

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА**

КЛІМОВА СВІТЛАНА МИКОЛАЇВНА

УДК 351.72:336.1(477)(043.5)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ
УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

- Харків – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Національному юридичному університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор
Василь Якович Настюк,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Рябченко Олена Петрівна,
Університет Державної фіскальної
служби України,
начальник кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки;

доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Дмитро Миколайович,
Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна,
професор кафедри
державно-правових дисциплін;

доктор юридичних наук, професор
Дмитренко Емілія Станіславівна,
Навчально-науковий інститут
«Юридичний інститут ДВНЗ «Київський
національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»,
завідувач кафедри фінансового права.

Захист відбудеться «05» листопада 2019 року о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.051.28 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, ауд. 431.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «03» жовтня 2019 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. А. Устименко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Процес реалізації системи публічних потреб та інтересів неможливо уявити без існування грошових фондів, що необхідні для фінансового забезпечення функціонування публічних органів та виконання поставлених перед ними завдань. Останніми роками публічна фінансова система України зазнала певних позитивних зрушень, проте ще цілком не позбавилася суттєвих недоліків: не досягнуто системного реформування публічних фінансів, законодавчо не визначено загальні засади управління в зазначеній галузі, що є визначальною умовою розбудови ефективної та конкурентоспроможної національної економіки, а також створення підґрунтя і водночас стимулів для проведення реформ в інших сферах.

Сучасний розвиток управлінських відносин у фінансовій галузі України відбувається в руслі загальнодержавних реформаційних процесів і відповідає таким засадничим вимогам: модернізація системи публічного управління; втілення концепції сервісної держави; проведення процедури перевірки проектів нормативно-правових актів на відповідність праву Європейського Союзу (далі – ЄС), розробка програм з адаптації законодавства; запровадження електронного урядування; наповнення новим змістом системи прав і обов'язків людини та громадянина, що визначені Конституцією України.

Ключовою умовою гарантування поступу України як правової, соціальної держави – члена ЄС є баланс інтересів держави, її регіонів та громадян, досягненню якого сприяє належне управління публічними фінансами, оскільки без достатнього фінансування держави неможливо втілити концепт людиноцентризму.

Системне реформування управління публічними фінансами потребує якісних змін як у їх організації, так і в адміністративно-правовому забезпеченні. Під час модернізації інформаційних технологій Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України (до вересня 2019 р.), Державної казначейської служби України, Державної служби фінансового моніторингу України не використано повною мірою існуючих ресурсів адміністративного права, не завершено формування правової бази щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в контексті бюджетної децентралізації, деякі адміністративно-правові норми щодо процедур використання бюджетних коштів містять діаметрально протилежні підходи до вирішення однакових ситуацій, характеризується непослідовністю адміністративно-процедурне регулювання державного фінансового контролю. Усунення цих та інших недоліків сприятиме не тільки поступальному розвитку адміністративно-правового законодавства України, а й стимулюватиме функціонування всіх елементів публічної фінансової системи.

Комплексність як методологічна засада нашого дослідження дає можливість для всебічного осмислення особливостей управління публічними фінансами, виявлення, аналізу та узагальнення проблемних аспектів з подальшим екстраполюванням результатів на організаційно-правове

моделювання цього управління. Якнайкраще доводять потребу в цьому чинні закони України «Про відкритість використання публічних коштів», «Про публічні закупівлі», Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. та Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р.

Велике значення для нашого дослідження мають роботи вчених-адміністративістів, присвячені правовим засадам діяльності органів виконавчої влади, ідеї поступового запровадження моделі публічної адміністрації. Їх напрацювання вплинули на наш вибір наукового пошуку, адже розвиток фінансово-управлінських відносин безпосередньо стосується проблемних питань публічного управління.

Базові категорії, трансформацію функцій публічного управління з урахуванням світового досвіду, співвідношення централізації та децентралізації, питання гармонізації законодавства у сфері управління із правом ЄС досліджували вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, О. Безпалова, К. Бережна, В. Белєвцева, Ю. Битяк, Є. Білокур, В. Богуцький, І. Бойко, С. Вітвіцький, В. Гаращук, І. Гриценко, Ю. Делія, О. Джафарова, Є. Збінський, В. Зуй, Т. Кагановська, Т. Карабін, С. Ківалов, Н. Коваленко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, І. Компанієць, І. Кравченко, Є. Курінний, Д. Лук'янець, Р. Мельник, Т. Мінка, В. Настюк, І. Патерило, Н. Писаренко, О. Рябченко, А. Стародубцев, О. Харитонова, С. Шатрава, І. Шопіна та ін.

Було проведено критичний аналіз робіт учених близького зарубіжжя (Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Є. Глушко, О. Долгополов, В. Козбаненко, О. Козирін, О. Константинов, В. Міхеєв, О. Ноздрачов, І. Понкін, В. Русакевич, Ю. Старилов, В. Чиркін, М. Штатіна), а також провідних європейських теоретиків адміністративного права й управління (Г. Холліс, К. Плоккер, С. Поллітт, Дж. Бьюкеірт), які стосуються загальних концептуальних питань організації публічної адміністрації та правового статусу окремих органів публічної влади.

Крім того, опрацьовано роботи таких відомих вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії права та філософії права, як С. Алексєєв, І. Биля, О. Головка, В. Ісаков, М. Марченко, О. Мицкевич, С. Плавич, О. Петришин, В. Ткаченко, В. Хропанюк, М. Цвік, І. Шутакта та ін.

Фінансово-правова наука розглядає проблеми публічних фінансів з точки зору оптимальності побудови їх системи. Ці та інші проблеми, пов'язані з фінансами, перебували в центрі уваги вітчизняних учених, серед яких особливо слід відзначити роботи Є. Алісова, Д. Білінського, О. Бригінця, Л. Воронової, Р. Гаврилюк, Е. Дмитренко, О. Дмитрик, М. Кучерявенка, О. Лукашева, О. Макух, А. Монаєнка, О. Музики-Стефанчук, А. Нечай, С. Ніщिमної, П. Пацурківського, Н. Пришви, Г. Россіхіної, Л. Савченко, О. Семчик. Критичний огляд їхніх робіт засвідчує, що питання організації публічної фінансової діяльності висвітлено в них досить фрагментарно.

Багатоаспектність предмета наукового аналізу зумовила звернення до напрацювань таких відомих фінансистів, як О. Василик, В. Голуб, О. Длугопольський, Т. Єфименко, В. Кравченко, В. Опарін та ін.

На підставі досліджених наукових матеріалів зроблено такий важливий для нас висновок: *по-перше*, з-поміж переважної більшості науковців нема єдиної думки щодо з'ясування організаційно-правових основ управління публічними фінансами, що призводить до незавершеності та тривалості реформи публічних фінансів в Україні; *по-друге*, недостатньо висвітлено адміністрування інформаційних систем, інших елементів інфраструктури інформаційних технологій у системі управління публічними фінансами, результатом якого має стати узгодженість функціонування суб'єктів управління публічними фінансами; *по-третє*, не створено наукове підґрунтя для виділення складного міжгалузевого інституту публічного права, норми якого формалізують управління публічними фінансами; *по-четверте*, залишилися поза увагою вчених питання режимного праворегулювання у галузі управління публічними фінансами, тож праць на цю тему не існує.

У дисертації використано правові позиції Конституційного Суду України. Завдяки осмисленню та узагальненню матеріалів судової практики стосовно підстав і порядку притягнення до юридичної відповідальності за неоприлюднення інформації відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» (2017 р.), рішення Європейського суду з прав людини щодо оподаткування (справа Газус Досьєрунд Фордетекнік ГмБХ проти Нідерландів (1995 р.), а також аналізу матеріалів Рахункової палати, Міністерства фінансів України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України та інших органів влади, виявлено комплекс проблем правового регулювання управління публічними фінансами, що потребують ретельного вивчення та вирішення.

Отже, розкриття організаційно-правових основ управління публічними фінансами та модернізація останніх з урахуванням сучасних європейських тенденцій стане підґрунтям для створення новітньої моделі «належного управління публічними фінансами», а також матеріалом для подальших наукових досліджень.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Проблематика дисертаційного дослідження відповідає сучасним тенденціям розвитку права. Роботу виконано відповідно до цільової комплексної програми Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» на 2011–2020 рр. (номер державної реєстрації 0111U000966).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб за допомогою комплексного аналізу системи наукових поглядів на публічні фінанси в Україні, їхні організаційні засади та правове регулювання, вивчення чинної практики визначити організаційно-правові основи управління публічними фінансами, а також розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства.

Окреслена мета зумовила постановку таких завдань:

– здійснити оцінку стану наукових розробок і визначити існуючі

проблеми публічних фінансів в Україні, їх адміністративно-правового регулювання з метою конкретизації та всебічного дослідження обігу цих фінансів;

- комплексно розкрити сутність поняття «управління публічними фінансами» та відокремити його від суміжних понять;

- доповнити наявну в Україні базу наукових знань про публічне адміністрування як відповідну форму владного впливу у царині фінансів та публічну адміністрацію як певну структурно-організаційну систему, що здійснює цей владний вплив;

- визначити природу «публічного інтересу управління публічними фінансами» як вихідної засади формування та розбудови складного міжгалузевого інституту публічного права;

- дати адміністративно-правову характеристику принципам, формам та інструментам адміністрування у царині фінансів;

- розкрити зміст організаційно-правових основ управління публічними фінансами та розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо їх удосконалення в Україні;

- охарактеризувати природу фінансово-управлінських відносин і провести їх класифікацію;

- з'ясувати стан та рівень нормативного забезпечення управління публічними фінансами, сформулювати пропозиції щодо його вдосконалення з урахуванням зарубіжного досвіду і напрямів його адаптації до *acquis communautaire*;

- уточнити дефініцію поняття «адміністративно-правовий режим» у царині фінансів та здійснити їх класифікацію;

- визначити природу відносин щодо інформатизації та запобігання корупції у галузі управління публічними фінансами та сформулювати стратегічні напрями їх розвитку.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі організації та управління публічними фінансами.

