

*Прекрасна О. І.,**аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Національного авіаційного університету*

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ РЕГУЛЯТИВНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Анотація. Сформульовано авторське визначення поняття регулятивних адміністративно-правових відносин, при цьому увага акцентована на їх позаконфліктній правовій природі. За виділеними найбільш репрезентативними критеріями здійснено класифікацію регулятивних адміністративно-правових відносин за участю Державної казначейської служби України.

Ключові слова: державна казначейська служба, регулятивні правовідносини, адміністративне право, класифікація правовідносин, договірні правовідносини.

Постановка проблеми. Економічна сфера суспільних відносин в Україні нині перебуває у стані глобальних змін та перетворень. Насамперед, це зумовлено відносно прискореними, й водночас не завжди результативними у позитивному сенсі, кроками переходу до високих стандартів європейського розвитку держави. За таких умов від держави України очікується здійснення оновленої, раціональної й зваженої державної політики в усіх сферах економіки при ефективному використанні власного державного апарату та різноманітних форм й методів публічного управління.

Одним з базових й одночасно проблемних секторів економіки держави, від якого залежить добробут країни й населення в цілому, є бюджетна сфера. Її розвиток, зокрема, визначення його напрямів та перспектив, а відтак, і фінансове забезпечення функцій держави в повній мірі залежить від державних потреб та інтересів, ефективності управлінської діяльності на усіх рівнях державної влади. Важливе місце в цьому механізмі державного управління державою відведено владним суб'єктам, одним з яких є Державна казначейська служба України (Держказначейство), створена для реалізації державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів.

В умовах перегляду кількості та видів владних суб'єктів, у тому числі в фінансовій сфері, що відображає практичну задачу загальнодержавного значення, першорядним теоретичним завданням постає визначення ролі та статусу Держказначейства в публічному управлінні фінансовими ресурсами держави, муніципальних утворень.

Всебічне системне вивчення адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України передбачає необхідність здійснення аналізу не лише сутнісних його властивостей, які носять передусім статичний формальний характер, але й динамічних його якостей, що розкриваються у відповідних формах реалізації цього статусу. Такими формами, в яких найбільш виразно проявляється статус суб'єкта права загалом та Держказначейства як представника публічної адміністрації зокрема, є адміністративно-правові відносини, у їх функціональній, структурній та системній єдності.

Виходячи з критерію функціональності адміністративного права, мети правовідносин, науковці виділяють регулятивні та охоронні (правоохоронні) адміністративні правовідносини. Як відомо, перші з них пов'язані з реалізацією позитивних завдань виконавчої влади (публічної адміністрації), а другі – з реалізацією засобів адміністративного примусу [1, с. 61].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем адміністративних правовідносин загалом та в сфері фінансів (бюджету) зокрема присвячено широке коло українських академічних та наукових праць. У більшості підручників й навчальних посібників з адміністративного права автори (наприклад, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Н.М. Мироненко та ін.) хоча й відводять окреме місце висвітленню питань щодо участі органів Держказначейства в механізмі адміністративно-правового регулювання в галузі фінансів (економіки), проте зводиться це переважно до викладу загальних характеристик компетенцій цього суб'єкта. В окремих наукових працях, зокрема, В.І. Теремецького, органи Держказначейства дотично розглядаються в межах вивчення адміністративно-правового регулювання податкових правовідносин, Я.В. Лагура – про Держказначейство згадується як суб'єкта адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадянина, К.М. Куркової – цей суб'єкт зазначається як учасник адміністративних процедур при здійсненні державної реєстрації авторських прав та ін. Водночас спеціальних досліджень статусу Держказначейства в адміністративно-правових відносинах не проводилось, що дає підстави констатувати відсутність глибоких теоретичних аналізів цієї проблематики.

