридически значимых действий органами местного самоуправления в установленном законом порядке. Они в своей совокупности определяются самой природой субъекта местного самоуправления и его компетенции в сфере осуществления органами местного самоуправления своих полномочий. Итак, заключает ученый, правовые формы деятельности сельского, поселкового, городского головы в Украине проявляются в реализации его полномочий, связанных с нормотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельностью, направленной на регулирование муниципально-правовых отношений [9, с. 154]. Аналогичной точкой зрения относительно вышеприведенной позиции придерживается в своем исследовании, что посвящено определению особенностей конституционно-правового статуса сельского, поселкового, городского головы в Украине, и В.Д. Шаповал [10, с. 143]. В исследовании особенностей административно-правового обеспечения информационной безопасности органов исполнительной власти А. В. Логинов отмечает, что правовые формы представляют собой такие виды осуществления функций по обеспечению информационной безопасности, которые влекут за собой правовые последствия. Среди них, замечает ученый, следует назвать: нормотворческую, правореализационную и правоохранительную формы [11, с. 134]. Итак, на основе проведенного анализа вышеприведенных позиций можно утверждать, что правовые формы управления финансовой системой Украины представляют собой основанную и осуществляемую в соответствии с положениями нормативно-правовых актов деятельность уполномоченных субъектов такого управления, которая влечет юридически значимые последствия путем влияния на содержание таких правоотношений.

Как следует из вышеприведенного, среди основных правовых форм деятельности в научно-правовых кругах называют: правотворческую (нормотворческую), правоприменительную, правоохранительную. Рассмотрим

более подробно вышеприведенные правовые формы с учетом их реализации при осуществлении деятельности по управлению финансовой системой Украины. Отметим тот факт, что правоохранительная функция реализуется в рамках правоохранительной деятельности, то есть правоохранительной формы деятельности.

Исследуя правотворческую форму деятельности, следует отметить, что в научно-правовых кругах ее рассматривают как такую, которая связана с изданием, изменением и отменой правовых актов различной юридической силы, с помощью которых осуществляется правовое регулирование соответствующих общественных отношений. Так, в своем исследовании, что посвящено административно-правовым аспектам совершенствования сотрудничества органов внутренних дел и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка, И. Ю. Хомишин отмечает, что правотворческая форма - это деятельность субъектов по созданию правовых норм, их изменения и отмены [12, с. 43]. Более расширенное определение правотворческой формы предоставляет О. Ф. Скакун, по мнению которой она представляет собой деятельность компетентных органов и должностных лиц, а также заключается в выполнении юридически значимых действий по официальному установлению, санкционированию, изменению, отмене норм права, которая завершается обнародованием нормативно-правовых актов и других источников права, а также их систематизации [8, с. 77]. Ярким примером реализации правотворческой формы управления финансовой системой Украины является работа по изданию Закона Украины «О Государственном бюджете» на соответствующий год. В данном контексте основными субъектами реализации правотворческой формы управления финансовой системой Украины будут выступать органы и должностные лица представительской и исполнительной власти: Верховная Рада Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, Министерство финансов Украины, Национальный банк Украины, местные советы, распорядители (в том числе главные) и получатели бюджетных

средств, органы государственного финансового контроля [13, с. 129]

Особое внимание следует обратить на то, что в рамках реализации правовой формы управления финансовой системой Украины осуществляется издание административных актов. Как отмечают в научно-правовых кругах, издание административных актов (установление норм права, административное правотворчество) является основным назначением правовой формы управленческой деятельности, реализуется в виде выполнения приказов, законов, а также других государственно-властных предписаний, для осуществления которых требуются дополнительные положения нормативного характера. Как правило, полномочия органов государственного управления по установлению общеобязательных административно-правовых предписаний (норм права) закрепляются в соответствующих нормативных документах. Аналогичные нормы содержатся в положениях, которые регулируют деятельность других органов власти. С помощью такого издания норм конкретизируются и детализируются общие нормы законов [5, с. 309]. Ярким примером издания административных актов в рамках реализации правовой формы управления финансовой системой Украины является определение и утверждение с их помощью на нормативно-правовом уровне правового статуса субъектов такой деятельности. В данном случае речь может идти о том, что постановлением Кабинета Министров Украины от 20 августа 2014 № 375 утверждено Положение «О Министерстве финансов Украины» [14], что определило основные задачи, функции и полномочия данного субъекта управления финансовой системой Украины.