Предмет дослідження становлять організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні.

Методи дослідження. Методологічним підґрунтям дисертаційної роботи є сукупність філософських, загальнонаукових, спеціальних наукових методів, які мають своє безпосереднє застосування в юридичних дослідженнях.

Діалектичний метод, як найефективніший інструмент наукового пізнання, став основним серед загальнонаукових методів. Його застосування дозволило дослідити безперервний розвиток, якісні зміни та взаємозв'язки норм адміністративного права в контексті трансформації публічного управління взагалі та обігу публічних фінансів, зокрема (підрозділи 1.1, 1.2). Метод семантичного аналізу дав змогу для з'ясування змісту багатозначних понять: «публічні фінанси», «публічне управління», «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «механізм адміністративно-правового регулювання», «правовий режим», «адміністративно-правовий режим» тощо (підрозділи 1.1,

1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою історично-правового методу встановлено історіографію вчень про правове забезпечення публічного управління, виявлено зв'язок минулого і сьогодення (підрозділи 1.2, 1.3, 1.5). За допомогою логіко-юридичного методу було сформульовано базові для дисертаційної роботи дефініції – «обіг публічних фінансів» (підрозділ 1.1), «публічний інтерес управління публічними фінансами» (підрозділ 1.4), «управління публічними фінансами» (підрозділ 1.5), «адміністративно-правовий режим обігу публічних фінансів» (підрозділ 2.3). Застосування методу системного аналізу дозволило дослідити категорію «управління публічними фінансами» як галузь публічного адміністрування, як правовий інститут та систему суб'єктів (розділи 1, 3). Метод групування та системно-структурний підхід використано для класифікаційного розподілу інструментів правового регулювання управління публічними фінансами, фінансово-управлінських відносин та адміністративно-правових режимів обігу публічних фінансів (підрозділи 1.6, 2.1, 2.3), а методи моделювання, аналізу та синтезу – для розроблення моделі управління публічними фінансами та пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правових основ управління публічними фінансами (підрозділ 1.5, розділ 4).

У процесі дослідження для вирішення окремих завдань використано метод порівняльного аналізу – для з'ясування зарубіжного досвіду регулювання публічних фінансів (підрозділ 2.4). Статистичний і документальний аналіз та метод соціологічного опитування було застосовано для виявлення недоліків правового та організаційного забезпечення управління публічними фінансами в Україні (розділи 3–4).

Нормативну основу роботи складають Конституція України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, підзаконні нормативні акти органів публічної влади України, що визначають зміст та особливості управління в окремих ланках публічної фінансової системи.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності та звіти органів публічного управління, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали, результати соціологічного дослідження, що проведено методом анкетного опитування 100 респондентів у 2018 р.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим в українській правовій науці комплексним дослідженням організаційних і правових основ управління у сфері публічних фінансів в Україні як окремого напрямку проблематики адміністративного права. За його наслідками у дисертації обґрунтовуються певні нові в концептуальному плані та важливі для практики реалізації законодавства поняття, положення та висновки, зроблені особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– надано авторське визначення поняття «управління публічними фінансами» як багатоаспектного явища, висвітленого із використанням комплексу підходів: 1) системно-структурного (щодо окремої галузі публічного

адміністрування); 2) інституційного (щодо сукупності суб'єктів, які управляють публічними фінансами); 3) системно-функціонального (стосовно функцій управління публічними фінансами); 4) ситуаційного (під час виділення публічного інтересу управління публічними фінансами); 5) інтеграційного та диференційованого (щодо категорії як складного міжгалузевого правового інституту); 6) інструментального (щодо визначення правових основ).

– обґрунтовано авторський підхід до з'ясування сутнісних ознак обігу публічних фінансів як предмета адміністративно-правового регулювання, завдяки якому встановлено залежність від: 1) виділення різних аспектів наукового пошуку категорії «фінанси»; 2) з'ясування матеріального змісту публічних фінансів як сукупності фондів коштів суб'єктів публічного управління, які спрямовано на задоволення публічного інтересу; 3) визначення публічного управління як правової форми управлінського організаційного впливу держави; 4) з'ясування етапу історичного розвитку;

– розкрито зміст організаційно-правових основ управління публічними фінансами крізь призму організаційно-правового механізму, який складається з елементів концептуального (стратегічного) та логічного рівнів;

– наведено авторський варіант класифікації адміністративно-правових режимів обігу публічних фінансів (виділено екзогенні та ендогенні режими);

– аргументовано авторське бачення комплексу чинників, що сприятимуть оновленню моделі «належного управління публічними фінансами» в нашій державі з погляду праксеологічного підходу;

– запропоновано авторський проект закону про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами, спрямований на регулювання принципів та порядку інформаційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції щодо обігу публічних коштів;

удосконалено:

– підходи до визначення місця та ролі режимного праворегулювання в механізмі адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів, що містить ключові та другорядні складники;

– теоретичне обґрунтування визначення поняття та виділення видів адміністрування публічних фінансів як регламентованої законами та іншими нормативно-правовими актами форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері публічних фінансів;

– наукові положення про систему суб'єктів управління публічними фінансами з виокремленням таких груп: 1) суб'єкти, які спеціально створені державою з метою управління публічними фінансами (безпосереднє управління); 2) органи влади, які здійснюють деякі функції з управління публічними фінансами і не мають основним завданням управління публічними фінансами (опосередковане управління);

– підходи до розподілу повноважень з управління публічними фінансами між суб'єктами публічної адміністрації з урахуванням стану «публічного

інтересу управління публічними фінансами» та необхідності розмежування регулювальних і контрольних функцій;

дістали подальшого розвитку:

– положення про діалектичну залежність правових категорій «управління публічними фінансами» та «обіг публічних фінансів» як «загального» та «особливого», у результаті чого встановлено факт регулювання першого явища засобами різних галузей публічного права, а другого – виключно засобами адміністративного права;

– наукове обґрунтування розмежування понять «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами» з метою надання легітимності цим правовим категоріям;

– підхід до можливості поєднання функціонального (змістового) та формально-догматичного методів у дослідженні фінансово-управлінських відносин, за якого здійснено характеристику *управлінського змісту* (запропоновано другу частину змісту спрямовувати на забезпечення реалізації фінансових відносин), *правової форми* (запропоновано сторонами відносин розглядати суб'єктів, що безпосередньо та опосередковано управляють публічними фінансами);

– аргументацію щодо вибору належного інструменту публічного адміністрування у сфері публічних фінансів з урахуванням оновлення принципів управління публічними фінансами;

– науковий підхід щодо структурування публічного права за необхідності виокремлення складного міжгалузевого інституту управління публічними фінансами, який забезпечує цілісність, подальше функціонування та розвиток управління у фінансовій галузі, гарантує впорядкованість фінансово-управлінських відносин;

– наукові класифікації нормативних правових інструментів управління публічними фінансами: запропоновано замінити поділ інструментів залежно від умов регулювання з «інструментів регулювання у звичайних умовах та регулювання у кризових або девіантних умовах» на «інструменти загального та режимного праворегулювання», чим фактично нівелюється розгляд інструментів залежно від ступеня відкритості;

– підходи до диференціювання складників адміністративно-правового режиму обігу публічних фінансів, у результаті чого сформовано дві їх групи: *основні та неосновні*;

– перелік та характеристика змісту основних напрямів антикорупційної діяльності у царині фінансів: а) моніторинг фінансових систем країн на предмет їх відповідності до вимог міжнародних стандартів; б) упровадження способів мінімізації корупційних ризиків; в) застосування адаптованих до *acquis communautaire* процедур публічних закупівель;

– теоретичні положення щодо трактування впливу та ролі інформаційних правовідносин у царині публічних фінансів на: а) прийняття актів публічного адміністрування; б) запобігання корупційним ризикам; в) посилення державного фінансового контролю.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики;

– правотворчій діяльності – для вдосконалення нормативно-правових актів (авторські пропозиції щодо розвитку інформаційно-правового забезпечення та підвищення прозорості державних фінансів, зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни враховано в діяльності Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (акт від 15 вересня 2009 р.);

– правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень у царині фінансів (авторські пропозиції враховано в діяльності Шостого апеляційного адміністративного суду (акт № 01-13/1341/2018 від 19 грудня 2018 р.) та Головного управління Державної фіскальної служби України у Харківській області (акт № 7076/10/20-40-10-10-08 від 12 лютого 2019 р.);

– навчальному процесі – як матеріал для підготовки навчально-методичних матеріалів з правових дисциплін та розроблення відповідних спецкурсів (упроваджено під час викладання студентам і слухачам Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України та навчально-методичного забезпечення навчального процесу (акт № 01-1083/07-02 від 25 квітня 2019 р.)).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, із використанням останніх досягнень науки адміністративного права, усі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

У співавторстві підготовлено публікацію «Public Interest in Government Finance Management» (Maliarova Valeriia, Klimova Svitlana. Public interest in government finance management. *Social and Economic Aspects of Education in Modern Society*. Warsaw, Poland. 2018. Vol. 4, July 19, P. 19–26). Автором особисто виконано такі частини публікації: «Public Interests: General Definition and the Content of the Term», «Legal Aspects of Public Interest», «Relationship and Balance Between Public and Private Interest in Public Finance», а також пункти висновків: 1–3, 5.