Виходячи з усталеної позиції про те, що регулятивні відносини адміністративного права складають більшість відносин владно-управлінської сфери, що відображає теоретичну й практичну актуальність їх вивчення, можна сформулювати мету нашої роботи. Отже, мета статті – визначити сутність регулятивних адміністративно-правових відносин за участю Держказначейства, а також класифікувати ці відносини. Досягненню визначеної мети слугуватиме вирішення декількох проміжних завдань, зокрема, це: по-перше, з'ясувати основні наукові концепції розуміння сутності регулятивних адміністративно-правових відносин; по-друге, виявити в теорії права найбільш репрезентативні критерії поділу цих відносин, здійснивши їх класифікацію. Методологічну основу дослідження складатимуть логіко-семантичний метод, методи порівняльного аналізу, класифікації та групування, а також формально-юридичного аналізу положень українського законодавства при дослідженні повноважень Держказначейства в досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Приступаючи до вирішення першого завдання, відзначимо, що в адміністративно-правовій науці поняття регулятивних правовідносин трактується по-різному. При цьому можна виділити два ос-

новних підходи: за одним дослідники визначають ці відносини через правомірну поведінку (наприклад, як правовідносини, що виникають з фактів правомірної поведінки суб'єктів [2, с. 77]); за другим – через позитивні завдання (зокрема, як правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві, пов'язаних із реалізацією позитивних завдань виконавчої влади [3]). Водночас маємо погодитись, що у своїй більшості розуміння регулятивних правовідносин зводиться до визнання їх в адміністративному праві правовідносинами, що пов'язані з реалізацією «позитивної» функції адміністративного права, а що звертає увагу вчений В.К. Колпаков [4, с. 104].

Узагальнюючи найбільш поширені визначення цього поняття, можна стверджувати, що регулятивні адміністративні правовідносини виступають передусім формою втілення норм адміністративного права, забезпечуючи їх регулятивний вплив на суспільні відносини, координуючи останні в межах встановлених правил поведінки, орієнтованих на їх позитивну добровільну реалізацію.

Водночас, незважаючи на достатньо широке визнання багатьма дослідниками регулятивних правовідносин правовим інструментом реалізації позитивних задач і функцій права, погоджуємось із зауваженням Д.В. Радька [5, с. 848] й уважаємо науково некоректним позначати вказану мету через термін «позитивний», ставлячи його у протилежність категорії «негативний». Сприймаючи право загальносуспільним благом, в межах і за допомогою якого реалізується правовий порядок та задовольняється суспільний інтерес, навряд чи логічно розділяти задачу такого блага на позитивні та негативні (виділяючи особливо останні). Видається очевидним, що усі задачі права є позитивними в загальносуспільному значенні, в тому числі ті, що спрямовані на законне позбавлення антисоціального індивіда (правопорушника) певних благ та свобод. Така позитивність притаманна як регулятивним (зокрема, правовстановлюючим), так і охоронним (правоохоронним) адміністративно-правовим відносинам. Адже в останніх (які найчастіше пов'язують з вирішенням негативних задач, здійсненням негативної функції права) і адміністративні органи, і суди при вирішенні справ переслідують виключно позитивні цілі, визначені законом, що також не дозволяє використовувати для поділу вказаних правовідносин за термінологічною конструкцією «виникнення відносин внаслідок здійснення правомірної (протиправної) поведінки суб'єктами адміністративного права».

У зв'язку з цим, ґрунтуючись на поглядах В.М. Бевзенка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, пропонуємо в основі розмежування регулятивних й правоохоронних (охоронних) адміністративно-правових відносин виділяти таку їх властивість (поряд з правомірністю), як наявність (відсутність) конфлікту між правовою нормою та поведінкою суб'єктів, а також правового конфлікту між суб'єктами адміністративних правовідносин. При цьому під правовим конфліктом розуміється стан двостороннього зв'язку суб'єктів, який заснований на правовому протиріччі, що характеризується порушенням або перешкодою в реалізації ними своїх інтересів і є причиною розвитку або кризи суспільних відносин [6, с. 29]. Щодо досліджуваного нами предмету слід навести слушне визначення поняття адміністративно-правового конфлікту, що значною мірою відповідає сфері впливу регулятивних адміністративно-правових відносин, а саме: «адміністративно-правовий конфлікт є протиборством (зіткненням) учасників адміністративних правовідносин з приводу розуміння та застосування норм права, нормативно-правових актів у сфері державного управління, організаційної та управлінської