Отметим, что административные акты не всегда содержат в своих положениях нормы права и в этом случае имеют индивидуальный характер. Издание индивидуальных административных актов также может быть рассмотрено как одно из проявлений реализации правовых форм управления финансовой системой. При этом такие акты решают конкретный вопрос управления или адресуются конкретному лицу, они должны носить

государственно-властный характер и являются обязательными для всех, кому адресованы. Административные акты индивидуального, ненормативного характера всегда выдаются уполномоченным органом в установленном одностороннем порядке, играют роль юридических фактов, с которыми связываются возникновение, изменение, прекращение административно-правовых отношений. Именно с помощью юридических актов индивидуального характера законы и другие правовые нормы применяются к конкретным обстоятельствам управленческого жизни [5, с. 310]. Издание административных актов индивидуального характера в научно-правовых кругах рассматривают как правоприменительную деятельность, то есть деятельность компетентных органов и должностных лиц, что заключается в выполнении юридических значимых действий по рассмотрению и разрешению индивидуальных юридических дел, которые завершаются принятием правоприменительного акта [8, с. 77]. Поэтому издание административных актов индивидуального характера в полной мере можно рассматривать как одно из проявлений административно-правовых форм управления финансовой системой Украины.

Особой правовой формой управления финансовой системой Украины следует называть деятельность по заключению административных договоров. Административный договор как форма управления приобретает все большее значение и находит свое место среди других правовых форм управления. В условиях развитого гражданского общества административный договор становится важной формой реализации государственного управления [15, с. 72]. Отметим, что административный договор как юридическая категория получил свое нормативно-правовое определение в положениях Кодекса административного судопроизводства от 6 июля 2005 года. Так, согласно п. 14 ч. 1 ст. 3 вышеприведенного нормативно-правового акта административный договор - это двух- или многосторонняя сделка, содержание которой составляет права и обязанности сторон, вытекающие из властных управленческих

функций субъекта властных полномочий, который является одной из сторон соглашения [16]. Как отмечают в научно-правовых кругах, административные договоры по своей сути являются специфическим средством государственного управления в определенной области общественной жизни. Заключая административный договор, государственные органы действуют на основе норм административного права, которые реализуются через определенные цели и функции, определенные государством. При заключении административного договора осуществляется государственно-управленческая деятельность, поскольку прямо реализуются исполнительно-распорядительные функции и публичные цели государственного управления [5, с. 310]. К административным договорам следует отнести договоры о делегировании полномочий, а именно: договоры о делегировании некоторых полномочий исполнительной власти органам местного самоуправления [6, с. 91]. Отметим, что согласно ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 года, делегированные полномочия - это полномочия органов исполнительной власти, предоставленные органам местного самоуправления законом, а также полномочия органов местного самоуправления, которые передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных, областных советов [17].

Выводы. Таким образом, под административно-правовыми формами управления финансовой системой Украины следует понимать направленную извне и основанную на предписаниях норм административного права деятельность уполномоченных государством на осуществление управления финансовой системой субъектов, которая вызывает юридически значимые правоотношения в рамках финансовой системы. Среди основных административно-правовых форм управления финансовой системой Украины следует назвать: правоохранительную деятельность; правотворческую деятельность, которая осуществляется путем издания, изменения и отмены нормативно-правовых актов различной юридической силы, в том числе администра-

тивных актов нормативного характера; издания административных актов индивидуального характера; заключения административных договоров между субъектами управления финансовой системой Украины.

Литература:

1. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Навч. посіб. / О. Н. Ярмиш, В. О Серьогін. – Х. Вид-во Національного ун-ту. внутр. справ, 2002, 672 с.
2. Мукшименко А. П. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. / Алла Петрівна Мукшименко. К., 2010, 192 с.
3. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні. Дис. доктора юрид. наук : 12.00.07. / Ключев Олександр Миколайович. – Х., 2010, 422 с.
4. Домбровська О. В. Конституційне право на життя людини і громадянина та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ. Дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. / Домбровська Оксана Валентинівна. – К., 2005, 236с.
5. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс. [підруч.] / За заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. Золота миля. 2011, 584 с.
6. Варич О. Г. Економічні функції сучасної держави: природа, зміст, тенденції розвитку в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Варич Ольга Григорівна. – К., 2006, – 206 с.
7. Титич В. М. Державно-правові форми впливу на економічні відносини. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.01. / Титич Віталій Миколайович. К., 2010, 220 с.
8. Годованюк А. Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: теоретичні проблеми. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.06. / Годованюк Андрій Йосипович. – Одеса. 2008, 212 с.
9. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бальцій Юрій Юрійович. – Одеса. 2006, 210 с.
10. Шаповал В. Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні. Дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шаповал Валерій Дмитрович. – Дніпропетровськ. 2009, 220 с.
11. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. / Логінов Олександр Володимирович. К., 2005, 245 с.
12. Хомишин І. Ю. Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правопорядку. Дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. / Хомишин Ірина Юріївна. – Львів. 2010, 198 с.
13. Фінансове право. Підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М. П. Кучерявенка. – Х. Право. 2013, 400 с.
14. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України. Постанова Кабінету Міністрів України : від 20 серп. 2014 р.- № 375 // Офіційний вісник України. 2014, № 69. – Ст. 1936.
15. Дудченко В. Адміністративний договір як різновид публічно-правового договору (деякі теоретичні аспекти). / В. Дудченко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. 2001. Вип. 12. сс. 69-71.
16. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005, № 35–36, 37. Ст. 446.
17. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України : від 21 трав. 1997 р.- № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997, № 24, Ст. 170.