У дисертаційній роботі використано лише ті положення та ідеї, що є результатом власних напрацювань.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й результати дисертації доповідалися та обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого і були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях, круглих столах, симпозиумах, серед яких: «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 24 квіт. 2008 р.); «Економічна безпека держави: стан, проблеми, напрямки зміцнення» (м. Харків, 10 жовт. 2008 р.); «Вивчення та впровадження в Україні

іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади» (м. Полтава, 26 листоп. 2008 р.); «Актуальные проблемы развития инновационной экономики: национальный и региональный аспекты» (г. Белгород, 13 апр. 2012 г.); «Антикризове регулювання у сфері державних фінансів, роль науки у вищих навчальних закладах» (м. Харків, 15 листоп. 2012 р.); «Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы теории и практики» (г. Орел, 23–24 мая 2013 г.); «Conceptul de dezvoltare a statului de drept in Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare» (Chișinău, 4–5 noiembrie 2016); «Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні» (м. Харків, 23 жовт. 2017 р.); «Правова реформа: концепція, мета, впровадження» (м. Київ, 23 листоп. 2017 р.); «Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»» (м. Запоріжжя, 1–2 груд. 2017 р.); «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (м. Харків, 10 грудня 2018 р.); «International Trends in Science and Technology» (Warsaw, July 19, 2018); «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Львів, 25–26 січ. 2019 р.); «Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики» (м. Харків, 18–19 квіт. 2019 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертації висвітлено в одній одноосібній монографії, двадцяти чотирьох наукових статтях у фахових наукових журналах і збірниках наукових праць, дев'ять з яких індексуються у міжнародних наукометричних базах (INDEX COPERNICUS). Наукові результати дисертації також відображено у чотирнадцятьох публікаціях у матеріалах науково-практичних конференцій, круглого столу та симпозіуму.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, чотирьох розділів, висновків, списку використаних джерел і п'яти додатків. Загальний обсяг дисертації становить 559 сторінок, з яких основного тексту – 393 сторінки, список використаних джерел – 1004 найменування на 102 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність дисертаційного дослідження, його зв'язок з науковими планами та програмами; визначено мету та завдання, об'єкт та предмет дослідження; надано характеристику методологічних основ дисертаційної роботи; розкрито ступінь наукової новизни одержаних результатів, характер та спосіб їх апробації; окреслено структуру й обсяг дисертації.

Розділ 1 «Концептуальні підходи до визначення організаційно-правових основ управління публічними фінансами», що складається з шести підрозділів, присвячено комплексному аналізу категорії «управління публічними фінансами», визначенню його організаційно-правових основ.

У підрозділі 1.1 «Обіг публічних фінансів як предмет адміністративно-правового регулювання» проаналізовано стан дослідження феномену публічних фінансів у науковому дискурсі та з'ясовано основні напрями їх адміністративно-

правового забезпечення: 1) публічне адміністрування фінансами; 2) адміністративне правотворення у царині публічних фінансів; 3) організація управлінського процесу; 4) забезпечення режимного праворегулювання певних фінансово-управлінських відносин.

Основна увага приділена «обігу публічних фінансів» як врегульованому засобами адміністративного права руху публічних коштів суб'єктами публічної адміністрації, що не співпадає з поняттям категорій «публічні фінанси», «управління публічними фінансами».

У підрозділі 1.2 «Онтологія, гносеологія та генезис наукової думки щодо публічного управління» надано характеристику теоретичних засад публічного управління.

Здійснено аналіз публічного управління як правового явища з поділом на широке і вузьке значення. Дослідження публічного управління в широкому сенсі дозволило з'ясувати його структуру: 1) змістові складники: а) інституційний (суб'єкти управління); б) функційний, або компетенційний (повноваження суб'єктів із реалізації правозастосовної, правозахисної, забезпечувальної та сервісної, регульовальної, нормотворчої, юрисдикційної функцій); в) процедурний (адміністративні процедури управління); 2) рівні управління: а) загальнодержавний (полягає у здійсненні впливу держави з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку країни загалом); б) регіональний (реалізація повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування об'єднана спільністю інтересів держави та регіону). У межах спеціального напрямку дослідження обґрунтовано можливість уживання терміна «публічна адміністрація» у вузькому розумінні, за якого ключовими структурними елементами є, по-перше, органи виконавчої влади, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Семантичний аналіз понять «управління» та «адміністрування» дає підстави стверджувати, що вони мають різне змістове навантаження. Публічне адміністрування розглядається як відповідна форма управлінського впливу, що здійснюється за одноманітною технологією, а його змістом є «забезпечення», «сервісна діяльність», «дотримання», «підтримка стабільності», «захист».

У межах підрозділу 1.3 «Повноваження, компетенції публічної адміністрації та інструменти адміністрування в царині фінансів» розкрито поняття і з'ясовано види повноважень суб'єктів публічної адміністрації, окреслено їхні інструменти як сукупність методів, способів та форм впливу на відповідний об'єкт.

У результаті дослідження публічної адміністрації в царині фінансів виявлено такі її особливості: 1) системним елементом організаційної структури є суб'єкт, який наділено повноваженнями з управління публічними фінансами; 2) пошук балансу інтересів урахує чітке розмежування компетенції: а) між органами влади на регіональному рівні; б) між органами виконавчої влади на загальнодержавному рівні; в) між суб'єктами державного фінансового контролю; 3) вплив публічної адміністрації на публічну фінансову систему здійснюється з використанням інструментів, які мають певну специфіку.

Доведено, що впорядкування організаційно-управлінської структури суб'єктів, удосконалення інструментів та адміністративних процедур у фінансовій галузі зумовлюють необхідність оновлення моделі управління публічними фінансами.

У підрозділі 1.4 «Публічний інтерес управління публічними фінансами як чинник формування адміністративно-правового регулювання» здійснено експлікацію поняття «публічний інтерес управління публічними фінансами» у контексті адміністративного права. Виявлені теоретико-методологічні підходи для осмислення цієї категорії стали основою для з'ясування взаємозалежності інтересу та правових засобів регулювання.

По-перше, публічний інтерес набуває відповідної цінності тільки тоді, коли він має правову форму. За допомогою правового регулювання закріплюються мета, способи її досягнення, структура, засоби гарантування реалізації публічного інтересу.

По-друге, закріплений у належний спосіб публічний інтерес сприяє розвиткові правової держави у цілому й публічної фінансової системи зокрема та створює середовище для задоволення потреб громадян.

Підрозділ 1.5 «Понятійно-категоріальний апарат дослідження організаційно-правових основ управління публічними фінансами» присвячено змістовим характеристикам різних аспектів категорії «управління публічними фінансами» і розкриттю організаційно-правових основ цих фінансів.

На підставі аналізу наукових поглядів науковців на визначення ознак, властивостей та характеристик управління публічними фінансами сформовано два основні підходи: представники першого розглядають досліджуване поняття як економічну категорію; другого – як правову категорію.

Розроблений автором підхід дав змогу в контексті вищевизначених проєкцій диференціювати змістову наповнюваність поняття «управління публічними фінансами» як правову категорію за такими напрямками, як: галузь публічного адміністрування на загальнодержавному та регіональному рівнях; цілісна система суб'єктів, які здійснюють забезпечувальний, сприяльний і втручальний вплив; правовий інститут; напрям спеціальних досліджень у межах науки адміністративного права.

Організаційно-правові основи управління публічними фінансами як сукупність загальних правових і головних організаційних засад у цій галузі публічного адміністрування зумовлюють принципи та порядок їх реалізації. Ці основи подано у вигляді відповідного механізму, позначеного як «управління обігом публічних фінансів».

Дослідження сучасного національного механізму «управління обігом публічних фінансів» дозволило зробити висновок, що його загальною метою є організаційно-правове забезпечення безперервного управлінського впливу на систему публічних фінансів, а головний зміст – організаційно-функціональна стійкість впливу суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини щодо впорядкування та організації процесу акумуляції, розподілу та використання публічних коштів, контролю фінансової системи та емісії грошей.

Для посилення ролі та значення нормотворчої діяльності в реалізації державної фінансової політики в Україні запропоновано вдосконалити нормативно-правову регламентацію «адміністрування публічних фінансів» як відповідної форми впливу суб'єктів публічної адміністрації на систему публічних фінансів за допомогою спеціальних інструментів та адміністративних процедур.

У підрозділі 1.6 «*Поняття та класифікація фінансово-управлінських відносин*» розроблено та викладено основні тези щодо сутності, правової форми та змісту фінансово-управлінських відносин, запропоновано проводити їх класифікацію за сімома ознаками.

Уточнено зміст фінансово-управлінських відносин, який складають суб'єктів, які безпосередньо управляють публічними фінансами (перша частина змісту), а їх здійснення відбувається через поведінку, дії щодо реалізації прав та виконання обов'язків (друга частина змісту), що спрямовано на забезпечення реалізації правовідносин: 1) податкових; 2) публічно-кредитних; 3) бюджетних; 4) публічно-валютних тощо.

З метою комплексного дослідження категорії «управління публічними фінансами» проведено аналіз форм існування фінансово-управлінських відносин і з'ясовано, що вони можуть відбуватися у різних формах, однією з яких є адміністративно-правові відносини.

Установлено, що певна кількість фінансово-управлінських відносин регулюється іншими галузями публічного права. Зроблено висновок про те, що організацію та вплив суб'єктів публічної адміністрації на публічну фінансову систему неможливо охопити тільки адміністративно-правовим регулюванням.