діяльності в організаціях» [7, с. 47]. Осучаснюючи (відповідно до новітньої концепції розуміння предмету адміністративного права) наведене О.В. Ставицькою визначення та розвиваючи підхід С.І. Мандрик [8, с. 39–40], *регулятивними адміністративно-правовими відносинами пропонуємо уважати відносини, що виникають з фактів правомірної поведінки суб'єкта адміністративного права й спрямовані на упорядкування, закріплення й розвиток суспільних відносин, не пов'язаних з розв'язанням правових конфліктів у сфері публічного адміністрування*. Цим правовідносинам кореспондують такі адміністративно-процесуальні правовідносини, що виділяються окремими вченими, як наприклад, неконфліктні правовідносини, або «неюрисдикційні». Співставлення ознак регулятивних [5], неконфліктних [9], та неюрисдикційних [10] адміністративно-правових відносин дає підстави уважати їх назви спільними у позначенні єдиної групи правовідносин, що характерні саме для владно-управлінської сфери, або, як зазначав академік В.Б. Авер'янов, під час вирішення справ, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів [11]. При цьому, на наш погляд, усі три назви можуть застосовуватись в однаковій мірі, залежно від досліджуваного предмету, додаткового акцентуючи увагу на його специфіці.

Для визначення змісту видових характеристик регулятивних адміністративно-правових відносин, суб'єктом яких виступає ДКС, здійснимо класифікацію цих відносин.

Узагальнення виявлених в науковій юридичній літературі різноманітних варіацій поділу регулятивних правовідносин дозволило виділити декілька основних, найбільш суттєвих, критеріїв, результатом застосування яких стала така класифікація.

По-перше, *за організаційним змістом* розрізняють: а) організаційно-системні; б) організаційно-структурні; в) організаційно-функціональні регулятивні адміністративно-правові відносини.

Керуючись таким поділом, до першого виду слід відносити правовідносини, що складаються у зв'язку з функціонуванням різних підсистем єдиної загальної управлінської системи, складовою яких виступають органи ДКС. До відносин таких організаційних підсистем, зокрема, можна віднести відносини між ДКС і Мінфін або Урядом (вищій рівень), між ДКС і Державною фінансовою інспекцією України, Мінекономрозвитку (центральний рівень). В свою чергу відносини першого виду можуть бути субординаційними (виникають між ДКС і Мінфін) та несубординаційними (суб'єкти знаходяться на однаковому організаційному рівні в межах однієї управлінської системи, наприклад, між ДКС і Державною фіскальною службою України, або представляють різні організаційні систем, наприклад, у відносинах між ДКС і Рахунковою палатою).

Організаційно-структурні регулятивні адміністративно-правові відносини (друга група відносин) виникають й розвиваються з приводу організації структури ДКС, підпорядкованих їй органів, підрозділів, закріплюючи між ними внутрішні управлінські зв'язки. Зокрема, це відносини, що реалізуються шляхом здійснення організаційно-штатної роботи ДКС; погоджувальні з Мінфін відносини щодо затвердження штату апарату Казначейства тощо.

Організаційно-функціональні регулятивні адміністративно-правові відносини за участю ДКС, виходячи зі своєї назви, пов'язані з процесом реалізації компетенційних завдань цього владного суб'єкта. Такі відносини мають два рівні виникнення й розвитку: на внутрішньому та зовнішньому. На першому рів-