Розділ 2 «Управління публічними фінансами як об'єкт міжгалузевої правової регламентації в Україні», який складається з чотирьох підрозділів, присвячено аналізу нормативно-правових інструментів управління публічними фінансами в Україні, що забезпечують загальне регулювання й особливий порядок функціонування суб'єктів публічної адміністрації за особливих умов.

Доведено, що впорядкуванню фінансово-управлінських відносин сприяє вдосконалення законодавства за відповідними напрямками, які сформульовано з використанням зарубіжного досвіду.

Підрозділ 2.1 «Нормативні правові інструменти управління публічними фінансами» присвячено характеристиці управління публічними фінансами як особливого публічно-правового явища, що становить предмет правового регулювання.

Використання інструментального підходу дало можливість, зокрема, І. Понкіну провести класифікацію нормативних правових інструментів за такими критеріями: 1) предметом правового регулювання; 2) ступенем відкритості; 3) рівнем систематизації норм права; 4) частотою застосування; 5) часом, на який приймаються; 6) обсягом предмета правового регулювання; 7) колом осіб; 8) умовами регулювання; 9) ієрархією нормативно-правових актів.

Дано оцінку стану нормативно-правових актів, що регулюють фінансово-управлінські відносини, за удосконаленою видовою класифікацією – без поділу

актів залежно від ступеня відкритості, а роблячи акцент на існуванні загального та режимного праворегулювання.

Проведений аналіз дав можливість обґрунтувати об'єктивну необхідність розроблення рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правових основ та досягнення відповідності наявних нормативних правових інструментів управління публічними фінансами: 1) до вимог нормопроєктувальної техніки; 2) сучасних концепцій державотворення; 3) до права ЄС.

У підрозділі 2.2 «Місце та роль правових режимів у механізмі адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів» наведено різні підходи до визначення правових режимів, з'ясовано їх роль в адміністративно-правовому регулюванні відповідної сфери суспільних відносин.

У результаті дослідження режимного праворегулювання як особливого порядку правового регулювання, що поєднує юридичні засоби з метою настання бажаних соціальних станів або задоволення (чи незадоволення) інтересів суб'єктів права в економічній сфері сучасного українського суспільства, виявлено багатоструктурність цього праворегулювання (за допомогою фінансових, господарських, конституційних, адміністративних та інших режимів), що зумовлюється об'єктивною різноманітністю якостей економічної системи.

Штучне виокремлення адміністративно-правових режимів обігу публічних фінансів із когорти правових режимів в економічній сфері, які поєднують залучені способи, методи та типи регулювання задля досягнення визначеної мети, дало можливість уточнити складники механізму адміністративно-правового регулювання у досліджуваній галузі.

Складники поділено на ключові і другорядні. До *ключових складників* механізму адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів належать: міжнародні акти та національні законодавчі акти, які містять адміністративно-правові норми, акти управління публічними фінансами (нормативні, ненормативні та змішані), фінансово-управлінські відносини; до *другорядних* віднесено такі: принципи управління публічними фінансами, юридичні факти, правову культуру та адміністративно-правові режими обігу публічних фінансів.

Дослідження взаємозв'язку категорій «правові режими» та «механізми адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів» виявило не лише вплив режимного праворегулювання на структурування згаданого механізму, а й на зворотний вплив самого механізму. Це виявляється, зокрема, у тому, що при наближенні бажаного стану адміністративно-правового регулювання трансформуються і складники правових режимів у певній сфері, оскільки перед правотворенням ставляться нові завдання.

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-правові режими обігу публічних фінансів: характерні риси, складники та види» дано характеристику поняття, виділено складники та здійснено класифікацію видів адміністративно-правових режимів обігу публічних фінансів.

Сутність досліджуваного режиму полягає у комплексі заходів,

закріплених у регулятивних нормах, що встановлюють режимні правила поведінки, правові стимули, правообмеження та надають відповідним суб'єктам спеціальні права і покладають на них особливі обов'язки, які охороняються, як правило, по-особливому.

Виокремлено ознаки цих режимів, як-от: 1) пріоритетної уваги приділяється належному вибудовуванню функціональної структури суб'єктів, похідний характер має процедурне регулювання; 2) існує пов'язаність цього режиму з іншими правовими режимами в економічній сфері та з іншими адміністративними режимами; 3) тільки органи виконавчої влади та спеціальні органи державного управління наділяються додатковими повноваженнями щодо режимних заходів. Їх вводять зазвичай у разі, якщо цілей загального адміністративного впливу не можна досягти в межах звичайного адміністративно-правового регулювання.

Режимний характер управління у полі функціонування публічних фінансів уособлює наявність таких ознак: 1) цільове призначення захисту національних інтересів у царині публічних фінансів; 2) наявність обмежень, заборон; 3) нормативне закріплення предмета захисту (категорій «публічні кошти», «бюджетна система» тощо); 4) наявність режимних правил обігу публічних фінансів як комплексу позитивних вимог до поведінки та управлінської діяльності, які у своїй сукупності визначають певні параметри цієї діяльності; 5) встановлення режимних заходів та порядків їх реалізації; 6) наявність юридичної відповідальності за порушення режимних правил; 7) регламентування повноважень контрольних органів із перевірки дотримання режимних правил і притягнення винних до відповідальності.

Критичний аналіз класичних постулатів щодо адміністративно-правових режимів дав змогу встановити їх структуру, яка складається з двох компонентів – основних та неосновних (відповідно до значення).

Зважаючи на це, до основних складників адміністративно-правового режиму обігу публічних фінансів віднесено: 1) об'єкт (окремлі ланки публічної фінансової системи); 2) мету та завдання введення режиму (правова охорона, і обов'язковим складником одного із завдань є захист національних інтересів); 3) носії режиму та їхній адміністративно-правовий статус; 4) режимні правила та принципи; 5) систему організаційно-юридичних гарантій (правові засоби «підтримання режиму в заданих законом параметрах»).

Установлено, що до неосновних складників досліджуваного режиму може бути віднесено: 1) заборони, обмеження, наділення додатковими повноваженнями певних суб'єктів публічної адміністрації; 2) технічні вимоги до застосування режимних правил; 3) термін уведення режиму; 4) особливий порядок захисту порушених прав під час функціонування режиму; 5) особливий порядок надання окремих адміністративно-фінансових послуг; 6) підготовка персоналу та створення засобів, інформаційних мереж для функціонування режиму тощо.

Набори режимних завдань адміністративних режимів обігу публічних фінансів визначають можливість їх умовного віднесення до одного з видів

екзогенних режимів (що викликані причинами зовнішнього походження) або ендогенних режимів (які мають самостійну конкретну мету створення та функціонування).

Підрозділ 2.4 «Напрями використання зарубіжного досвіду управління публічними фінансами під час удосконалення національного правового поля» присвячено вивченню позитивного досвіду правового регулювання та організаційного забезпечення управління публічними фінансами в зарубіжних країнах та визначенню можливостей його застосування в Україні.

За допомогою інструментального, інституційного та діяльнісного підходів до аналізу фінансів у зарубіжних країнах встановлено доцільність виділення та детального дослідження досвіду управління публічними фінансами у таких країнах, як Велика Британія, Норвегія, Німеччина, Франція, прийняттого для застосування у процесі реформування з огляду сучасних українських реалій.

Визначено напрями використання позитивного зарубіжного досвіду в удосконаленні правового регулювання обігу публічних фінансів в Україні: 1) конституційне визначення загальних принципів управління публічними фінансами; 2) урегулювання базовим законодавчим актом інструментів публічного адміністрування; 3) чітка правова регламентація окремих адміністративних процедур (інспекційні процедури, процедури щодо притягнення до відповідальності за порушення фінансово-правових норм тощо).

Розділ 3 «Система та адміністративно-правовий статус суб'єктів управління публічними фінансами в Україні», який складається з шести підрозділів, присвячено аналізу системи суб'єктів, що мають повноваження управляти публічними фінансами в Україні, та з'ясуванню їхнього адміністративно-правового статусу.

У підрозділі 3.1 «Організаційно-правовий аспект становлення системи суб'єктів управління публічними фінансами» запропоновано досліджувати систему суб'єктів за умови її поділу на дві підгрупи: ті, що безпосередньо управляють фінансами, та ті, що опосередковано управляють фінансами.

З урахуванням положень чинного законодавства України сформульовано характеристики суб'єктів безпосереднього управління публічними фінансами: 1) наділені повноваженнями у царині публічних фінансів, що є основними у їх діяльності; 2) уповноважені на реалізацію зазначених функцій спеціальними законами та підзаконними актами; 3) діють відповідно до встановленого законодавством порядку та процедур; 4) використовують офіційно передбачені та дозволені інструменти впливу; 5) щодо діяльності цих органів публічної влади встановлено спеціальні вимоги щодо кадрового, організаційного, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного, методико-методологічного забезпечення; 6) функціонують на засадах координації взаємодії суб'єктів.

Проведений аналіз стану системи суб'єктів управління публічними фінансами в Україні дає підстави стверджувати, що вона не повною мірою відповідає вимогам часу, наголошено на необхідності вдосконалення

підзаконного врегулювання адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади.

Підрозділ 3.2 «Особливості адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами органами виконавчої влади» присвячено характеристиці та особливостям адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами органами виконавчої влади.

Установлено, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, які здійснюють управління публічними фінансами, поділяють на: 1) органи загальної компетенції (місцеві державні адміністрації); 2) органи спеціальної компетенції: а) Міністерство фінансів України; б) центральні органи та їх регіональні структури, для яких управління публічними фінансами є місією або основним завданням (Державна аудиторська служба України; Державна фіскальна служба України (перебуває у стані трансформації); Державна казначейська служба України; Державна служба фінансового моніторингу України тощо).

З'ясовано особливості адміністрування суб'єктами безпосереднього управління публічними фінансами та сформульовано проблемні питання: 1) відсутність єдиного інформаційного простору та неузгодженість розвитку інформаційних технологій Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби фінансового моніторингу України; 2) нечітке розмежування та дублювання повноважень; 3) відсутність стандартів підзвітності між органами виконавчої влади; 4) «розмитість» місії та сфери відповідальності Міністерства фінансів України; 5) порушений логічний зв'язок між певними органами публічної влади регіонального рівня; 6) низька дієвість наявних інструментів координації дій органів виконавчої влади; 7) недосконала нормативно-правова база діяльності органів державного фінансового контролю; 8) механізм притягнення до відповідальності за порушення фінансово-правових норм є малоефективним.

Обґрунтовано положення про те, що поступове наближення організаційно-правових основ управління публічними фінансами до права ЄС стане підставою формування нової моделі взаємодії органів виконавчої влади, яка покликана мінімізувати дублювання повноважень, узгодити та посилити координацію їхніх дій.

У підрозділі 3.3 «Адміністративно-правовий статус Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонду соціального страхування України» розкрито зміст правового статусу фондів, які здійснюють управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

Охарактеризовано взаємодію цих фондів та спільне прийняття ними нормативно-правових актів за відсутності встановленого порядку узгодження положень і прийняття підзаконних нормативно-правових актів, акцентовано увагу на необхідності удосконалення «сервісної» функції цих фондів.

Підрозділ 3.4 «Адміністративно-правова регламентація фінансово-управлінських відносин Національним банком України» присвячено з'ясуванню

особливостей регуляторного впливу Національного банку України на систему публічних фінансів, що забезпечується шляхом прийняття актів публічного адміністрування.

З'ясовано сутність і стан опосередкованої ролі цього органу у формуванні та функціонуванні публічної фінансової системи, встановлено необхідність посилити співпрацю з Міністерством фінансів України зі створення інформаційно-аналітичної системи для обробки даних щодо фіскальних ризиків.

У підрозділі 3.5 «Адміністративно-правовий захист публічних фінансів Рахунковою палатою» розкрито охоронний вплив Рахункової палати на сферу публічних фінансів в Україні. Він виявляється в тому, що акти цього органу влади: а) є фактичними підставами для формування нових фінансово-управлінських та інших правовідносин, зміни або скасування старих відносин; б) є правовим засобом реалізації державної фінансової, податкової політики; в) можуть виступати юридичними документами – доказами в юридичному процесі (цивільному, кримінальному, господарському та адміністративному); г) є підґрунтям подальшої антикорупційної діяльності у царині публічних фінансів.

Установлено необхідність удосконалення інструментів контролю Рахункової палати попри те, що створено засади функційної та операційної незалежності. Окрім цього, зауважено про неврегульованість законодавчо процедури офіційного припинення парламентом повноваження Уряду щодо виконання державного бюджету у разі встановлення Рахунковою палатою фактів численних порушень бюджетного законодавства. Наявність такої процедури: 1) покращить стан фінансової дисципліни в органах публічної адміністрації; 2) підвищить персональну відповідальність керівників; 3) підсилить запобіжну функцію державного фінансового контролю.

У підрозділі 3.6 «Фінансово-правове забезпечення органів місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади» запропоновано розглядати органи місцевого самоврядування як один із суб'єктів публічної адміністрації, що функціонує в царині фінансів у тісному взаємозв'язку з державними органами на основі розмежованої компетенції.

З'ясовано стан фінансової децентралізації та рівень її нормативного забезпечення в Україні та сформульовано пропозиції щодо чіткого визначення функцій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, які наділені повноваженнями управляти публічними фінансами, та удосконалення механізму адміністрування місцевих податків і зборів.

Розділ 4 «Удосконалення організаційно-правових основ управління публічними фінансами в Україні», що складається з п'яти підрозділів, присвячено визначенню конкретних напрямів удосконалення чинного законодавства, посилення адміністративно-правового захисту інформації щодо публічних фінансів, забезпечення антикорупційної діяльності у фінансовому секторі та адаптації законодавства України щодо управління публічними фінансами до *acquis communautaire*.

У підрозділі 4.1 «Напрями вдосконалення управління обігом публічних

фінансів» встановлено, що організаційно-правові основи управління публічними фінансами на сучасному етапі мають низку недоліків, а саме: 1) *відсутні*: а) структурованість правової бази; б) конституційне регулювання основ управління публічними фінансами; в) базовий закон щодо принципів, форм, методів та процедур управління публічними фінансами; г) єдиний інформаційний простір управління фінансами; д) базовий закон про державний фінансовий контроль; 2) *не завершено*: а) побудову належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; б) розробку потужного антикорупційного механізму усунення інституційного конфлікту повноважень та дерегуляційних підходів в управлінні; в) створення системи публічних закупівель; г) адаптацію законодавства України щодо управління публічними фінансами до законодавства ЄС; 3) *не приділено належної уваги*: а) удосконаленню юридичної техніки, зокрема виявленню та врегулюванню правових ризиків як імовірно неправомірних відхилень від правових моделей (концепцій) та чинних і проєктованих законів щодо управління публічними фінансами, правильному конструюванню адміністративно-процедурних норм; б) порядкам здійснення окремих управлінських дій Рахунковою палатою, Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України та прийняття ними спільних нормативно-правових актів; в) створенню базових конструкцій правової інформації про державні та місцеві фінанси, наведені в Бюджетному кодексі України.

Виявлені причини недостатньої ефективності управління публічними фінансами (раніше досліджували Й. Л. Андерсен, О. Дейнека) стали поштовхом для формування комплексу заходів, що сприятимуть підвищенню ефективності: 1) створення системи функцій управління публічними фінансами, які є визначальними щодо організаційної структури. Вони зумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи органів публічної влади і характер взаємозв'язків між ними, архітектоніку всієї системи; 2) створення стійкої організаційної структури; 3) запровадження необхідної координації діяльності; 4) забезпечення високого рівня управлінської підзвітності в органах виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях; 5) дотримання режиму законності; 6) створення основ для запобігання корупції тощо. Запропоновано конкретні зміни до чинного законодавства.

У підрозділі 4.2 «*Організаційно-правові заходи з удосконалення процедур державного фінансового контролю*» розкрито зміст державного фінансового контролю, проаналізовано адміністративні процедури його провадження та з'ясовано напрями їх удосконалення.

Сьогодні в Україні вже створено правові та організаційні основи державного фінансового контролю, які частково відповідають вимогам європейських стандартів. Разом із цим вони потребують удосконалення з позицій розвитку запобіжних та убезпечувальних заходів у галузі управління публічними фінансами, які, на противагу перевіркам і ревізіям, могли б поповнитися і таким видом, як методичні рекомендації з різних питань управління.

Найвпливовішими чинниками, що суттєво знижують ефективність контролю, є дублювання функцій та недосконалий порядок взаємодії органів державного фінансового контролю між собою і з правоохоронними органами. Негативний вплив названих чинників нівелюється вдосконаленням процедурного законодавства України, що здатне підвищити потужність управління публічними фінансами, дасть можливість оптимізувати організаційну структуру, сформувавши підґрунтя для об'єктивного та своєчасного прийняття актів публічного адміністрування. Необхідним є коригування стану сучасного процедурного законодавства шляхом прийняття якісного базового закону про адміністративні процедури, що дозволить підвищити його ефективність, мінімізувати суперечності та спрогнозувати правові ризики.

Обґрунтовано необхідність оновлення методів і форм контролю та адміністративних процедур, зокрема, щодо обміну інформацією та взаємодії суб'єктів контролю між собою та з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання тощо.

Підрозділ 4.3 «Запобігання корупційним ризикам під час управління публічними фінансами» присвячено характеристиці корупційних ризиків, що можуть виникати в окремих ланках публічної фінансової системи, і з'ясуванню способів їх мінімізації.

У результаті порівняльного аналізу правових категорій «корупція» та «легалізація (відмивання) грошей» виявлено основний елемент у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму – моніторинг фінансових систем країн на предмет їхньої відповідності до вимог міжнародних стандартів. Установлено, що підґрунтям такої боротьби є: 1) положення Конвенції ООН проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 р. та Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р.; 2) чинники, що впливають на ступінь ризику відмивання корупційних коштів і активів.

Дослідження факторів корупції у царині фінансів як явищ і процесів, що детермінують корупцію і породжують її конкретні прояви, стало підґрунтям сформованих напрямів антикорупційної діяльності під час управління публічними фінансами: а) моніторинг фінансових систем країн на предмет їх відповідності до вимог міжнародних стандартів; б) упровадження способів мінімізації корупційних ризиків, залежно від виду корупційного ризику (диференційовано на об'єктивні та суб'єктивні); в) застосування адаптованих до *acquis communitaire* процедур публічних закупівель тощо, які знижують імовірності виникнення корупційних ризиків у царині фінансів.

У *підрозділі 4.4 «Адміністративно-правовий захист інформації про публічні фінанси»* виявлено характерні риси адміністративно-правового захисту інформаційних правових відносин, що виникають з приводу управління публічними фінансами.

Здійснено аналіз інформаційного забезпечення системи управління публічними фінансами в Україні, в результаті якого встановлено, що складниками ієрархічної структури відповідного законодавства є: Конституція

України; закони України; акти Уряду; акти Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку та торгівлі України тощо.