ні закріплюються управлінські зв'язки в межах відомства між різними його ланками, структурними підрозділами, посадовими особами, працівниками. Основними регулятивними адміністративно-правовими функціями Держказначейства на цьому рівні, зокрема, є: здійснення добору кадрів в апарат Казначейства та на керівні посади в його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; формування кадрового резерву на відповідні посади; організація роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату Казначейства та його територіальних органів; забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики стосовно державної таємниці та контроль за її збереженням в Казначействі, його територіальних органах, а також виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави; організація інформаційно-аналітичного забезпечення Казначейства та автоматизації його діяльності тощо [12]. Для другого (зовнішнього) рівня організаційно-функціональних адміністративно-правових відносин характерним є врегулювання діяльності Держказначейства як владно-управлінського органу, наділеного відповідною компетенцією. Як уточнення маємо зазначити, що переважна більшість сучасних наукових позицій, акцентуючи увагу на переорієнтації критеріїв суспільної цінності адміністративного права, визначають головними його рисами не «управлінську», а тим більше не «каральну», функцію, а такі нові функції, як «правозабезпечувальна» (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і «правозахисна» (пов'язана із захистом порушених прав) [13]. Згідно з таким підходом спрямованість здійснення компетенції владно-управлінського органу у регулятивних адміністративно-правових відносинах найчастіше зводять до забезпечення реалізації прав та свобод людини. На наш погляд, таке трактування, залишаючи на «другому плані» інтереси державні (публічні), є однобоким й недостатньо зваженим, адже останні, по-перше, ґрунтуються переважно на приватних (людських) потребах й інтересах, по-друге, були й залишаються природною (сутнісною) серцевиною адміністративного права як публічно-правової галузі. Виходячи з цього, в складі організаційно-функціональних регулятивних адміністративно-правових відносин за участю ДКС необхідно виділяти відносини, що пов'язані як із правозабезпеченням Держказначейством прав і свобод приватних суб'єктів адміністративного права, так і зі здійсненням владно-управлінських повноважень в інтересах держави та інших публічних суб'єктів адміністративного права.

По-друге, залежно від характеру юридичних обов'язків регулятивні адміністративно-правові відносини за участю ДКС поділяються на активні й пасивні. В основі цього розмежування лежить також така властивість цих відносин, як функціональність. Відповідно, в активних правовідносинах виражається динамічна функція права, й складаються вони на основі зобов'язуючих норм. Ці відносини характеризуються тим, що покладають на Держказначейство обов'язок позитивного змісту, тобто здійснити визначені дії (наприклад, відкрити електронний рахунок платнику податку на додану вартість на безоплатній основі; відкрити небюджетний рахунок для органів доходів і зборів з обслуговування коштів єдиного внеску тощо). У таких правовідносинах інтереси як публічних, так і приватних управомочених осіб задовольняються тільки внаслідок здійснення активних позитивних дій Держказначейства як зобов'язаної особи. У правовідносинах за участю Держказначейства пасивного типу виражається статична функція

права, й складаються вони на підставі правостановлюючих та забороняючих норм, які розглядаються у єдності, і характеризуються тим, що позитивні дії здійснюються управомоченим, а не зобов'язаним суб'єктом. При цьому на зобов'язану особу покладається функція пасивного змісту, тобто утриматися від поведінки визначеного роду. Управомочений суб'єкт задовольняє інтереси своїми ж діями.

По-третє, за юридичною підставою виникнення регулятивні адміністративно-правові відносини за участю ДКС слід поділяти на: а) відносини, що складаються й розвиваються на підставі закону; б) відносини, що складаються й розвиваються на підставі договору. У першому випадку ДКС вступає у правовідносини для реалізації своїх повноважень, виходячи з приписів закону, незалежно від волі іншої сторони таких правовідносин (наприклад, при виконанні контрольної функції, встановленні графіків подання квартальної та річної зведеної бюджетної та фінансової звітності головним розпорядником коштів державного бюджету тощо). Для другого різновиду вказаних відносин характерним є наявність такої юридичної форми їх закріплення, як договір, в якому, зокрема, визначаються обсяги повноважень його сторін, предмет виникнення відносин та строк їх дії. Договір в цих відносинах виступає різновидом адміністративних договорів зокрема та публічно-правових договорів загалом, представляючи модель регулятивних адміністративно-правових відносин за участю ДКС та одну з форм здійснення й реалізації адміністративного права. Загалом договірні адміністративно-правові відносини в публічно-правовій сфері за участю ДКС слугують не лише засобом правового регулювання суспільних відносин, але й засобом реалізації повноважень ДКС як органу публічної влади, завдяки чому слугують забезпеченню цілей ефективного публічного управління. Аналіз змісту договорів, що укладаються ДКС в досліджуваній сфері, дозволяє виділити декілька їх основних функцій: регулятивно-координаційну, правотворюючу, правореалізаційну, управлінську, стабілізаційну, забезпечувальну, контрольну, інформаційну, прогностичну. Такі договори укладаються Держказначейством як з приватними, так і з публічними суб'єктами адміністративного права, наприклад, з платниками єдиного внеску, органами державної влади, місцевого самоврядування, бюджетними установами тощо.