Основними проблемами інформаційного забезпечення цієї сфери є: відсутність базового законодавчого акта; надмірна фрагментація інформаційного ландшафту інформаційних систем щодо публічних фінансів; неузгодженість розвитку інформаційних технологій суб'єктів безпосереднього управління публічними фінансами; відсутність необхідного захисту інформації.

На підставі аналізу адміністративно-правового захисту інформації про публічні фінанси звертається увага на те, що він, *по-перше*, включає адміністративно-правові заходи, які потребують певної систематизації на сучасному етапі; *по-друге*, спрямований на збереження інформації про публічні фінанси від небажаних наслідків дій, що навмисно або випадково призводять до модифікації, розкриття чи руйнування даних; *по-третє*, переліки об'єктів, на яких циркулює інформація, що потребує технічного захисту, підлягають адміністративно-правовому закріпленню.

Доведено, що інформаційна система управління публічними фінансами за умови її комплексного захисту сприяє обґрунтованості, своєчасності, максимальній економії прийняття актів публічного адміністрування та результативності запобігання корупції у публічній фінансовій системі.

У підрозділі 4.5 «Адаптація законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини в Україні, до *acquis communautaire*: правові підстави, обсяг і напрями» охарактеризовано поняття, підстави, обсяги і напрями адаптації національного законодавства, що регулює управління публічними фінансами, до законодавства ЄС.

При дослідженні адаптації як відповідного процесу зосереджено увагу на сферах, стосовно яких Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність до законодавства ЄС: митне право, банківське право, податки, фінансові послуги, державні закупівлі тощо. Зауважено, що бажаний ступінь відповідності національного законодавства актам *acquis communautaire* при цьому не визначений нормами права.

Оцінка стану адаптації законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини в Україні, до *acquis communautaire* засвідчує, що високого рівня адаптації можна досягти лише за умови визначення чітких стратегічних пріоритетів розвитку в галузі управління публічними фінансами. Саме тому адаптація за сучасних умов має ґрунтуватися на принципі доцільності, тобто в її процесі слід враховувати наслідки реалізації норм, передбачених актами *acquis communautaire*, з точки зору їх впливу на публічну фінансову систему України.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та наведено нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності загальних правових і головних організаційних засад у галузі управління публічними фінансами та формулювання напрямів їх удосконалення в Україні. Основні результати дослідження знайшли відображення в нижченаведених висновках:

1. Під управлінням публічними фінансами розуміється адміністрування суб'єктів управління публічними фінансами, що реалізують функції із забезпечувального, сприяльного та втручального впливу на публічну фінансову систему, яке врегульоване спрямованими на забезпечення певного публічного інтересу нормами окремого правового інституту публічного права, що формально визначені певними нормативно-правовими інструментами.

2. Сучасне розуміння категорії «обіг публічних фінансів» ґрунтується на напрацюваннях учених-суспільствознавців, які розглядали з наукових позицій питання фінансів та публічного управління. З'ясуванню сутнісних ознак обігу публічних фінансів як предмета адміністративно-правового регулювання сприяє: 1) виділення для наукового пошуку таких аспектів категорії «фінанси», як: а) історичний; б) економічний; в) матеріальний; г) структурно-системний; д) управлінський; е) юридичний; 2) дослідження публічних фінансів як системи фондів публічних коштів; 3) визначення публічного управління як правової форми управлінського організаційного впливу держави, виразом якої є об'єктивна функціональна діяльність суб'єктів публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування).

3. Запропоновано алгоритм аналізу наявних у науці підходів щодо змісту категорії «публічне адміністрування», що полягає у групуванні теоретико-методологічних підходів до аналізу публічного управління за такими критеріями: 1) залежно від періоду формування теорії виділено: а) радянський період (ключовий аспект державного управління – держава, повноваження, методи та форми діяльності державного апарату); б) етап розвитку української державності з набуттям незалежності (характеризується появою тенденцій розвитку наукової думки в напрямі європейського наукового розуміння публічного управління); в) сучасний етап, пов'язаний з активними євроінтеграційними процесами в публічному управлінні (відбувається наповнення публічного управління оновленими змістом, інструментами та адміністративними процедурами за європейськими стандартами); 2) залежно від наукового напрямку виділено: а) комплексний підхід, за якого публічне управління як частина соціального створює умови для реалізації забезпечувального, сприяльного або втручального публічного адміністрування; б) спеціальний напрям, що забезпечує аналіз наділеної правовим характером категорії публічного управління як управлінського організаційного впливу держави за допомогою адміністративно-правових заходів.

4. З'ясовано властивості, притаманні публічному інтересу управління публічними фінансами: 1) виявляється через симбіоз державних інтересів,

потреб суспільства та інтересів територіальних громад; 2) формується у вигляді засад внутрішньої та зовнішньої державної фінансової політики з урахуванням пріоритетів держави та регіонів; 3) охороняється законом; 4) виявляється у фінансово-управлінських правовідносинах; 5) здійснює вплив на формування суб'єктної компетенції публічної адміністрації та адміністративних процедур; 6) пошук балансу різних інтересів є орієнтиром удосконалення норм адміністративного права.

5. У результаті розмежування понять «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами» – за контекстом використання в юридичній науці, формами діяльності, змістом, характером правового регулювання, спільною метою, ключовим моментом, організаційною та функціональною структурою – встановлено, що перше і друге співвідносяться як ціле і частина.

6. Управління публічними фінансами як відповідна галузь публічного адміністрування ґрунтується на *спеціальних принципах*: 1) адекватності (означає достатність фінансових ресурсів та пов'язаність із соціальними запитами, очікуваннями та вимогами); 2) оптимального поєднання типової та унікальної оцінки в управлінні; 3) інтегрованості інформаційних систем.

7. З урахуванням полісемічності поняття «адміністрування» доведено, що застосування його у вузькому розумінні – як форми діяльності суб'єктів управління публічними фінансами – дає можливість виділити такі його види: 1) податкове; 2) бюджетне 3) валютне; 4) фінансово-інформаційне.

8. З'ясовано та охарактеризовано організаційно-правові основи управління публічними фінансами, які утворюють відповідний механізм із назвою «управління обігом публічних фінансів», що є структурно складеним явищем. «Складені» властивості та характеристики цього механізму утворюються у результаті взаємодії та взаємного впливу окремих явищ, сегментів і блоків механізму, що поділяються на два рівні: концептуальний (стратегічний) та логічний.

До *концептуального* або *стратегічного рівня* віднесено: 1) публічні інтереси управління публічними фінансами; 2) функції; 3) мету та цілі.

До *логічного рівня* віднесено: 1) його теоретичну концепцію (модель) та відповідно до цієї концепції понятійний апарат; 2) зовнішньосистемні елементи; 3) внутрішньосистемні елементи: а) ресурси; б) систему принципів; в) форми та інструменти.

9. З метою розширення та вдосконалення правової бази управління публічними фінансами пріоритетним напрямом визначено формування на підставі відповідного публічного інтересу складного міжгалузевого інституту публічного права, що забезпечує належну врегульованість управлінського впливу на публічну фінансову систему, гарантує впорядкованість фінансово-управлінських відносин. Цей інститут не перебуває в одному горизонтальному ряді з інститутами фінансового та адміністративного права, оскільки він має вихід на всі фінансово-управлінські відносини.

10. З'ясовано характерні риси фінансово-управлінських правовідносин, як-от: 1) підставами їх виникнення є норми публічного права, що регулюють

публічне адміністрування у царині фінансів; 2) виступають юридичним вираженням економічних відносин, що склалися під час обігу публічних коштів; 3) їхніх суб'єктів наділено адміністративною та фінансовою правосуб'єктністю; 4) волевиявлення всіх учасників під час виникнення, припинення та зміни цих правовідносин не є обов'язковим; 5) дії учасників спрямовано на задоволення публічного інтересу управління публічними фінансами; 6) правовідносини охороняються державою та забезпечують правопорядок під час публічної фінансової діяльності.

11. Запропоновано уточнити підстави для класифікації інструментів правового регулювання управління публічними фінансами. Запроваджено критерій – «залежно від умов регулювання» і виділено відповідно «інструменти загального та режимного праворегулювання».

12. Установлено, що адміністративно-правове регулювання обігу публічних фінансів – це адміністративно-правовий вплив, здійснюваний за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, що разом становлять механізм, який орієнтовано на результативне публічне адміністрування, забезпечення оптимального функціонування і розвиток публічної адміністрації.

До основних *цілей* цього регулювання віднесено: 1) організацію та забезпечення функціонування публічної адміністрації у царині фінансів; 2) захист та поновлення у разі порушення прав та свобод фізичних і юридичних осіб у полі застосування публічних фінансів; 3) упорядкування адміністративних процедур щодо управління публічними фінансами.

Сформовано підхід щодо необхідності виділення таких типів регулювання обігу публічних фінансів: 1) відкритий, що характеризується диспозитивним регулюванням; 2) закритий, що характеризується імперативним регулюванням і поділяється на а) загальний та б) режимний, або особливий, що забезпечується адміністративно-правовими режимами.

13. Адміністративно-правовий режим обігу публічних фінансів становить визначений нормами адміністративного права особливий порядок функціонування його суб'єктів, установлений за допомогою спеціальної юридичної конструкції, яку спрямовано на регулювання фінансово-управлінських відносин з метою захисту національних інтересів під час формування та розбудови публічної фінансової системи. Складники цього режиму поділено на дві групи: *основні* – 1) об'єкт; 2) мета і завдання введення режиму; 3) носії режиму та їхній адміністративно-правовий статус; 4) режимні правила та принципи; 5) система організаційно-юридичних гарантій – та *неосновні* – 1) заборони, обмеження, наділення додатковими повноваженнями певних суб'єктів публічної адміністрації; 2) технічні вимоги до застосування режимних правил; 3) термін введення режиму; 4) особливий порядок захисту порушених прав під час функціонування режиму; 5) підготовка персоналу та залучення відповідних засобів, створення інформаційних мереж для функціонування адміністративно-правового режиму тощо.