Звичайно, перераховані критерії поділу та види досліджуваних правовідносин не претендують на вичерпність, водночас формують загальну уяву про напрями реалізації адміністративно-правового статусу Держказначейства як суб'єкта публічної адміністрації, вступаючи у відносини з приватними та публічними суб'єктами адміністративного права.

Висновки. Результати дослідження дозволяють уточнити поняття регулятивних адміністративно-правових відносин в контексті участі в них Держказначейства, акцентуючи нашу позицію про некоректність означення основної мети їх – здійснення позитивного регулювання. Переконані, що в основі регулятивних адміністративних правовідносин лежить їх правовий вплив на позаконфліктні суспільні відносини в сфері публічного адміністрування, одним з суб'єктів якого є Держказначейство. Здійснений класифікаційний поділ регулятивних адміністративних правовідносин за участю Держказначейства вказує на те, що цей державний орган потенційно спроможний реалізовувати свій правовий статус в адміністративно-правових відносинах зовнішнього та внутрішнього, імперативного та нормативно-договірного регулюючого впливу на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування галузі фінансів.

Література:

1. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богущий та ін.] ; [за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй]. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
2. Фролов Ю.М. Види адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів / Ю.М. Фролов // Право і суспільство. – 2013. – № 5. – С. 75–82.
3. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал – 2013. – № 1. – С. 101–105. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lsej.org.ua/index.php/nomeri-zhurnalu?id=14>.
5. Радько Д.В. Регулятивні адміністративно-правові відносини за участю фінансових компаній / Д.В. Радько // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 848–852. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11rdvufk.pdf>.
6. Бобровник С.Б. Правовий конфлікт: поняття, ознаки, природа та різновиди / С.Б. Бобровник // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 1(64). – С. 26–33.
7. Ставицька О.В. До питання про сутність адміністративно-правових конфліктів / О.В. Ставицька // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2004. – Вип. 8. – С. 38–47.
8. Мандрик С.І. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. І. Мандрик. – Х., 2010. – 207 с.
9. Кузьменко О.В. Теоретичні основи адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
10. Червінко К.В. Адміністративні неюрисдикційні провадження в діяльності митної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.В. Червінко ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2012. – 20 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – 2004. – 584 с.
12. Про затвердження Положення про Державну казначейську служ-

- бу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 // Урядовий кур'єр від 24 квітня 2015. – № 75.
13. Авер'янов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Персонал. – 2005. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://personal.in.ua/article.php?id=83>.

Прекарасная Е. И. Понятие и виды регулятивных административно-правовых отношений при участии Государственной казначейской службы Украины

Аннотация. Сформулировано авторское определение понятия регулятивных административно-правовых отношений, при этом внимание акцентировано внимание на внеконфликтной их правовой природе. По выделенным наиболее репрезентативным критериям проведена классификация регулятивных административно-правовых отношений при участии Государственной казначейской службы Украины.

Ключевые слова: государственная казначейская служба, регулятивные правоотношения, административное право, классификация правоотношений, договорные правоотношения.

Prekrasna O. The concept and types of regulatory administrative and legal relations with the participation of the State Treasury Service of Ukraine

Summary. Formulated by the author's definition of the concept of regulatory administrative and legal relations, focusing on the not-conflict is their legal nature. According to the most selected representative of the classification criteria of regulatory administrative and legal relations with the participation of the State Treasury Service of Ukraine.

Key words: state treasury service, legal relations regulatory, administrative law, classification of legal relations, contractual legal relations.