14. Обґрунтовано доцільність поділу адміністративно-правових режимів

обігу публічних фінансів на *екзогенні* – ті режими, що викликані зовнішніми причинами і створені задля забезпечення публічної фінансової діяльності (поділяються на захисні, обмежувальні, контрольні), та *ендогенні* – ті режими, які мають самостійну конкретну мету створення та функціонування у сфері публічних фінансів, що мають переважно регулювальний характер (поділяються на стійкі режими та короткочасні).

15. Установлено необхідність створення чіткої та ефективної системи суб'єктів управління публічними фінансами. З'ясовано елементи цієї системи в Україні. Запропоновано поділяти цю систему на підсистеми: 1) суб'єкти, які спеціально створені державою з метою управління публічними фінансами (*безпосереднє управління*); 2) органи влади, які здійснюють деякі функції з управління публічними фінансами і не мають основним завданням управління публічними фінансами (*опосередковане управління*).

До першої підсистеми віднесено по-перше, органи публічної влади, що здійснюють декілька функцій щодо управління публічними фінансами: а) органи виконавчої влади; б) органи влади, які не віднесено до гілки виконавчої влади; по-друге, підприємства, установи та організації, створені для управління публічними фінансами та наділені державою повноваженнями з управління публічними фінансами.

Другу підсистему складають органи публічної влади загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють лише окремі функції щодо управління публічними фінансами.

16. Доведено, що порядок електронної інформаційної взаємодії інформаційних ресурсів управління обігом публічних фінансів (які є практично невичерпними, не зникають, не є самостійними, перетворюють інформацію про публічні фінанси на інформаційні ресурси за допомогою кодування) позитивно впливає на своєчасність та об'єктивність прийняття актів публічного адміністрування, запобігання корупційним ризикам, посилення державного фінансового контролю.

17. Пріоритетними напрямками оновлення моделі «належного управління публічними фінансами» в Україні є вдосконалення адміністративно-правового забезпечення інформаційної системи управління публічними фінансами, формування та реалізація антикорупційної політики в публічній фінансовій системі, адаптація національного законодавства до законодавства ЄС.

18. Основи організаційно-правового моделювання управління публічними фінансами потребують оновлення, а чинниками, що сприяють такому оновленню, є:

- 1) забезпечення системності реформування публічного управління та публічних фінансів;
- 2) оновлення механізму правотворчості;
- 3) установлення нормативними документами принципів адміністративних процедур; принципів, форм та порядку узгодження положень актів публічного адміністрування, що приймаються декількома суб'єктами управління;
- 4) стимулювання роботи персоналу через створення спеціалізованої

служби в органах, що управляють публічними фінансами, та введення спеціальних надбавок до окладу державного службовця за стаж роботи у галузі публічних фінансів;

5) підвищення адміністративної дієвості суб'єктів безпосереднього управління публічними фінансами, якій сприятимуть:

– розмежування операційних функцій, державного фінансового контролю та функцій регулювання, посилення «сервісної» функції управління;

– чітке визначення місії, сфери відповідальності, функцій та завдань Міністерства фінансів України та інших центральних органів виконавчої влади; удосконалення порядку підзвітності центральних органів виконавчої влади (забезпечити встановлення підзвітності, проведення функціонального обстеження Міністерства фінансів України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України, Пенсійного фонду України тощо);

– надання переваги комплексним запобіжним та убезпечувальним заходам у галузі управління публічними фінансами на противагу документальним і фактичним перевіркам окремих складників публічної фінансової діяльності;

– удосконалення інструментів контролю як компетенції Рахункової палати;

– створення спеціального органу із запобігання правопорушенням у царині фінансів відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони;

б) удосконалення правового регулювання засад управління публічними фінансами:

– конституційне врегулювання засад управління публічними фінансами;

– прийняття базового закону про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами;

– систематизація положень законодавчих і підзаконних нормативних актів щодо підстав і порядку притягнення до фінансової відповідальності;

– доповнення статтю 4 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» частиною другою такого змісту: «За вчинення правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 4 цього Закону, притягаються до адміністративної та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку»;

7) адаптація законодавства України до *acquis communautaire* щодо:

– захисту фінансових інтересів ЄС від шахрайства та інших порушень;

– фіскальної та бюджетної децентралізації;

– забезпечення реалізації принципів публічного адміністрування в країнах – членах ЄС;

– удосконалення механізму публічних закупівель;

– оновлення технологій надання адміністративно-фінансових послуг;

– завершення розбудови системи валютного регулювання;

– оновлення системи оподаткування;

8) створення інтегрованої інформаційної системи управління публічними коштами як інформаційно-телекомунікаційної системи, що є частиною електронного урядування, забезпечує максимальну поінформованість суб'єктів управління публічними фінансами та ефективність їх діяльності, оприлюднення необхідної інформації.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

монографія

1. Клімова С. М. Адміністративно-правове регулювання та організаційне забезпечення управління публічними фінансами України : монографія. Харків : ТОВ «ПЛАНЕТА-ПРИНТ», 2018. 360 с.

статті у наукових фахових виданнях України

2. Клімова С. М. Санкції за порушення законодавства у державному фінансовому контролі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2004. № 1 (19). С. 223–231.

3. Клімова С. М. Процес забезпечення законності в державному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2005. № 3 (26). С. 336–343.

4. Клімова С. М. Деякі питання концепції розвитку законодавства про службу в органах, що управляють публічними фінансами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2007. № 1 (31). С. 87–93.

5. Клімова С. М. Основні напрямки реформування місцевих бюджетів в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2 (34). С. 126–134.

6. Клімова С. М. Використання досвіду Норвегії при реформуванні фондів, що управляють публічними фінансами в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 193–196. URL: http://www.pap.in.ua/5_2015/57.pdf (дата звернення: 1 грудня 2018 р.).

7. Клімова С. М. Адміністрування як правова форма управління у сфері публічних фінансів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 5, т. 2. С. 52–55.

8. Клімова С. М. Інструментальна концепція законодавства про публічні фінанси. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8 (246). С. 110–114.

9. Клімова С. М. Види нормативних актів управління у сфері публічних фінансів. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11 (249). С. 126–130.

10. Клімова С. М. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3 (11). С. 120–129. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/11-2016/klimova.pdf> (дата звернення: 8 грудня 2018 р.).

11. Клімова С. М. Організаційно-правове забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та повернення активів в Україну. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 5. С. 165–169.

12. Клімова С. М. Управління публічними фінансами як складова реформи державного управління в Україні. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2016. № 3 (53). С. 84–89.

13. Клімова С. М. Співвідношення понять «корупція» та «легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4/2 (52). С. 59–65.

14. Клімова С. М. Удосконалення процедур державного фінансового контролю. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 24. С. 83–86.

15. Клімова С. М. Публічні інтереси в управлінні обігом публічних фінансів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 84–90. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/41/31> (дата звернення: 5 грудня 2018 р.).

16. Клімова С. М. Види адміністративних режимів обігу публічних фінансів в Україні. *Наше право*. 2019. № 1. С. 56–63.

*статті у виданнях України,
які включено до міжнародних наукометричних баз
(INDEX COPERNICUS):*

17. Клімова С. М. Види фінансово-управлінських відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 41, т. 2. С. 29–32.

18. Клімова С. М. Фінансово-управлінські відносини: організаційно-правовий аспект. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 2 (10). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/86194> (дата звернення: 8 грудня 2018 р.).

19. Клімова С. М. Проблеми видання нормативних актів управління у сфері публічних фінансів. *Економічна теорія та право*. 2016. № 4 (27). С. 253–266.

20. Клімова С. М. Управління публічними фінансами: проблеми дефінітивного визначення та співвідношення з поняттям «фінансова діяльність держави». *Правова держава*. 2017. Вип. 28. С. 45–50.

21. Клімова С. М. Недоліки юридичної техніки викладення окремих норм Бюджетного кодексу України. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 138. С. 78–88.

22. Клімова С. М. Особливості діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері публічних фінансів. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 139. С. 199–210.

23. Клімова С. М. Оптимізація інформаційно-правового забезпечення управління публічними фінансами. *Правова держава*. 2018. № 32. С. 85–92.

24. Клімова С. М. Адміністративно-правове регулювання управління публічними фінансами: функції, цілі та механізм. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 6 (6). С. 102–108.

25. Клімова С. М. Поняття та складники адміністративного режиму обігу публічних фінансів в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 116–120.

наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

26. Клімова С. М. Відповідальність держави перед громадянами. *Від громадянського суспільства – до правової держави* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 24 квіт. 2008 р.). Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2008. С. 48–50.

27. Клімова С. М. Фінансова відповідальність як фактор зміцнення економічної безпеки держави. *Економічна безпека держави: стан, проблеми, напрямки зміцнення* : матеріали науково-практичної конференції (Харків, 10 жовт. 2008 р.). Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. С. 33–36.

28. Клімова С. М. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади* : матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (Полтава, 26 лист. 2008 р.). Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. Ч. I. С. 134–137.

29. Климова С. Н. Финансовый контроль доходов государственных служащих. *Актуальные проблемы развития инновационной экономики: национальный и региональный аспекты* : материалы Международной научно-практической конференции. (Белгород, 13 апр. 2012 г.). Белгород : ИПК НИУ «БелГУ», 2012. С. 256–259.

30. Клімова С. М. Фінансова відповідальність як підґрунтя законності функціонування фінансової системи держави. *Антикризове регулювання у сфері державних фінансів, роль науки у вищих навчальних закладах* : матеріали V Симпозіуму (Харків, 15 листоп. 2012 р.). Харків : ХІФ УДУФМТ, 2012. С. 232–234.

31. Климова С. Н. Механизм предупреждения и противодействия коррупции в Украине. *Права и свободы человека и гражданина : актуальные проблемы науки и практики* : сборник научных статей и докладов V Международной научно-практической конференции (Орел, 23–24 мая 2013 г.). Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. С. 235–237.

32. Клімова С. М. Види нормативних управлінських актів у сфері публічних фінансів. *«Conceptul de dezvoltare a statului de drept in Moldova și Ucraina în contextual proceselor de eurointegrare»* : conferință internațională științifico-practică (Chișinău, 4–5 noiembrie 2016). Chișinău : Iulian (Tipogr. «Cetatea de Sus»), 2016. P. 118–121.

33. Клімова С. М. Адаптація принципів публічного управління України до стандартів ЄС. *Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні* : матеріали Міжнародної конференції (Харків, 23 жовт. 2017 р.). Харків : Право,

2017. С. 72–76.

34. Клімова С. М. Правове регулювання процедур державного фінансового контролю в Україні. *Правова реформа: концепція, мета, впровадження* : матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 23 листоп. 2017 р.). Київ : Ніка-Центр, 2017. С. 244–247.

35. Клімова С. М. Система публічних закупівель як складовий елемент механізму запобігання корупції. *Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»* : матеріали науково-практичного круглого столу (Запоріжжя, 1–2 груд. 2017 р.). Запоріжжя : ЗНУ, 2017, С. 82–86.

36. Клімова С. М. Управління публічними фінансами як цілісний правовий інститут. *Правові засади діяльності правоохоронних органів* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 10 груд. 2018 р.). Харків : «Точка», 2018. С. 37–39.

37. Maliarova Valeriia, Klimova Svitlana. Public interest in government finance management. *Social and Economic Aspects of Education in Modern Society*. Warsaw, Poland. 2018. Vol. 4, July 19, P. 19–26.

38. Клімова С. М. Адміністративно-правовий захист інформації про публічні кошти. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 25–26 січ. 2019 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 62–64.

39. Клімова С. М. Складники видових характеристик адміністративно-правових режимів. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики* : м-ли VII міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 18–19 квіт. 2019 р.). Харків : Друкарня Мадрид, 2019. С. 243–245.

наукові праці, які додатково відображають результати дисертації

40. Клімова С. М. Публічна служба як підґрунтя формування правової, демократичної держави в Україні. *Ефективність державного управління*. 2007. Вип. 12. С. 433–440.

41. Клімова С. М. Засоби попередження правопорушень у сфері управління публічними фінансами. *Теорія та практика державного управління*. 2008. № 2 (21). С. 256–264.

42. Клімова С. М. Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в бюджетній сфері. *Теорія та практика державного управління*. 2008. № 4 (23). С. 124–132.

43. Клімова С. М. Реформування публічних фінансів України на шляху розбудови правової держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2 (36). С. 349–359.

44. Клімова С. М. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів. *Публічне управління : теорія та практика*. 2010. Вип 1. С. 112–119.

45. Клімова С. М. Юрисдикційна діяльність державної контрольно-ревізійної служби. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1 (41). С. 275–281.

46. Климова С. Н. Правовые ограничения и запреты для лиц, на которых распространяется антикоррупционное законодательство в Украине. *Вестник гос. и муницип. управления*. 2013. № 3. С. 149–156.

47. Климова С. Н. Органы доходов и сборов как субъекты антикоррупционной политики Украины. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2014. № 1. С. 152–159.

АНОТАЦІЯ

Клімова С. М. Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2019.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і наведено нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності загальних правових і головних організаційних засад у галузі управління публічними фінансами та сформульовано напрями їх удосконалення в Україні.

У роботі обґрунтовано авторський підхід щодо доцільності комплексного визначення поняття «управління публічними фінансами», складниками якого є такі компоненти: галузь публічного адміністрування, функції, публічний інтерес, правові основи, сукупність суб'єктів управління.

Зазначені вище положення зумовили методологічні засади подальшого дослідження проблематики фінансової галузі публічного управління, яка упорядковується засобами адміністративного права. Зроблено акцент на залежності категорій «публічні фінанси», «управління публічними фінансами», «публічна фінансова система», «публічна фінансова діяльність», «обіг публічних фінансів».

Ключові слова: публічні фінанси, управління публічними фінансами, публічна адміністрація, інструменти публічного адміністрування, публічний інтерес, правовий інститут, адміністративно-правовий режим, адаптація законодавства.

АННОТАЦИЯ

Климова С. М. Организационно-правовые основы управления публичными финансами в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Харьков, 2019.

В диссертации осуществлено теоретическое обобщение и представлено новое решение научной проблемы – определена сущность общих правовых и

главных организационных основ в области управления публичными финансами, сформулированы направления их совершенствования в Украине.

В работе обоснован авторский подход к целесообразности комплексного определения понятия «управление публичными финансами», составляющими которого являются следующие компоненты: отрасль публичного администрирования, функции, публичный интерес, правовые основы, совокупность субъектов управления.

Публичное управление рассмотрено как правовое явление и раскрыто его смысловое содержание в широком и узком значении.

Специфика публичной администрации в области публичных финансов определяется следующими особенностями: 1) компетенция и полномочия связаны с публичной финансовой деятельностью; 2) поиск баланса интересов учитывает четкое разграничение компетенции: а) между органами власти на региональном уровне; б) между органами исполнительной власти на общегосударственном уровне; в) между субъектами государственного финансового контроля; 3) причины неэффективности отдельных инструментов публичного администрирования устраняются путем усовершенствования организационно-правовых основ управления публичными финансами.

Управление публичными финансами комплексно исследовано как: 1) система органов государственной исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и других субъектов, наделенных административно-управленческими функциями, сущностным назначением которой является организация и обеспечение практического выполнения государственной финансовой политики. Системообразующим элементом организационной структуры управления публичными финансами выступает субъект публичной администрации, связанный с формированием и реализацией управляющих воздействий в области финансов; 2) отрасль публичного администрирования, в рамках которой реализуется публичный интерес управления публичными финансами посредством системы финансово-управленческих отношений; 3) сложный межотраслевой институт публичного права, который обеспечивает нормальное функционирование и развитие публичных финансов, гарантирует упорядоченность финансово-управленческих отношений, целостность системы публичных финансов, способствует реализации публичного интереса в финансовой отрасли. Этот институт не находится в одном горизонтальном ряду с институтами финансового и административного права, поскольку он имеет выход на все финансово-управленческие отношения.

Организационно-правовые основы управления публичными финансами как совокупность общих правовых и главных организационных основ в области управления публичными финансами обуславливают принципы и порядок их реализации. Введен в научный оборот термин «управление оборотом публичных финансов», который применен при раскрытии организационно-правовых основ управления публичными финансами. Эти основы представлены в виде соответствующего механизма, предназначением которого является

организационно-правовое обеспечение надлежащего управленческого воздействия на систему публичных финансов, а главной целью – организационно-функциональная устойчивость влияния субъектов публичной администрации на общественные отношения по устройству и организации процесса аккумуляции (мобилизации, консолидации, образования), распределения и использования публичных средств, контроля финансовой системы.

Разработаны и изложены основные положения о правовой форме и содержании финансово-управленческих отношений, осуществлена классификация видов этих отношений, выяснены особенности административных режимов обращения публичных финансов, обоснована необходимость разделять административно-правовые режимы обращения публичных финансов на экзогенные, т. е. режимы, вызванные внешними причинами и направленные на обеспечение публичной финансовой деятельности (делятся на защитные, ограничительные; контрольные), и эндогенные – режимы, которые имеют самостоятельную конкретную цель создания и функционирования в области публичных финансов и преимущественно регулирующий характер (делятся на устойчивые и кратковременные).

В работе предложено исследовать систему субъектов при условии разделения ее на две группы: 1) субъекты, непосредственно управляющие публичными финансами, и 2) субъекты, косвенно управляющие публичными финансами.

Определены конкретные направления совершенствования действующего законодательства по усилению административно-правовой защиты информации о публичных финансах, обеспечения антикоррупционной деятельности в области финансов и адаптации законодательства Украины по управлению публичными финансами в *acquis communautaire*.

Ключевые слова: публичные финансы, управление публичными финансами, публичная администрация, инструменты публичного администрирования, публичный интерес, правовой институт, административно-правовой режим, адаптация законодательства.

ABSTRACT

Klimova S. M. Organizational and Legal Basis of Public Finance Management in Ukraine. – The manuscript.

Thesis for a Doctoral Degree in Law: Specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law. – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2019.

The dissertation provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem – defining the essence of the general legal and main organizational principles in the field of public finance management, and formulates the directions of their improvement in Ukraine.

The paper substantiates the author's approach to the expediency of a comprehensive definition of the concept of «management of public finances», the components of which are as follows: the field of public administration; functions; public interest; the legal basis; a totality of subjects of management.

The provisions in question have determined the methodological framework for a further research into the problem range of the financial domain of public administration, which is regulated by the tools of administrative law. An emphasis is laid on dependence between the categories of «public finances», «management of public finances», «public financial system», «public finance activity», «public finance circulation».

Key words: public finances, public finance management, public administration, public administration tools, public interest, legal institution, administrative and legal regime, adaptation of legislation.